



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo / G. DE LUCA. - STAMPA. - (2008), pp. 1-206.

Availability:

This version is available at: 2158/328353 since: 2022-11-05T11:15:37Z

Publisher:

Alinea

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Il libro di Stefano Moroni, *La città del liberalismo attivo* (Città Studi, Torino 2007) può essere considerato un vibrante e gustoso testo di critica alla pianificazione, così come questa ha preso corpo nei paesi ed economia di mercato dopo la rivoluzione industriale. Esso ha aperto un interessante dibattito su contenuti, ruolo e prospettive della pianificazione e del suo principale strumento: il piano. Il presente volume raccoglie il pensiero di un nutrito gruppo di studiosi e ricercatori, attivi in diversi ambienti di lavoro, sulle tesi sostenute nel volume di Moroni. La discussione è stata libera, ma, per rendere il testo più dinamico e coinvolgente, le diverse posizioni sono state organizzate come un'opera teatrale in un "gioco" di specchi, a più voci, in tre atti (diritto, urbanistica, economia), alla fine dei quali l'attore principale, rimasto sempre sullo sfondo delle scene ad ascoltare, si riappropria della parola e risponde lungamente, chiudendo così anche il volume.

Giuseppe De Luca è docente di Fondamenti di urbanistica all'Università di Firenze.

Stefano Moroni è docente di Questioni etiche e normative nel governo del territorio al Politecnico di Milano.



DISCUTENDO INTORNO ALLA CITTÀ DEL LIBERALISMO ATTIVO

DISCUTENDO INTORNO ALLA CITTÀ DEL LIBERALISMO ATTIVO

a cura di **Giuseppe De Luca**

scritti di

**Claudio Bertolazzi, Barbara Lilla Boschetti, Grazia Brunetta,
Roberto Camagni, Giulio Giovannoni, Carlo Lottieri,
Italo Magnani, Giancarlo Mengoli, Ezio Micelli,
Filomena Pomilio, Paolo Rizzi, Gabriele Pasqui, Marco Ponti,
Vito Redaelli, Umberto Janin Rivolin, Edoardo Salzano,
Michele Talia, Francesco Ventura**

con saggio finale di **Stefano Moroni**



€ 18,00



ALINEA
EDITRICE

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE
URBANISTICA ED AMBIENTALE

SERIE: *pocket* / 27

diretta da Giuseppe De Luca

© copyright ALINEA EDITRICE s. r. l. - Firenze 2008
50144 Firenze, via Pierluigi da Palestrina, 17 / 19 rosso
Tel. +39 055 333428 – Fax +39 055 331013

*tutti i diritti sono riservati:
nessuna parte può essere riprodotta in alcun modo
(compresi fotocopie e microfilms)
senza il permesso scritto dalla Casa Editrice*

ISBN 978-88-6055-318-8

e-mail ordini@alinea.it
info@alinea.it
<http://www.alinea.it>

IN COPERTINA:

Disegno di alcuni alunni della classe 4^a B della Scuola Primaria dell'Istituto Comprensivo "Umberto I°" di Pitigliano (Gr), realizzato in occasione delle attività di partecipazione per la redazione del Piano strutturale coordinato "La Città del Tufo", predisposte dal Garante della Comunicazione del Comune di Pitigliano, maggio 2007.

Per gentile concessione del Dirigente Scolastico dopo autorizzazione dei genitori in data 12 febbraio 2008.

finito di stampare nel settembre 2008

—

d.t.p.: "Alinea editrice srl" - Firenze
stampa: Genesi Gruppo Editoriale - Città di Castello (Perugia)

DISCUTENDO INTORNO ALLA CITTÀ DEL LIBERALISMO ATTIVO

a cura di
Giuseppe De Luca

scritti di

Claudio Bertolazzi, Barbara Lilla Boschetti,
Grazia Brunetta, Roberto Camagni, Giulio Giovannoni,
Carlo Lottieri, Italo Magnani, Giancarlo Mengoli,
Ezio Micelli, Filomena Pomilio, Paolo Rizzi,
Gabriele Pasqui, Marco Ponti, Vito Redaelli,
Umberto Janin Rivolin, Edoardo Salzano,
Michele Talia, Francesco Ventura

con saggio finale di Stefano Moroni

INDICE

- 00 PROLOGO
- 00 L'AVVIO DI UN DIBATTITO
di Giuseppe De Luca
- 00 ATTO 1° - QUESTIONI DI DIRITTO
- 00 1. CHI HA PAURA DEL LUPO CATTIVO?
APPUNTI PER UN'URBANISTICA
POLITICAMENTE SCORRETTA
di Claudio Bertolazzi
- 00 2. RECUPERARE IL SIGNIFICATO E IL SENSO,
ANCHE GIURIDICO, DELLA LIBERTÀ INDIVIDUALE
di Barbara Lilla Boschetti
- 00 3. PIANIFICAZIONE URBANISTICA TRA ETICA
ED EPISTEMOLOGIA
di Carlo Lottieri
- 00 4. UNA RIVOLUZIONE COPERNICANA
di Giancarlo Mengoli
- 00 5. CONFINI E CERTEZZE NELLE REGOLE DI USO
DEL SUOLO
di Filomena Pomilio
- 00 ATTO 2° - QUESTIONI DI URBANISTICA
- 00 6. PROCESSI DI AUTO-ORGANIZZAZIONE SOCIALE
E CAMBIAMENTO ISTITUZIONALE
di Grazia Brunetta
- 00 7. PIANIFICAZIONE URBANISTICA
ED ESTERNALITÀ NEGATIVE
di Giulio Giovannoni
- 00 8. IL POTERE, IL CONFLITTO E LA STORIA
di Gabriele Pasqui

- 00 9. NUOVI SPAZI DI PROGETTUALITÀ
NEL GOVERNO URBANO
di Vito Redaelli
- 00 10. IL PIANO COME TECNOLOGIA ISTITUZIONALE
DI INTERFACCIA
di Umberto Janin Rivolin
- 00 11. LA CITTÀ DEI PROPRIETARI
di Edoardo Salzano
- 00 12. LA CITTÀ DEL CAPITALISMO IMPERFETTO
di Michele Talia
- 00 13. UNA NEGAZIONE DEL PIANO
CHE SI NEGA DA SÉ
di Francesco Ventura
- 00 ATTO 3° - QUESTIONI DI ECONOMIA
- 00 14. IL PIANO È MORTO, VIVA IL PIANO!
di Roberto Camagni
- 00 15. IL PUBBLICO E IL PRIVATO
NELL'ECONOMIA DELLA CITTÀ
di Italo Magnani
- 00 16. CONTRO QUESTA PIANIFICAZIONE
di Ezio Micelli
- 00 17. È POSSIBILE IL LIBERALISMO ATTIVO?
di Paolo Rizzi
- 00 18. LA MOBILITÀ DEL LIBERISMO ATTIVO
di Marco Ponti
- 00 EPILOGO
- 00 LA REGOLAZIONE DELL'USO DEL SUOLO
IN UNA PROSPETTIVA NOMOCRATICA
di Stefano Moroni
- 00 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI
- 00 AUTORI

PROLOGO

PER L'AVVIO DI UN DIBATTITO

Giuseppe De Luca

*Il mondo sarà sempre governato dall'interesse personale.
Non dovremmo tentare di fermarlo,
ma solo cercare di fare coincidere un poco di più l'interesse personale
degli uomini volgari con quello collettivo degli uomini onesti*

Samuel Butler, *Erewhon*, 1872

Importante più per gli interrogativi che pone nell'agorà degli studi sulla pianificazione degli assetti urbani che, probabilmente, per le soluzioni che prospetta, *La città del liberalismo attivo* di Stefano Moroni - richiamato direttamente nel titolo del presente volume - può essere considerato un vibrante e gustoso testo di critica alla pianificazione di sistema, così come questa ha preso corpo nei paesi ad economia di mercato dopo la rivoluzione industriale. O meglio rappresenta una critica radicale verso la concezione della pianificazione urbanistica come pratica di organizzazione e controllo degli usi dei suoli a mo' di "ostetrica" della società.

Come il ruolo dell'ostetrica è quello di aiutare, rendere più facile, realizzare nel modo migliore un evento che avrebbe luogo lo stesso, così quello della pianificazione è una cosciente e deliberata attività predisposta all'interno della sfera pubblica per guidare verso esiti voluti, e deliberatamente predisposti, il processo di trasformazione urbana, in nome del miglioramento nell'uso e nella gestione delle risorse territoriali, ma con un obiettivo ben più ampio: incidere sull'evoluzione del sistema sociale secondo fini predefiniti.

Il libro non enuncia esplicitamente questa concezione della pianificazione ma, sullo sfondo implicito della critica alla pianificazione di sistema, essa aleggia. Per i cultori della filosofia politica il libro richiama alla mente le riflessioni di Gerard A. Cohen e la sua radicale critica alle teorie dell'egualitarismo all'interno di una società ingiusta (Cohen 2000).

Non sembri strano questo accostamento, perché la costruzione e la gestione della pianificazione urbanistica, se non la si identifica con il semplice rispetto di procedure codificate da norme, è politica, nel senso più ampio del termine. Della politica, il piano urbanistico non è altro che un prodotto (fatto di regole) tecnicamente assistito. Qualunque piano formalizzato all'interno di una procedura ad evidenza pubblica e in un contesto istituzionale, compreso il piano urbanistico, infatti, non può essere definito altrimenti se non come *una decisione*

politica tecnicamente assistita. Il piano urbanistico assume non solo funzioni "strategiche" e "progettuali", quanto quelle di rappresentazione di uno spazio, come prodotto di una interazione sociale. Se è la *rappresentazione di uno spazio*, la sua principale attenzione non è tanto l'individuo, quanto il suolo che deve ospitare fisicamente quella rappresentazione. Secondo Moroni, questa impostazione deve essere circoscritta alla sola «pianificazione di servizio» (pp. 95-101). Pensiamo non basti, essendo il mercato dei suoli urbani e la città del tutto particolare rispetto ad altri mercati, perché genera beni posizionali su suoli dati, quindi beni non più scambiabili e trasferibili ad altri suoli. La pianificazione (cioè scegliere) è un mezzo per rappresentare (politicamente) uno spazio. Per questo essa è il momento principale della costruzione delle regole (il sistema normativo del "negozio città") che presiede alla rappresentazione (la distribuzione dei temi collettivi e le assunzioni "valoriali" a questi connessi) della città. Momento che deve essere comune, partecipato e trasparente, nel senso di dare cittadinanza a tutti (l'esperienza della pianificazione strutturale e della partecipazione attiva sviluppata in alcune Regioni italiane pensiamo possa dare conto di questo approccio).

Il nodo sta tutto qui: quale interazione sociale è possibile attivare affinché il prodotto non sia distante rispetto al sistema delle conoscenze e delle attese e al sistema delle "regole" che sottostanno e identificano un dato ambito territoriale; oppure quanto lasco deve essere questo prodotto nell'incrocio del rapporto tra interessi collettivi (rappresentazione di uno spazio) e interessi privati (tutela dei diritti individuali) o, in termini squisitamente spaziali, tra (rappresentazione delle) aree pubbliche e (esito realizzativo nelle) aree private.

Se assumiamo questa prospettiva di lettura, il volume di Moroni è ambivalente. Possiamo considerarlo come un testo che si interroga su alcuni aspetti rilevanti di teoria generale dello Stato legati all'organizzazione dello sviluppo urbano e territoriale, e del sistema decisionale a questo connesso, cioè un vero e proprio volume di diritto; oppure come un testo che, interrogandosi sullo «strumento principale attraverso cui si è cercato di governare la città e le sue trasformazioni», pone quesiti in ordine alla sua pretesa legittimità nell'invasione della sfera degli interessi e scelte individuali delle persone e sulla conseguente efficacia dell'azione pubblica in una economia di mercato.

Noi pretendiamo per la prima lettura; comunque da entrambe le prospettive l'esito finale prospettato da Moroni è radicale: la pretesa di una pianificazione come strumento pubblico di coordinazione di una pluralità di attività singole è fallace tanto che i deludenti risultati osservabili sul territorio reale sono visibili a tutti; come coglibile è la

difficoltà a riformulare un impianto normativo nuovo, sia a livello nazionale che a livello regionale, proprio per alcune incrostazioni legate ancora all'inverosimile pretesa novecentesca di controllare l'evoluzione sociale attraverso strumenti di pianificazione di sistema.

Come uscirne?

Secondo Moroni, rivedendo sia l'impianto teorico di riferimento, sganciandolo dalla scuola economica neoclassica – che ha causato notevoli danni nella visione troppo ottimistica di un mercato governato da un meccanismo di equilibrio, con attori che ottimizzano le loro preferenze, e situazioni di equilibrio che portano alla massima efficienza allocativa – in favore del liberalismo di matrice classica continentale, colpevolmente poco studiato – che considera il mercato come il prodotto di un particolare ordine spontaneo dinamico, una «catallassi», dove le preferenze imprevedibili e mutabili e comportamenti legati a forme di razionalità limitata sono le caratteristiche principali¹; soprattutto, rifacendo i conti con le questioni normative generali.

A questo compito è dedicata la parte più estesa del libro, quella che dà anche il nome al volume, centrata sul cosiddetto «liberalismo attivo». Una particolare reinterpretazione del liberalismo classico applicato ai fatti urbani e fondato su alcuni assunti di base:

- a) un robusto individualismo etico-politico (solo gli individui contano e ogni individuo conta)
- b) una netta distinzione tra *sfera del giusto* e *sfera del bene* (riconoscendo alla sola prima dimensione le regole di base universalizzabili e coercitivamente imponibili dallo Stato)
- c) una libertà individuale intesa come «libertà negativa», interpretata soprattutto in termini di non-impedimento e non-interferenza
- d) la supremazia del diritto e della legge (*rule of law*), cioè imparzialità e impersonalità delle regole, ovvero regole generali e astratte, nonché stabili e prevedibili in modo tale da consentire a tutti di formarsi aspettative quanto più possibile attendibili relativamente al comportamento altrui e al comportamento dello Stato
- e) una congruenza provvidenziale del mercato, come forma organizzativa dell'economia
- f) che a tutti sia garantita una *giusta condizione di base*, cioè quei servizi minimi per condurre una vita «almeno decente».

¹ «In questa prospettiva il mercato è visto come un processo di scoperta collettiva continua in un mondo segnato da incertezza radicale e popolato da attori singolarmente e costitutivamente ignoranti, dotati di razionalità severamente limitata e con preferenze in continua e imprevedibile trasformazione» (Moroni 2007a, p. 7).

Il volume è testimonianza di un articolato percorso di ricerca che Moroni ha intrapreso, da una decina di anni, prima con studi su ruolo e contenuti della pianificazione territoriale, e poi con studi sul pensiero economico europeo, che lo hanno portato ad esplorare – in una prospettiva applicativa di *planning theory*, mai fino ad ora adottata – gli assunti della cosiddetta “scuola austriaca” e uno dei suoi massimi esponenti: F. A. von Hayek. Percorso di ricerca che ha trovato nel volume *L'ordine sociale spontaneo. Conoscenza, mercato e libertà dopo Hayek* (Torino, 2005), una ampia trattazione e sistematizzazione in una prospettiva di «liberalismo attivo», declinato come protagonismo potenziale degli individui.

Secondo Moroni, il contributo più interessante che von Hayek ha dato alla riflessione economico-politica è l'approfondimento del concetto di «ordine spontaneo» applicato alla vita economico-sociale. Un ordine i cui elementi, date certe condizioni, genera *auto-organizzazione*. Questa l'idea di fondo: ciò che connota un'aggregazione umana è che da qualche parte, nella testa degli individui, negli atti delle persone, nel linguaggio che lega, e nelle reciproche tolleranze, esiste un'idea di comunità. Un metodo di stare insieme, un codice che unisce i diversi aspetti della vita comunitaria, fino a generare un vero e proprio procedimento di natura adattiva poggiante su forme esplicite di vita auto-organizzata.

Percorrendo questo volume – che qui si intende discutere – sembra molto chiara la convinzione di Moroni sulla incapacità della pianificazione di sistema non solo a non sapere portare “felicità” nel consorzio umano – che era uno dei presupposti marcatamente richiamati nella tradizione disciplinare classica – ma anche a dare l'ordine voluto negli assetti urbani. Troppo parziali sono le conoscenze sulle quali la pianificazione degli usi dei suoli viene costruita e indeterminati i risultati di una azione che si svolge in ambienti di incertezza assoluta, dove il concorso di una pluralità di interventi effettuati da differenti soggetti (siano essi famiglie, imprese o istituzioni) è determinante e il loro coordinamento difficile; ed altrettanto problematica la gestione e il controllo, salvo non sia affidata a protocolli di natura coercitiva che, marcatamente, riducono la libertà individuale.

Ma andiamo per ordine.

Cos'è effettivamente il liberalismo attivo? Per tracciarne i connotati, Moroni lo tratta in negativo (pp. 22- 31). Come il più classico dei liberali dice cosa certamente non è. Quindi:

1. *non implica l'atomismo, non crede che le società siano una semplice somma di individui intesi come monadi isolate*

2. *non è una forma di pluralismo relativista dei valori*, cioè riconosce e incoraggia solo il pluralismo delle concezioni individuali del bene e della buona vita
3. *non difende una forma di policentrismo dei gruppi di interesse*, cioè quella situazione in cui le scelte pubbliche divengono principalmente l'esito di un mutuo aggiustamento partigiano tra una pluralità di gruppi di pressione
4. *non è anarchismo, né minimalismo*, quindi non raccomanda né un indiscriminato *laissez-faire*, né uno scheletrico stato minimo, ma, semplicemente, uno stato che interviene in un certo modo: in particolare, salvaguardando determinate libertà individuali e rispettando l'ideale della *rule of law*
5. *non è certo «mero» liberismo, ma è «anche» liberismo*, esso non si risolve certo nell'economia di mercato, anche se questo non deve far sorgere l'equivoco opposto
6. *non è anti-democratico, tutt'altro*, è una dottrina politica che giustifica l'esistenza dello stato perché tuteli i diritti degli individui gli uni rispetto agli altri e, contemporaneamente, la dottrina politica che richiede che lo stato stesso sia sottoposto a rigidi vincoli nella sua azione di tutela
7. *non è antieguagliario*, perché accoglie forme di uguaglianza di natura etico-politica, la più importante della quale è l'uguaglianza di trattamento di tutti gli individui
8. *non è indifferente alla situazione dei più deboli*, perché il diritto individuale alla libertà negativa serve per difendere ciascuno nei confronti degli altri individui così come nei confronti dei governanti
9. *non è utilitarismo*, perché non raccomanda scelte collettive che massimizzano la somma delle soddisfazioni delle preferenze individuali
10. *non è conservatorismo*.

In estrema sintesi, esso poggia su due concetti basilari: a) le *libertà fondamentali* e b) una *dotazione di base per tutti*. Come meglio specificato nel precedente volume (Moroni 2007a) esso fa riferimento a due postulati: i) l'esistenza di una società (di mercato) auto-organizzata come ordine spontaneo; ii) l'idea normativa di istituzioni pubbliche specificatamente indirizzate a garantire la difesa della libertà individuale, ma che al contempo si facciano garanti di servizi fondamentali minimi.

Può sembrare un paradosso, ma postulati simili – per rimanere in Europa – si trovano in studiosi del socialismo liberale, come

Milidand (1994), di quello riformista, come Giddens (2000), ed anche in quelli della cosiddetta sinistra disincantata e alla ricerca di nuove forme di democrazia, come Attali (2006), che tuttavia sembrano muoversi in una impostazione di natura "benthamita". Segno, comunque, dell'inquietudine delle veloci e, sovente, anche radicali trasformazioni economiche contemporanee. Ma segno che, abbandonate le ideologie che hanno caratterizzato buona parte del Novecento, si comincia a ragionare pragmaticamente sui problemi e sui possibili tentativi per affrontarli. Da questo punto di vista il libro di Moroni è un "palinsesto", che stenta ad essere racchiuso in parole d'ordine stabili e in significati integralmente condivisi. "Palinsesto" perché si trovano in esso, e stratificati, i germi per una riflessione complessiva sulla pianificazione. Un testo, quindi, che obbliga al ragionamento e induce alla ricerca. Per questo motivo abbiamo invitato studiosi e ricercatori appartenenti a tre macro aree disciplinari, e attivi in diversi ambienti di lavoro, a commentarlo.

Ovviamente il commento era libero, purché racchiuso in poche pagine. Tuttavia alcune domande sono state poste all'attenzione dei nostri interlocutori: la questione dell'auto-organizzazione e della progettualità sociale, cioè quanto questa prospettiva potesse rappresentare una nuova e radicale visione nel governo delle trasformazioni urbane e territoriali; l'idea anti-strumentale del diritto come cornice stabile per molti scopi, o meglio il problema dell'uguale trattamento e dell'imparzialità nelle norme. Tema centrale della pianificazione, non solo di sistema.

I contributi arrivati sono stati davvero significativi ed organizzati come un'opera teatrale in un gioco di specchi a più voci in tre atti (diritto, urbanistica, economia), alla fine dei quali l'attore principale, rimasto sempre sullo sfondo delle scene ad ascoltare, si riappropria della parola e risponde lungamente, chiudendo così anche il volume.

Non tutte le domande poste hanno trovato robusta trattazione negli autori invitati, altre invece sono state aggiunte e discusse. Due, però, non hanno avuto quell'attenzione che si sperava: il ruolo delle politiche regolative nella contemporaneità che, di per sé, non possono non avere una qualche forma di natura coattiva; e la questione dell'auto-organizzazione, cioè di quegli ordini "spontanei" e "contrattuali" (molto diffusi, anche in Italia, specialmente nella costruzione e gestione di villaggi turistici, ma anche di significativi brani edilizi urbani) che nascono se gli individui sono lasciati liberi di agire all'interno di regole certe e stabili.

Ma lasciamo parlare i testi.

ATTO 1°
QUESTIONI DI DIRITTO

1.

CHI HA PAURA DEL LUPO CATTIVO? APPUNTI PER UN'URBANISTICA POLITICAMENTE SCORRETTA

Claudio Bertolazzi

È con un certo stupore che da qualche tempo è possibile notare che in diversi luoghi e su vari fronti si sviluppano, quasi in contemporanea, convegni e dibattiti *critici* sull'urbanistica italiana; cosa ad oggi mai verificatasi nonostante fosse ormai evidente a tutti che la pianificazione in Italia, sulla quale ogni dibattito era stato sempre accuratamente soffocato se non ignorato *tout-court*, non solo non era più in grado di conseguire, specie negli strumenti di sistema, i propri obiettivi, ma sempre più spesso aveva fatto sì che gli esiti di piani magniloquenti risultassero del tutto opposti (sempre che qualcuno li avesse verificati) agli obiettivi dichiarati.

L'analisi del processo di disgregazione che in pochi decenni (dal 1942 ad oggi) ha portato l'urbanistica italiana da strumento prevalentemente tecnico di riordino del territorio all'attuale ed efficientissima macchina di potere e denaro per poteri forti, partiti e burocrazia, non è impresa facile né breve, ma, a quanto pare, i tempi sembrano ormai maturi (o la muraglia conservatrice troppo collabente) per non iniziare una critica seria sulla nostra urbanistica, sui guasti che ha provocato, sulle cause della situazione attuale e, infine, sui possibili rimedi per rimettere in piedi una realtà capovolta.

Lo stato di fatto

Per descrivere i difetti da cui la nostra cultura urbanistica è afflitta, occorrerebbe un'analisi assai approfondita che non rientra tra gli obiettivi di questa breve riflessione. Ritengo tuttavia utile citare alcuni tra i fondamenti culturali che hanno dato luogo a processi decisionali che, allo stato attuale, sembrano, senza esagerazione, sostanzialmente folli. Inizierò quindi, per ordine e senza alcuna pretesa di esaustività, dalla parte più facile, cioè dalla fine.

Se si analizza la forbice tra gli obiettivi dichiarati dai piani generali (decennali per legge) di città medio-grandi e quelli raggiunti, si

nota che questi non superano il 15-20%; se si riesce ad ottenere un risultato migliore è solo perché vengono apportate una miriade di varianti che, normalmente, ne cambiano però gli assunti di base.

Dall'evidente fallimento della pianificazione italiana si può desumere, in una prima elementare analisi, che, quantomeno, gli obiettivi del Piano non corrispondevano alle attese della società. Ma quali le cause di questo scollamento? E perché, nonostante l'evidenza, non è stata apportata alcuna modifica ad un sistema evidentemente inefficiente, se non controproducente?

Prendendo il problema un po' alla lontana, potremmo iniziare dalla differenza tra due metodi di conoscenza e approccio alla realtà: il metodo "dalla teoria alla prassi" (se la realtà non corrisponde all'idea, chi sbaglia è... la realtà); e il metodo "dall'analisi dei fatti alla formazione di una teoria" (teoria che dovrà essere poi testata, e qualora i fatti non corrispondano all'idea, modificata). Si può affermare che il metodo della pianificazione usato in Italia è stato quasi esclusivamente del primo tipo. Lascio a chi legge la scelta di quale tra i due metodi sia da considerarsi più scientifico.

Per evidenziare più in dettaglio su quali basi i nostri pianificatori abbiano fino ad ora basato le proprie previsioni (prive di una reale scientificità) ed azioni vorrei citare alcuni esempi.

Ascientificità dei metodi di rilevamento del fabbisogno. Premettendo che la durata decennale del PRG non viene quasi mai rispettata, in una città di dimensioni medie, dal momento in cui si inizia a raccogliere i dati per un nuovo piano alla sua adozione, passano circa 4-5 anni. Dall'adozione all'approvazione, superate osservazioni, controdeduzioni e richieste di modifica da parte del Comune, della Provincia, della Regione e dei singoli cittadini, trascorrono, nonostante i limiti "categorici" (ma senza sanzioni...) imposti dalle varie leggi, altri 15-20 mesi.

Si può pertanto dedurre che per elaborare un piano tramite i metodi dell'urbanistica classica occorrono 5 o 6 anni circa. Dato che la società procede con ritmi molto più rapidi, in 5 o 6 anni i dati cambiano completamente, e qualunque strumento nasce morto.

Il paradosso della forbice tra Piano ed esigenze reali della popolazione è anche dovuto al metodo di rilevamento dei dati. Questi sono di norma statisticamente basati sull'andamento medio della popolazione e delle attività presenti nel Comune nei precedenti 10 anni. Sul dato lineare medio che ne emerge si formulano simulazioni di mutamento¹, e su queste astrazioni si calcola il fabbisogno del

¹ Di solito tre: nella prima eventualità, in leggera flessione; nella seconda, mantenendo i ritmi attuali; nella terza, considerando un leggero aumento

Piano ed il dimensionamento delle sue componenti. Se però, in un Comune confinante, un'area agricola si trasformasse in una zona destinata, per esempio, a terziario intensivo (con centri direzionali, uffici, ipermercati, ecc.) un tale intervento, che in altri paesi del mondo libero non provocherebbe grandi sconvolgimenti, in Italia farebbe saltare, con il suo solo ruolo di medio attrattore intercomunale, ogni pianificazione dei Comuni vicini, costretti ad operare varianti su varianti per adeguarsi alle nuove domande, e tutto ciò con grande fatica e dispendio di mezzi pubblici e privati.

Per evitare che la pianificazione locale fallisca, gli enti sovraordinati danno di norma vita ad un'ulteriore pianificazione di dettaglio, con disposizioni rigide e restrittive su zonizzazioni ed usi del territorio, dando così origine ad una sorta di pianificazione "a cascata al contrario". La pianificazione del nostro Comune viene in tal modo salvata, ma non così le esigenze della sua popolazione. Nel frattempo gli imprenditori, che non possono realizzare in tempi ragionevoli ciò che occorre, rispondono abbandonando l'impresa, o corrompendo i funzionari preposti, o realizzando "abusi di necessità" in attesa delle eventuali punizioni giuridiche (peraltro spesso scansate).

Ma se la pianificazione prevale sulle necessità degli individui, diventa lecito pensare che una pianificazione neoclassica perfetta sia solo in grado di creare città-cimitero dove non solo a nessuno dei residenti verrebbe in mente di creare centri di attrazione in luoghi non graditi dal Piano, ma nessuno poi se ne lamenterebbe, con buona pace di tutti.

Questa incompleta, ma semplice, descrizione dei processi di formazione dei piani nell'urbanistica tradizionale ci consente di affrontare con più chiarezza alcuni fra i nodi fondamentali del suo mancato funzionamento.

Acriticità dell'approccio. Premesso quanto sopra, non ci addentreremo troppo in spiegazioni. L'urbanistica italiana si dichiara - ed è conosciuta - come disciplina scientifica e quindi, come la matematica, imperitura ed immodificabile: essa infatti utilizza dati statistici, complessi modelli matematici astratti ed apparentemente oggettivi, ma non tiene in alcun conto i limiti umani della conoscenza (di tutti e quindi anche dei pianificatori), né le enormi capacità di autorganizzazione della società. L'affermazione dei positivisti che «tutto ciò che oggi non siamo ancora in grado di comprendere, lo comprenderemo più avanti», sulla quale si fonderà il motto della Bauhaus «dal (progetto del) cucchiaino alla (progetto della) città», suona ormai come pura superstizione del dominio della ragione.

Purtroppo dal progettare un cucchiaino ad una città ce ne passa,

e il dogma può oggi essere preso solo come una delle tante espressioni della presunzione umana. Ora, se oggi possiamo affermare che nessuno di noi è in grado di pianificare la propria vita anche solo per qualche giorno, possiamo anche affermare che nessun "Demiurgo" sarà in grado di pianificare, e quindi prevedere o indirizzare, i movimenti e la vita di milioni di abitanti per 10 anni; anzi, il solo pensiero, sulla base delle attuali conoscenze, appare quantomeno folle.

Modalità obsoleta di affrontare i problemi: "maggiore il dettaglio, migliore il risultato". Un sistema normalmente utilizzato dai nostri pianificatori consiste nel tentare di risolvere ogni problema, anche solo potenziale, creando una regola. Purtroppo, l'esperienza insegna che "ogni regola chiarita ne genera due da chiarire" e questo processo è destinato ad avvilupparsi sempre più su sé stesso, dando vita a regole tanto più minuziose quanto, a volte, ridicole.

Nel regolamento edilizio di un Comune della Riviera romagnola troviamo, a riprova di quanto detto, alcune norme-cameo invero curiose: ad esempio all'art. A.3.6.a *Infissi esterni-disposizioni prestazionali cogenti*, troviamo le seguenti prescrizioni: «*Effetti da controllare: infiltrazioni d'acqua. Prova in opera: Detta prova verrà svolta mettendo in depressione il locale relativo alla porzione di facciata in esame tramite adeguata attrezzatura*»². Da citare anche il metodo richiesto - anch'esso posto tra i requisiti cogenti dallo stesso Regolamento - per il controllo degli odori, art. C.3.1.a *Assenza di odori sgradevoli: Metodo di verifica: «Si dovrà controllare la presenza di fattori aeriformi ed aerosospesi che provochino odori sgradevoli. La prestazione viene misurata dalla sensazione soggettiva del collaudatore. In casi particolari, fare odorare l'aria ad un numero di persone statisticamente significativo*»³. Di esempi del genere i nostri strumenti urbanistici non sono certo carenti; essi contribuiscono a confermare che il metodo di tentare di pianificare tutto porta solo ad un delirante avvitemento, che conduce in breve la norma a "normare" solo se stessa, perdendo presto di vista gli obiettivi da conseguire.

Per liberare le nostre pubbliche amministrazioni dai propri regolamenti, occorre quindi un radicale cambio di mentalità: meno si pianifica - in particolare il complesso, per le troppe variabili in gioco - e più spazio si lascia alle scelte dei cittadini attraverso il mercato, migliori saranno gli esiti.

² Comune di Riccione, *Regolamento edilizio*, Delibera del C.C. n. 302/90, p. A.33.

³ *Idem*, C.s., p. C.3.

Inversioni di campo. Quest'affermazione pare pleonastica, ma così non è (e sono profondamente grato a Moroni per aver ricondotto la *normazione* – e non la *progettazione* – urbanistica nel campo del diritto). Il pianificatore medio italiano, infatti, tende a considerare la disciplina del territorio più come un raffinato esercizio di letteratura che come una legge, che come tale va scritta e letta. Ricorrendo nuovamente ad un esempio, cito la LR 20/2000 della Regione E. Romagna: *Contenuti della pianificazione*, art. A1: *Sistema ambientale*: «Le previsioni dei piani relative agli usi ed alle trasformazioni del territorio si informano ai criteri di *sostenibilità ambientale e territoriale di cui all'art. 2*»; e, all'art. 2: «Gli obiettivi della pianificazione [consistono nel] (...) ridurre la pressione degli insediamenti sui sistemi naturali (...) anche attraverso opportuni interventi di *mitigazione degli impatti* (per) promuovere il miglioramento della *qualità ambientale*, architettonica e sociale, del territorio urbano»⁴.

È evidente che “norme” che obblighino a rispettare “soglie di sostenibilità”, senza che queste siano quantificate e ben definite, o che dettino disposizioni circa una non meglio identificata “qualità ambientale”, suonano bene, ma non appartengono affatto allo stato di diritto, non solo perché essendo indeterminate danno luogo ad interpretazioni soggettive ed aleatorie (presagio di sicuri contenziosi futuri), ma perché, semplicemente, non sono norme.

Scarsa democraticità. Piani e regolamenti sono normalmente redatti da una ristretta casta sacerdotale prevalentemente pubblica ed autenticata da un “esperto” che, sulla base di assunti ideologici, procedimenti astratti, o motivati da convinzioni personali, ma in ogni caso senza tenere in alcuna considerazione il mercato, redigono in conclave i vari strumenti urbanistici. Per evitare osservazioni imbarazzanti, possibili entro 60 giorni dalla pubblicazione, il piano viene spesso adottato nel periodo delle ferie estive ed utilizza un linguaggio criptico di cui spesso non ci sarebbe alcun bisogno. Al termine dei 60 giorni il piano è approvato.

Che un piano che interessa migliaia o centinaia di migliaia di cittadini non possa né debba essere emanato da un ristrettissimo numero di persone sulla base delle proprie personali convinzioni dovrebbe, salvo concepire la società in senso leninista, appartenere all'evidenza; ma qualora si intendesse la pianificazione in senso meno totalitario occorrerebbe procedere con tutt'altri metodi, peraltro normalmente utilizzati nel resto dell'occidente.

Se il piano deve essere redatto dalla Pubblica Amministrazione

⁴ Regione Emilia-Romagna, LR 20/2000, Allegato, p. A-1 e art. 2, p. 6.

(perché, come vedremo, la cosa potrebbe anche non essere così), il Comune potrebbe costituire una commissione mista comprendente anche cittadini ed operatori sul territorio (professionisti, rappresentanti delle imprese e dei lavoratori, operatori immobiliari, ecc.). Questo consentirebbe minori margini di manovra per il Comune, ma amplierebbe in modo determinante le possibilità di approssimarsi al fabbisogno reale e consentirebbe una reale partecipazione dei cittadini⁵.

Eccesso di discrezionalità e sperequazione tra i cittadini. Confrontando tra loro gli strumenti generali di pianificazione di altri paesi, è possibile notare che mentre in molti Piani le città radiali sono pianificate dividendo il territorio in ampie fasce concentriche, cui vengono attribuite indici uguali o decrescenti dal centro alla periferia, in Italia, a causa del mito del cosiddetto "egualitarismo", le città radiali sono state di norma pianificate con l'obiettivo di "riequilibrare il territorio".

Il mito del "riequilibrio" sta alla base della nostra urbanistica, dando vita a piani che, specie negli anni Settanta, si opponevano alle tendenze naturali dello sviluppo urbano, disponendo *motu proprio* che i nuovi insediamenti venissero realizzati in aree di pianura assai poco utilizzate, e scoraggiando con vincoli, zonizzazioni ed usi ad hoc, le aree pedemontane più dense e quindi meglio servite. Il Piano di Bologna del 1977 - detto "La grande Variante" - fu un capostipite di questa translazione forzata, tramite l'urbanistica, di cittadini ed attività verso aree "da riequilibrare". Fu prevista una «Direttrice Nord», verso Ferrara, sulla quale innestare i nuovi insediamenti, supportati da una viabilità ortogonale a maglia quadrata. Questo avrebbe dovuto diluire il forte attrattore di Bologna centro, per dar vita ad una città "spalmata" sulla nuova viabilità di pianura. Peccato che a nessuno fosse venuto il dubbio che, se verso Ferrara non si erano formati spontaneamente nuovi insediamenti, una qualche ragione doveva pur esserci. E la ragione infatti c'era: la gente non voleva abitare in pianura perché c'era la nebbia, il clima non era gradito, e mancando le residenze, anche servizi e infrastrutture erano carenti se non del tutto assenti.

Dopo i primi (costosi) tentativi di incentivare con Piani attuativi di pubblica iniziativa e zoning mirati la deportazione dei cittadini verso Nord, e dopo aver accertato che oltre una certa distanza dalla città radiale (che radiale continuava ad essere nonostante

⁵ Il Comune di Boston, ad esempio, per la redazione del *Boston Zoning code & Enabling Act*, dà corpo ad una commissione formata da: un immobiliare, un architetto nominato dalla *Boston Society of Architects*, l'architetto esperto di landscape, un ingegnere civile, un componente della locale Camera di commercio, un rappresentante dei lavoratori, uno delle Imprese, uno della *Motor Truck association*, e tre cittadini residenti, nominati dal Sindaco.

i tentativi di spalmarla), gli edifici rimanevano invenduti e le aree inutilizzate, il progetto fu in gran parte abbandonato, e già il Piano del 1985 finì col percorrere strade più realistiche.

Induzione alla corruzione. L'affermazione è forte, ma giustificata: poiché l'apparato legislativo-amministrativo della gestione del territorio è, come noto, un carrozzone immenso, caotico e contraddittorio, la mole di regole che si abbatte su chi debba stabilire le legittimità o meno di un qualsivoglia intervento lascia ampi margini di discrezionalità.

Essendo in Italia molto ben radicata l'abitudine di ottenere sottobanco ciò che sopra non sarebbe possibile, il tecnico istruttore è fortemente incentivato a dare un'interpretazione personale (trasformandosi impropriamente in legislatore) in grado di consentire al progetto di superare l'ostacolo. Seguire il suggerimento dato, anche se di assai dubbia legittimità, è certamente più sicuro e veloce che fare di testa propria. Va da sé che, a volte, il suggerimento abbia un costo, che i progettisti sono ben contenti di pagare per ottenere una sia pur parziale impunità, e che collusioni di questo tipo, già non rarissime, tendano ad espandersi proporzionalmente alla complicazione del quadro normativo.

Un effetto negativo indotto da questo poco commendevole comportamento consiste nella tendenza a progettare edifici "tradizionali" che abbiano più probabilità di passare velocemente i vari intoppi burocratici, a discapito dell'aggiornamento professionale sui nuovi materiali e sulla qualità architettonica ed urbana.

Assunti di principio e sistemi alternativi di pianificazione: appunti per un dibattito

Se la critica ad un sistema in disfacimento si può considerare abbastanza semplice, non altrettanto si può dire per formulare proposte attendibili in grado di superare i limiti insiti nella vecchia urbanistica. Mi limiterò quindi a proporre alcuni spunti di riflessione che potrebbero, se condivisi, dare vita ad un dibattito costruttivo. Come premessa inderogabile, l'urbanistica italiana dovrebbe riconoscere i propri difetti genetici ed esaminare con attenzione – e con un'umiltà finora, peraltro, mai mostrata – la legislazione di quei paesi che hanno evitato i problemi di cui sopra, proponendo, senza pregiudizi, una via italiana ad una pianificazione di livello europeo. Meglio sarebbe se l'EU si facesse promotore di una legge urbanistica unica per tutti i paesi dell'Unione, ma il cammino non sarebbe certamente privo di ostacoli.

Occupiamoci quindi del sistema legislativo italiano prendendo spunto anche da quelle esperienze che altrove hanno dato buona prova di sé. Come già detto, un processo di rinnovamento impone un radicale quanto difficile cambio di mentalità. Questa sorta di mutazione genetica potrebbe prendere le mosse da alcuni principi:

- (i) abbandonare il mito utopico della “città perfetta” – senza perderne però lo slancio creativo! – e cercare con umiltà di migliorare quanto è realisticamente possibile nella realtà
- (ii) perseguire l’ideale della *rule of law* propria dello stato di diritto, e ricorrere il meno possibile all’urbanistica contrattata, che ne rappresenta l’opposto e consente varie forme di corruzione e collusione, al di fuori del concetto delle “regole imparziali ed impersonali uguali per tutti”
- (iii) evitare “per principio” la normazione di dettaglio, perché, sia sul piano giuridico che su quello etico, *nessuno può arrogarsi il diritto di vincolare per decenni la vita delle persone*
- (iv) evitare di valutare il fabbisogno di un Piano urbanistico tramite criteri astratti, ma ricercando le reali esigenze sul campo, utilizzando anche sondaggi e valutazioni di mercato
- (v) abbandonare l’ormai vetusta zonizzazione classica, che riduce la vita nelle città ad un “puzzle” in cui i pezzi mancanti sono davvero troppi. Un diverso tipo di pianificazione potrebbe prevedere, ad esempio, ampie fasce di territorio ad indice spalmato, reperibile sul mercato o (come in Francia), “venduto” dall’Ente pianificatore privo di destinazioni d’uso. Gli indici così assegnati potrebbero essere uguali o decrescenti verso il centro, ma manterrebbero comunque la proprietà di contrastare la rendita “di posizione” tramite la messa in concorrenza di molti proprietari di terreni edificabili tra loro fungibili, e la facoltà di limitare la sperequazione introdotta dalla zonizzazione parcellizzata “a pioggia”, che consente ad alcuni di arricchirsi senza alcun merito (se non per affinità parentale o politica), e di punire altri rendendo inedificabili e senza alcun indennizzo i loro terreni;
- (vi) gli usi urbani dovrebbero sempre essere normati per esclusione (è ammesso tutto ciò che non è vietato), e non per ammissione (il contrario). Ciò consentirebbe, tra l’altro, di evitare le lunghe e costose varianti di piano per introdurre l’uso ammesso, e l’evidente discrezionalità del pianificatore nel determinare le attività dei cittadini in modo del tutto personale ed arbitrario
- (vii) La suddivisione del Piano regolatore classico in Piano strutturale più Piano operativo ha dato buoni risultati ovunque, tranne che in Italia,

sia per i difetti genetici della nostra urbanistica (mano pubblica onnipotente, delirio di onnipotenza, mentalità arretrata, ecc.) sia per l'inveterato conservatorismo, sempre vincente in questo ambito. Un tale metodo potrebbe tuttavia funzionare anche da noi se si verificassero alcune condizioni. In particolare, se il Piano strutturale, redatto dalla mano pubblica con scadenza medio-lunga, si limitasse sostanzialmente ad una descrizione delle scelte urbanistiche strategiche, all'indicazione dei vincoli esistenti sul territorio e a quelli di previsione, a dettare disposizioni sui sistemi infrastrutturali e sulle principali reti a grande scala e a fornire direttive o, qualora necessario, prescrizioni, sulle aree pubbliche o di pubblico interesse considerate strategiche. In altre parole, la pianificazione pubblica dovrebbe essenzialmente normare sé stessa, lasciando il resto alla sussidiarietà. Qualora il Piano strutturale si autolimitasse a questo, lo schema complessivo potrebbe essere, salvo casi particolari, attuato in gran parte dal privato, tramite strumenti operativi "a geometria variabile", in cui partecipi solo chi desidera partecipare utilizzando i propri indici e, se necessario, acquistando edificabilità dai vicini o dal Comune stesso. I Piani operativi, progettati prevalentemente dai privati secondo le esigenze del momento, dovrebbero essere normati da Regolamenti Edilizi privati molto rigidi, possibilmente sulla base di un Regolamento edilizio *di minima* dettato dal Comune. Gli utenti partecipanti al Piano operativo sarebbero, nel loro stesso interesse, consenzienti o, in caso contrario, potrebbero partecipare ad altri Piani operativi⁶.

Naturalmente gli elementi da trattare esorbitano ampiamente dai temi qui esposti, basti pensare al problema degli *standards*, inseriti in zone già del tutto sature come i centri storici, ma ottimi per ottenere in modo surrettizio nuove tasse, o ad alcuni sistemi di perequazione, che vincolano il privato a cedere al Comune, in caso di intervento, porzioni consistenti di terreno senza indennizzo⁷. Tuttavia, dato che da più parti cominciano a levarsi voci sempre più numerose ed insistenti che segnalano che "il Re è nudo", può darsi che alla fine se ne accorga anche Lui.

⁶ Qualora tale procedimento, ancorché già ampiamente sperimentato, sembrasse troppo audace, si potrebbe ripiegare sulla redazione del doppio Piano (Strutturale e Operativo) da parte di una Commissione mista designata dal Comune in grado di dare un ruolo decisionale effettivo a chi le esigenze del mercato le conosce bene e (sulla base di esempi nordamericani: si veda il già citato *Piano di Boston*), inserendo in Commissione anche un giurista, esperto specificamente in pianificazione urbanistica.

⁷ Si veda Comune di Bologna, *Piano strutturale comunale*, I Nuovo PSC di Bologna, Quadro Normativo, art. 39.

2.

RECUPERARE IL SIGNIFICATO E IL SENSO, ANCHE GIURIDICO, DELLA LIBERTÀ INDIVIDUALE

Barbara Lilla Boschetti

Mi è capitato di leggere un articolo apparso qualche tempo fa su *Le Monde*, intitolato *La fin de l'histoire en économie*. Ebbene, questo articolo sembra suggerire l'idea che la fine della storia, in economia, coincida col trionfo internazionale del liberismo economico di stampo anglosassone, a scapito, dunque, di quella variante, più attenuata, sostenuta a livello comunitario. Le ultime righe lasciano però al lettore non la certezza che la fine della storia sia veramente questa, ma, al contrario, il dubbio che questa storia non sia ancora finita e che gli Stati e la politica possano ancora trovare uno spazio proprio.

Il titolo è dunque un paradosso, costruito sulla palese e incontrovertibile fluidità del rapporto tra economia e politica, dalla quale dipende anche l'equilibrio tra ciò che è privato e ciò che è pubblico, tra interessi individuali e interessi collettivi.

Su questa dinamicità poggia l'intero fenomeno giuridico, cosicché, se non è dato vedere la fine della storia in economia, ancor meno appare possibile intravedere una fine della storia nel diritto e nel modo in cui il diritto variamente sintetizza la dialettica tra privato e pubblico, tra interessi individuali e collettivi.

Va sottolineato, peraltro, che la crescente complessità del sociale e il progressivo indebolimento degli istituti sui quali era costruita la stabilità degli ordinamenti pre-repubblicani, contribuiscono a rendere sempre meno visibile e certo il confine tra pubblico e privato, tra diritto ed economia. Anche le categorie elaborate dalla scienza giuridica, in particolare pubblicistica, a partire dalla fine del XIX secolo, offrono sempre minori certezze e costringono al ripensamento dei postulati sui quali il pensiero giuridico si fonda, fino alla messa in discussione dello strumentario attraverso cui tradizionalmente il diritto interpreta la realtà e su di essa incide.

Non è un caso, dunque, che, proprio in questi anni, la dottrina riprenda un discorso, abbandonato da tempo, sul metodo, tentando così di recuperare quella coerenza interna necessaria per la rilettu-

ra sul piano teorico-ricostruttivo dei postulati di una intera scienza o, almeno, di suoi ambiti più o meno generali. Di fondo rimane, però, la consapevolezza del relativismo dei concetti giuridici, che costituisce l'insegnamento più significativo dell'analisi storica del diritto, tanto da essere utilizzato come argomento anche dagli studiosi appartenenti al movimento dei Critical Legal Studies (CLS), per dimostrare, in aperta antitesi alle ideologie giuridiche liberali, come le idee giuridiche sono storicamente date e perciò espressione di un contesto sociale e politico definito.

Lungi dal giustificare un pericoloso abbandono allo scetticismo, il relativismo deve invece essere assunto come necessario ed inevitabile a rendere le costruzioni giuridiche utili alla comprensione della realtà, in linea con l'evoluzione sociale e politica di una certa società. Quasi paradossalmente, allora, è proprio l'esasperato tentativo di ancorare l'analisi giuridica a concetti astratti ed immutabili, a rivelarsi fallace: nel momento stesso in cui il concetto è posto, è costretto a misurarsi con la concretezza dell'esperienza giuridica.

La scienza giuridica, diversamente da altre scienze, non può invece trovare coerenza attraverso l'adesione ad una certa visione del mondo, dovendo poggiare sui fondamenti giuridici dai quali il diritto viene derivato, nella sua dinamicità: penso, in particolare, al primato della persona e dei diritti e delle libertà fondamentali ad essa riconosciute dalla Carta costituzionale, al principio di eguaglianza nella sua versione formale e in quella, più moderna, sostanziale o socio-economica, al principio di legalità, nei quali si sintetizza il costituzionalismo moderno.

Sulla base di queste premesse - che non sono teoriche, ma positive - il giurista può analizzare e interpretare il diritto e i suoi istituti.

Molte di queste premesse sono comuni alla prospettiva teorica alla quale Moroni aderisce e che definisce in termini di liberalismo attivo. Non può sfuggire, infatti, come la rilettura coerente dei principali istituti giuridici dell'urbanistica che dal liberalismo attivo paiono discostarsi - tra tutti, in particolare, il piano - sia tutta proiettata verso il recupero del significato e del senso, anche giuridico, della libertà individuale, nonché della partecipazione responsabile del cittadino alle scelte pubbliche.

Le istanze teoriche del liberalismo attivo non sono, però, presentate dall'autore come acquisite o scontate. L'autore mostra consapevolezza del fatto che, nonostante la diffusione e il fascino, il liberalismo è stato - ed è ancora - oggetto di mistificazioni devianti, secondo le quali esso sarebbe preclusivo di un equilibrio tra interesse generale e individuale e produttivo di una pericolosa

parcellizzazione dell'esperienza umana, laddove non riducibile al mero liberismo economico.

Questo pregiudizio ha a lungo condizionato anche l'attuazione della cosiddetta costituzione economica e ha certamente ritardato, come dimostra la lettura degli atti parlamentari e della letteratura giuridica del primo trentennio della Prima Repubblica, l'apertura di ampi spazi di mercato alla libertà individuale, prolungando l'esperienza dirigista. Solo recentemente, mutato il quadro costituzionale (con l'introduzione del limite dei principi e del diritto comunitario di cui all'art. 117, comma 1, Cost.) e normativo (con l'ingresso di un diritto comunitario uniforme o di un diritto nazionale reso equivalente in virtù della forza uniformante dei principi comunitari), la dottrina giuridica ha tentato una rilettura degli articoli 41 e 43 della Costituzione, affermandone anche la parziale decostituzionalizzazione per contrarietà ai principi comunitari. Non può stupire, in questa prospettiva, che il richiamo costituzionale alla pianificazione economica, da attuarsi, cioè, attraverso piani generali, sia rimasta lettera morta, prima perché non attuato e poi perché non più attuabile.

Ebbene, sul piano giuridico, la riscoperta della forza normativa dei principi di libertà si è fondata sull'inscindibilità costituzionale dei principi di libertà dal principio di uguaglianza, socio-economica e non solo giuridico-formale. Il principio di uguaglianza costituisce, infatti, il punto d'incontro della dimensione privata e individuale della libertà con la dimensione sociale: nella prospettiva dell'uguaglianza, insomma, la libertà è immediatamente inserita in rapporti giuridici, in una trama di relazioni. Da questo punto di vista, l'intersezione tra queste due sfere apparentemente dicotomiche – quella individuale e privata, da un lato, e quella sociale e pubblica, dall'altro – svela la doppiezza e l'ambivalenza di ogni posizione di libertà, che è al tempo stesso situazione giuridica soggettiva e partecipazione.

Tale accostamento, lungi dal depotenziare la forza normativa del principio di libertà, anche di iniziativa economica, ne costituisce un rafforzamento. Da un punto di vista ontologico, infatti, la libertà, o è libertà tra uguali e ugualmente garantita, ovvero si trasforma in privilegio, ossia nel suo opposto: dunque, libertà come crescita comune, come forza aggregante. Da questo punto di vista, allora, il fare delle posizioni di libertà dei vessilli dell'individualismo risulta certamente fallace sul piano teorico, prima ancora che positivo.

L'altro profilo dell'analisi di Moroni che interseca gli sviluppi della scienza giuridica moderna è quello dell'idea anti-strumentale

del diritto, di un diritto capace di essere elemento neutro, stabile e valevole per una pluralità di scopi.

L'idea anti-strumentale del diritto ripropone, in forme moderne, l'ideale liberale della *rule of law*, che negli ordinamenti europei di tradizione romanistica ha trovato la sua compiuta espressione nell'ideale dello stato di diritto, fondato sul primato parlamentare e della legge generale e astratta.

Il giurista, nella sua analisi critica dell'esperienza giuridica, deve però oggi misurarsi con la crisi del mito della generalità e astrattezza delle norme giuridiche.

La crisi della legge è un fenomeno ben noto alla letteratura giuridica: ad esso vengono ricollegati – in rapporto di causa-effetto – una profonda modificazione del tradizionale sistema delle fonti del diritto e l'affievolirsi della supremazia della legge parlamentare, la quale si nutriva appunto del mito della generalità e astrattezza delle norme giuridiche. Accade così che la norma scaturisca da atti di natura amministrativa o che la legge demandi ad essi, attraverso un complesso sistema di rinvii e richiami, la definizione del contenuto stesso della norma giuridica generale e astratta, assicurando, se si passa l'espressione, il ricambio normativo necessario a seguire le dinamiche economiche e sociali. Quanto più, infatti, i rapporti economici e sociali divengono capaci d'innovare e d'innovarsi, tanto meno il diritto è certo, sia dal punto di vista della stabilità sia da quello dell'assenza di lacune o di problematicità interpretative.

Un altro fattore che accresce l'instabilità del diritto è certamente la moltiplicazione dei centri di produzione normativa, connessa ai processi federalistici in atto sia in ambito interno sia in ambito sopranazionale. Può dirsi, insomma, che l'incertezza è divenuta caratteristica della legge e che, anzi, la sua mutabilità corrisponde al suo più intimo valore.

Vi è da notare, poi, che quasi paradossalmente, in aperto contrasto con le istanze garantiste dalle quali era scaturito, il mito della generalità e astrattezza delle norme si è ben presto rivelato un paravento dietro al quale è potuto crescere il potere dell'amministrazione e la sua supremazia sui soggetti privati, anche quando agente sul piano dei rapporti economici. Questo fenomeno s'intreccia e si combina con quello appena descritto, di un diritto sempre più di derivazione amministrativa e sempre più tecnocratico. Si concorda, dunque, con chi ha sostenuto che la supremazia della legge ha imposto, quasi paradossalmente, una lettura della Costituzione fatta a partire dal potere e non dalle libertà e dai diritti fondamentali, così frenandone e ostacolandone il processo di attuazione positiva e le potenzialità.

A mente di queste trasformazioni, per il giurista è assai difficile poter poggiare la garanzia delle libertà individuali sul primato legislativo e sulla generalità e astrattezza delle norme, specie quando queste derivino da atti di natura amministrativa. Così anche quando l'atto amministrativo sia il piano urbanistico comunale e, dunque, un atto generale. La particolarità delle norme di piano, caratterizzate da una generalità e astrattezza assai ridotta, ha impedito, peraltro, alla giurisprudenza amministrativa di poter mai arrivare a riconoscere la natura regolamentare del piano regolatore, ossia la natura necessaria a farne una fonte del diritto. Vi è, certo, una parte della dottrina che riconosce nel piano una fonte atipica rispetto al tradizionale schema delle fonti, ma di fondo rimane l'insuperabile località delle norme prodotte dal processo di pianificazione, la quale contrasta immediatamente con la speranza di generalità e astrattezza fatta propria dal liberalismo attivo. Certo, si può sperare il massimo di generalità, astrattezza e stabilità possibile, così dalle norme di piano come dalle norme prodotte dalle fonti del diritto classiche, ma la frammentazione complessiva del sistema delle fonti e il fenomeno del ricambio delle fattispecie legislative attraverso atti amministrativi o addirittura atti negoziali non amministrativi costringono l'operatore giuridico a ricercare altrove gli strumenti per la garanzia dell'unità dell'ordinamento giuridico e di quel minimo di stabilità richiesto all'agire individuale.

Peraltro, proprio molte delle norme generali e astratte che potrebbero costituire quel sistema relazionale di norme di cui parla Moroni, sono sottratte all'ambito dell'urbanistica e sono fornite da discipline settoriali, ora nazionali, ora regionali (si pensi, ad esempio, alla disciplina delle radiofrequenze e dei ripetitori cellulari).

Quanto, poi, alla neutralità del diritto e dello strumentario giuridico di cui il diritto si serve per regolare i rapporti sociali, è bene non cadere nell'errore di pensare che questa neutralità sia una garanzia per le libertà individuali. Il diritto è neutro nel senso che può essere utilizzato ai più svariati fini, sia dai privati sia dalla politica. Non a caso, l'argomento della neutralità è stato sostenuto anche per estendere l'uso del contratto al perseguimento di scopi e interessi pubblici, deformandone infine la natura.

A tal riguardo, piuttosto, risulta indispensabile approfondire la distinzione tra neutralità rispetto a ciò che è bene, e neutralità rispetto a ciò che è giusto, sulla quale peraltro ruota oggi il dibattito sulla libertà religiosa, sul diritto di morire, sul diritto alla vita.

In ciò, peraltro, è insito il recupero del carattere relazionale delle norme giuridiche, nella misura in cui il diritto si trasforma in ragione di ciò per cui esiste ed è posto. Non a caso, in ambito urbanistico, la

giurisprudenza ha potuto affermare l'esistenza di limiti alla disciplina delle attività economiche attraverso la pianificazione, muovendo dall'estraneità all'urbanistica della funzionalizzazione dell'attività d'impresa. Tali limiti, a ben vedere, non derivano dalla violazione del criterio della competenza, ma proprio dall'impossibilità di utilizzare lo strumento di piano con fini di direzione dell'economia e di funzionalizzazione verso finalità pubbliche.

Mi sembra che, una volta compresa la mutevolezza del diritto e dello strumentario giuridico nella varietà di fini e scopi che storicamente gli sono richiesti, possa essere affrontato anche il dibattito sul piano urbanistico e, più in generale, del piano come strumento giuridico di azione pubblica. Il piano è uno strumento attualissimo, utilizzato in una varietà di ambiti settoriali. È però, nella sua struttura, contenuto ed effetti, profondamente trasformato rispetto al concetto affermatosi a partire dagli anni Trenta del secolo scorso. Dietro al *nomen unitario* si nascondono perciò esperienze giuridiche diverse, molte delle quali certamente compatibili col liberalismo attivo. In questo scenario, il piano urbanistico rimane forse il più generale dei piani, quello, cioè, nel quale dovrebbe realizzarsi il coordinamento di una molteplicità di azioni pubbliche e private, aventi la propria ricaduta in un certo ambito spaziale.

Questa varietà di piani e di modelli di piano, costringe oggi ad interrogarsi sul rapporto tra il piano, inteso come atto, e il pianificare, inteso come esercizio del potere pubblico volto ad imprimere una certa razionalizzazione all'azione di una pluralità di soggetti con ricaduta spaziale circoscritta.

La conclusione cui si giunge è che, al di là della fissità nominalistica (il piano), il pianificare si esplicita sempre meno attraverso prescrizioni direzionali e che, anzi, al pianificare sia via via sottratta l'adozione di scelte urbanistiche finali.

Ciò che evidentemente interessa al giurista non è, tanto, che ciò si realizzi in via fattuale, ma che ciò corrisponda ad un nuovo modo di concepire lo strumentario giuridico del governo del territorio positivizzato dal diritto. Così, ad esempio, si amplia il contenuto normativo del piano, anche con l'introduzione di una normativa di principio adatta alla componente strategica o strutturale dei piani, si isola la pianificazione strettamente intesa alla parte pubblica della città, si assegna un ruolo decisivo ai privati nella realizzazione dello sviluppo urbano. Si tenga presente, poi, che la partecipazione dei privati all'attuazione delle scelte di piano rientra oggi nell'ambito di operatività del principio di sussidiarietà orizzontale, riconosciuto dalla Costituzione all'art. 118, comma 4, laddove, invece, la par-

tecipazione dei privati al pianificare trova la copertura dei principi costituzionali di democraticità dell'amministrazione.

È dunque in atto una tendenza alla positivizzazione di molte delle istanze del liberalismo attivo, che trasformano il pianificare dal punto di vista sostanziale ed operativo.

Nel libro di Moroni vi è poi un altro spunto, tra i molti, che s'inseriscono nel dibattito della scienza giuridica contemporanea: quello sulla distribuzione dei beni necessari a dare pienezza e senso alla personalità umana. Il tempo e lo spazio impediscono di poter compiutamente affrontare questa tematica. Basti qui considerare che il godimento di questi beni diviene problema giuridico in quanto condiziona il godimento effettivo dei diritti e delle libertà riconosciuti al singolo dalla Costituzione o da atti sopranazionali. Il problema non è certo nuovo, visto che già il riconoscimento, a partire dal secondo dopoguerra, dei cosiddetti diritti sociali, era appunto volto a dare dignità di diritto soggettivo all'accesso a taluni beni e servizi fondamentali da parte dei singoli, considerati come appartenenti alla collettività. Il problema interseca poi quello del rispetto del principio di eguaglianza economico-sociale, in un significato vicino a quello proposto da A. Sen.

Ebbene, ancorare la garanzia di accesso ai beni a siffatte basi normative è l'unica strada capace di sottrarre le scelte amministrative all'arbitrio, sottoponendole ai limiti costituzionali previsti per la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali. In questa direzione è determinate un intervento legislativo capace di tradurre tali limiti in contenuti essenziali di prestazioni, vincolanti per l'amministrazione. Non a caso, la Costituzione assegna questo compito al legislatore nazionale, dimostrando così di voler assicurare unità nelle decisioni volte ad attuare sul piano normativo primario la garanzia dei diritti e delle libertà individuali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.). L'area di incidenza di questa norma interessa direttamente anche il pianificare, nella misura in cui varrà ad assicurare norme generali e astratte capaci di superare, al pari di quelle in materia di ordinamento civile, la parcelizzazione della legislazione urbanistica regionale, nell'assicurazione sia di *standard* minimi (quelli di cui al D.M. 1444/68), sia di livelli essenziali delle prestazioni di beni e servizi pubblici.

Ci sembra, insomma, che le istanze del liberalismo attivo si rivelino maggiormente soddisfatte assumendo una prospettiva sistemica, che sappia individuare nell'ordinamento giuridico complessivamente inteso le basi giuridiche positive capaci di rivestirle con la forza del diritto.

3.

PIANIFICAZIONE URBANISTICA TRA ETICA ED EPISTEMOLOGIA

Carlo Lottieri

C'è qualcosa di sorprendente – *in positivo* – nel saggio di Stefano Moroni, dato che si tratta di un volume sull'urbanistica che sposa apertamente una prospettiva liberale. Mentre un dato caratteristico del nostro tempo è il permanere in tale ambito disciplinare del mito del "piano", che invece è miseramente fallito in economia e anche nelle altre scienze sociali, l'autore appare consapevole della fragilità di ogni ipotesi dirigistica e per questo si orienta verso alternative radicali.

Come detto, la scelta è coraggiosa proprio per il costante prevalere – nelle riflessioni e nelle pratiche che riguardano l'utilizzo delle aree e il disegno delle città – di una logica altrove ormai rigettata. Perché se oggi farebbe sorridere proporre piani quinquennali per la produzione di autovetture o beni alimentari (come quelli elaborati nella Russia), continuiamo invece a subire piani architettonici, territoriali e paesaggistici destinati a predeterminare la gestione degli spazi: come se nulla fosse successo nell'ultimo secolo e come se il crollo fragoroso delle società costruite dall'alto non avesse ancora avuto luogo.

La peculiarità della ricerca di Moroni si trova essenzialmente qui: nell'essere un urbanista consapevole della complessità delle interazioni sociali e del ruolo che la libertà individuale gioca all'interno delle società complesse. E non a caso in questa sua riflessione teorica – preceduta da un volume di notevole interesse come *L'ordine sociale spontaneo* (Moroni 2005) – egli riserva tanta attenzione a un economista come Friedrich von Hayek e anche a un filosofo del diritto come Bruno Leoni: entrambi persuasi che la vita produttiva e le relazioni interpersonali hanno certo bisogno di regole, ma che esse non necessariamente devono essere il prodotto di una decisione politica.

In un noto saggio degli anni '40 Hayek rilevò che la dispersione delle conoscenze, a partire da quelle più "fattuali", è tale da rendere assai spericolato il progetto di una gestione centralizzata della vita economica (Hayek 1945). Oggi Moroni sottolinea come la stessa cosa valga di fronte ai problemi urbanistici.

Tale analisi epistemologica sui limiti del costruttivismo sociale è cruciale, e Moroni trasferisce dall'economia all'urbanistica le considerazioni hayekiane sulle conoscenze disperse, locali e mutevoli, e sulla difficoltà per ogni potere centrale di raccogliere e utilizzare al meglio una tale massa di conoscenze. In questo senso, al piccolo ceto di tecnici e politici che intende sottrarre autonomia decisionale ai proprietari Moroni oppone i classici argomenti "austriaci" sulla presunzione fatale del socialismo.

Da liberale, egli si sforza di persuadere i propri interlocutori della necessità di contrastare le pretese (potenzialmente totalitarie) di quanti vogliono "governare la città" e in questo dimenticano che essa è veramente tale - lo spazio delle libertà e degli scambi, delle innovazioni culturali e della ricerca - solo se non è monopolizzata da sovrani o tecnocrati. Nel Medioevo si diceva che «l'aria delle città rende liberi», ma si parlava appunto di quei centri urbani che emersero da accordi volontari e non già sulla base di progetti centralizzatori.

Il volume di Moroni cerca una via d'uscita dalle logiche della città disegnata a tavolino: e in questo senso si può guardare alla sua ricerca come a un segno dei tempi. La crisi delle ideologie che hanno segnato la modernità (a partire dal marxismo) costringe infatti a ripensare il rapporto società e potere, ma va egualmente rilevato come in ambito urbanistico cresca la consapevolezza che la politicizzazione degli spazi e delle città ci abbia consegnato il degrado delle periferie di Praga o Budapest, Milano o Roma, e oltre a ciò ha posto le premesse per quel rullare di tamburi che periodicamente riempie d'inquietudine e violenza i quartieri HLM parigini in rivolta.

Il disagio del nostro vivere quotidiano è spesso imputabile alla fragilità teorica di modelli imposti autoritativamente a una realtà troppo articolata e mutevole per poter essere "inquadrata" nei poveri schemi di qualche laureato in architettura. E gli effetti sono ormai macroscopici non solo nelle metropoli, ma anche in molte centri italiani di modeste dimensioni, dove è ormai vivissimo il dibattito sul "che fare" di periferie pubbliche costruite inseguendo progetti residenziali che avevano l'ambizione di realizzare vere e proprie palingenesi sociali e presto si sono convertite in autentici disastri: *non-luoghi* (per usare un'espressione in voga) di emarginazione e anonimato.

Nel suo avversare il *mainstream* dell'urbanistica moderna, Moroni non si spinge certo fino al punto di suggerire l'abolizione dei piani regolatori, importando dagli Usa le soluzioni tradizionalmente accol-

te in quelle città americane – Houston è la più nota, ma ve ne sono altre – che non hanno mai accettato la logica della “zonizzazione” e che quindi gestiscono ogni problema di esternalità attraverso gli strumenti del diritto e dell’autoregolazione¹. Ma egli riformula la pianificazione delimitandone rigidamente i confini e, in sostanza, affermando che essa può servire «solo per realizzare qualcosa di particolare (servizi o infrastrutture) in un ambito o settore circoscritto, creando obblighi per l’amministrazione stessa piuttosto che per i cittadini». Essa dovrebbe quindi rinunciare alla pretesa di operare come una gabbia «nei confronti delle attività private, focalizzando la propria attenzione soprattutto sulla disciplina delle azioni pubbliche» (pp. 79-80). Il ruolo dell’ente pubblico dovrebbe quindi essere quello di chi interviene direttamente con proprie realizzazioni, in qualche modo integrando le iniziative dei privati e operando quale forza sussidiaria rispetto alle famiglie e alle imprese.

Come si è detto, sul piano teorico tale riflessione nasce dalla frequentazione degli autori della Scuola austriaca (da Menger a Mises, a Hayek, fino a Leoni) e dalla convinzione che la rappresentazione del mercato che ancora oggi prevale – quella neoclassica, basata sulla nozione di concorrenza “pura e perfetta” – sia assai deficitaria, soprattutto perché ignora il carattere dinamico (mai prevedibile e per nulla meccanicistico) delle relazioni che hanno luogo nei processi di adattamento spontaneo e interazione volontaria.

La gestione delle informazioni è assai migliore quando vengono mobilitati innumerevoli attori – come avviene entro il libero mercato – che non quando un ristretto numero di oligarchi si assume il compito di stabilire cosa deve essere prodotto nelle fabbriche e quali edifici debbano essere realizzati, e dove.

Parlare di architettura, città e politica significa quindi richiamare l’attenzione sull’esigenza di proteggere l’autonomia sociale. Ma per far questo, sottolinea l’autore, è indispensabile garantire al meglio quella *rule of law* che è indispensabile a sbarrare la strada alla volontà di dominio e alla *hybris* del ceto dirigente. Perché l’alternativa – di nuovo – è tra essere governati da regole ed essere dominati da uomini: e se la società liberale è policentrica perché crede nel diritto, la società statizzata implica piani e pianificatori proprio perché implica il predominio di un piccolo gruppo e si affida alle sue decisioni più o meno “illuminate”.

In questo senso, nel testo è forte l’insistenza sulla necessità di comprendere la razionalità degli ordini spontanei che evolvono nel tempo e vedono attivi un gran numero di soggetti. Istituzioni

¹ Sul tema resta classico il lavoro di Siegan (1972).

fondamentali come la lingua, il diritto evolutivo, la moneta o la scienza si sono sviluppate in tal modo e sono in grado di servirci nel migliore dei modi solo quando non finiscono sotto il diretto controllo di un'autorità. All'idea più banale di ordine (quell'idea secondo cui esso esiste solo se qualcuno ha il potere di "mettere in ordine" entro una situazione altrimenti scoordinata e confusa), Moroni contrappone il modello di una società liberale che si definisce attraverso una serie di aggiustamenti, processi selettivi, imitazioni, innovazioni, adattamenti, e che vede protagonista l'intera società quale luogo di innumerevoli e disperse decisioni.

Per autori come Leoni e Hayek, la stessa *rule of law* emerge storicamente, dato che il diritto si afferma soprattutto grazie a procedimenti che in vario modo coinvolgono ampi settori della società, e non già attraverso la decisione autoritaria di un pianificatore. Questo è vero per il diritto consuetudinario, ma anche per lo *jus civile* dei Romani (in cui un ruolo cruciale era giocato dai giureconsulti) e per lo stesso diritto giudiziale basato sul principio dello *stare decisis*, che vincola il giudice al rispetto delle decisioni già assunte in passato da altri magistrati. Come si può leggere in *Freedom and the Law* (il capolavoro scritto in inglese nel 1961 da Leoni), nell'antico *common law* inglese, che si sviluppa attraverso i precedenti giudiziari, lo stesso giudice è più nella posizione di uno spettatore, che di un attore in grado di *fare il diritto*.

Emergendo in tal modo, la *rule of law* implica imparzialità e stabilità delle regole, mentre il meccanismo più caratteristico dell'urbanistica moderna - la "zonizzazione" - presuppone l'imporre di un potere che nega tutto ciò e introduce un fattore di strutturale incertezza.

Nell'essere imprenditori della nostra esistenza, non ci è possibile sapere entro quale ordine giuridico ci troveremo a operare tra cinque o dieci anni se le regole non poggiano su qualcosa di solido e stabile, ma semplicemente sulla volontà arbitraria dei pianificatori. Generando tale insicurezza, la legislazione - che in ambito giuridico assume primariamente i caratteri della zonizzazione - prosciuga le sorgenti della creatività e dell'iniziativa umane.

Consapevole di tali implicazioni e convinto assertore della necessità di introdurre spazi di libertà nelle realtà urbane contemporanee, Moroni non intende però espellere del tutto il potere dal gioco delle interazioni dei proprietari che costruiscono e ridefiniscono il volto delle città. In questo senso, la sua proposta si basa su un'integrazione tra la *coazione* (il quadro generale garantito dal pubblico, soprattutto - come si è detto - tramite una serie di

interventi specifici) e la *volontarietà* (quale si esprime attraverso le scelte dei soggetti privati).

C'è però da chiedersi se le critiche indirizzate da Moroni alla pianificazione non possano in qualche modo ritorcersi contro le sue stesse tesi formulate nel quarto capitolo, in cui egli elabora la propria proposta riformatrice e individua appunto le "condizioni istituzionali per l'auto-organizzazione".

In particolare, è importante ricordare come nel liberalismo classico il tema cruciale sia quello della *proprietà* e come tale tema non sia invece adeguatamente trattato nel volume. Ancor più degli argomenti epistemologici sulle difficoltà con cui deve fare i conti chi pretenda "organizzare" o addirittura "pianificare" la società, ogni difesa liberale della società dinanzi al potere rinvia all'esigenza etico-giuridica di proteggere la persona (il proprietario di sé e dei propri beni legittimamente detenuti) di fronte alle pretese aggressive di chi vuole disporre di lui e delle sue ricchezze.

Zoning e pianificazione, allora, sarebbero impensabili se la modernità non avesse imposto un'artificiosa distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, affermando (grazie al principio del "dominio eminente") la tesi secondo cui lo Stato sarebbe un Superproprietario in grado di espropriare, regolamentare, tassare, e via dicendo. La prima vittima della zonizzazione urbanistica è quindi il proprietario, a cui viene sottratta ogni autonomia. La stessa Costituzione italiana è assai chiara al riguardo quando, all'art. 42, afferma che la legge «determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti» della proprietà: e tutto ciò «allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla disponibile a tutti». Il senso è chiaro: libertà e proprietà non preesistono alla legge, ma sono poste in essere dal sistema normativo, che quindi può disporre come vuole.

È qui del tutto chiaro lo svuotamento dell'idea liberale classica, secondo cui gli uomini – per natura – vantano un diritto originario a vita, libertà e proprietà. Negli ordini politici contemporanei, invece, la proprietà è semplicemente il prodotto della volontà legislativa e quindi non è sorprendente se l'apparato pubblico può disporre dei proprietari e dei loro beni a piacere: purché si rispettino le procedure formali di legge.

L'esigenza libertaria di porre una barriera giuridica a protezione della società implica allora non soltanto un'altra idea delle regole, come Moroni evidenzia, ma ancor meglio esige una diversa concezione dell'*altro*, e del rapporto tra la persona e i beni di cui è il legittimo titolare.

Se questo tema è assente o viene lasciato ai margini, il liberalismo che ne esce rischia di apparire quasi disarmato di fronte agli alfieri di un potere invasivo: tanto più legittimato ad amministrare la società quanto più si regge su un'ampia partecipazione democratica e su meccanismi deliberativi che progressivamente vanificano il confine tra il ceto politico e il resto della società.

In questo senso, bene fa Moroni a svelare la povertà epistemologica di un'urbanistica tutt'ora inconsapevole dei propri limiti strutturali. Ma c'è da domandarsi se il suo liberalismo sia in grado di reggere senza una diversa consapevolezza delle ragioni morali che militano a difesa della persona, della proprietà e del nesso – cruciale per la tradizione liberale – tra persona e proprietà.

Alla luce di tali considerazioni, le difficoltà con cui è costretta a fare i conti l'urbanistica annunciata da *La città del liberalismo attivo*, sono le medesime a cui è chiamato a rispondere il liberalismo classico, da Benjamin Constant² fino a Hayek: vittima dell'illusione che sia possibile un ordine giuridico statale e liberale al tempo stesso e quindi – per usare le parole di Moroni – che vi sia modo di riformulare «la tradizionale richiesta liberale di “neutralità” dello stato nei confronti delle concezioni del bene degli individui» (Moroni 2005, p. 83).

Dopo la catastrofe della modernità statale e dopo il convertirsi della legalità del *Rechtsstaat* uscito da Weimar nella criminalità amministrativa del *Reich* hitleriano, il liberalismo è quindi di fronte a un bivio: da un lato c'è l'opzione (che Leoni seppe intravedere e che fu percorsa senza esitazioni da un libertario come Murray N. Rothbard e da altri dopo di lui) per una vera *libertà di governo*, e quindi per una concorrenza tra ordini giuridici che muova dal pieno riconoscimento dell'inviolabilità dei diritti naturali dei singoli³; dall'altro, invece, abbiamo il paradosso di una critica dello statalismo che, in ultima istanza, finisce però per accettare la coincidenza tra Stato moderno e diritto, e in tal modo aderisce al progetto del tutto utopico di un potere statale *neutrale*, in qualche modo “innocente”, schierato a difesa della società civile.

² Per una rappresentazione compiuta dei punti di forza e di debolezza del liberalismo constantiano si veda Constant (2007).

³ Per un'ottima introduzione antologica agli autori che hanno aperto la strada a questo liberalismo *integrale* e libertario, si veda Iannello (2004). Entro questa tradizione un testo fondamentale è Rothbard (1982).

4.

UNA RIVOLUZIONE COPERNICANA

Giancarlo Mengoli

Il libro di Stefano Moroni propone con molta audacia e (doverosamente) in modo politicamente del tutto scorretto, quello che è il ragionamento più semplice possibile: se l'economia totalmente pianificata ha fallito, perché non deve fallire la pianificazione urbanistica totale?

Perché le regole del liberalismo, valide in economia, non debbono essere applicabili anche all'urbanistica, posto che offrono i migliori risultati per la società?

In effetti, al punto a cui si è giunti, appare opportuno, se non necessario, sospendere il perseguimento a livello demiurgico dell'obiettivo della città ideale, connotato da considerazioni deduttive di tipo teorico, per procedere invece con il metodo induttivo e quindi con l'osservazione del reale, ossia delle problematiche a cui si è giunti in questo dilatarsi continuo della normativa urbanistica.

In effetti si può lamentare quanto segue.

Eccesso di progettazione e di regolamentazione. Gli usi. L'urbanistica attuale tende a definire sempre più minutamente i particolari della città-progetto, ad esempio con la suddivisione continua degli usi, in adozione idolatrica degli *standards* che hanno stravolto la dinamica della città. Dalla specificazione, identificazione minuta e controllo, severamente sanzionato, degli usi, da cui discende l'effetto-principio del doveroso congelamento dei medesimi, nasce una sorta di soffocamento artificiale della città, intesa come organismo sociale dinamico e produttivo di ricchezza, appunto mediante l'impedimento della sua necessaria continua trasformazione, dalla quale non può assolutamente prescindere.

Ulteriori fattori di congelamento. Va anche considerato il culto ugualmente idolatrico dello sviluppo sostenibile e del paesaggio, in sintesi del mantenimento pervicace dello status quo come realizzante il migliore dei mondi possibili, contro l'agire nel mutamento

ed al limite l'esistere dell'uomo, distruttore della natura. Mentre si combatte il consumo del nuovo territorio, si combatte l'edificazione densa, che è la sola creatrice dell'effetto città e quindi della civiltà dell'innovazione, che la conserva e sviluppa. È evidente il sentimento di morte che pervade l'urbanistica nei suoi assunti contemporanei, l'inceppamento del meccanismo economico e del respiro della città che (nonostante l'odio ideologico nei confronti della stessa che comunque traspare in modo evidente) è l'unica struttura economica veramente produttiva di ricchezza, di libertà, di cultura e di progresso.

Il conflitto tra ordine mortifero e nuova vita con violazione delle regole. La necessità della liberalizzazione. La diminuzione e l'invecchiamento della popolazione autoctona, che non produce ormai più innovazione e ricchezza e che corrisponde al congelamento dello sviluppo della città, viene violentemente contrastato dalla energia vitale e dalla prolificità degli immigrati, che innovano prepotentemente, sovvertendo, al di fuori di ogni regola, l'ordine prefissato, ma in certo modo facendo vivere la città, con un loro rapporto diretto e libero con la realtà. Non sarebbe bene contemperare le tendenze?

La delegificazione. Evidente causa del degrado giuridico e funzionale è la delegificazione, ossia la voluta tendenza alla soppressione della legge, con la sostituzione della stessa da parte del regolamento e del provvedimento burocratico e perciò con la scomparsa degli spazi di libertà che la legge garantisce.

Il centralismo (non)democratico. Altrettanto evidente appare in questo momento la restrizione di ogni forma di spontaneismo, di libertà e di adattamento, di modifica e di crescita, di sviluppo e di arricchimento, per mezzo dell'accentramento totale, che viene operato attraverso il trasferimento del potere di regolamentazione dal Comune, come era un tempo, alla Provincia ed infine alla Regione. In sostanza è oggi la Regione che, attraverso Piani paesaggistici che sostituiscono i piani territoriali urbanistici e che coprono tutto il territorio, nonché per mezzo della Provincia, viene a sostituire, violando il principio costituzionale di sussidiarietà, il Comune, che è invece l'ente primario della politica e del governo del territorio (art. 118, Cost.).

Dalla democrazia alla tecnocrazia. La centralizzazione lamentata diviene in sostanza "tecnocrazia" attraverso la sostituzione degli

amministratori, che rispondono politicamente alla popolazione, con i dirigenti tecnici che non rispondono a nessuno.

Il problema dei costi dell'urbanistica. Si è completamente perso di vista (nella "vecchia" legge urbanistica il piano finanziario era di rigore) il problema dei costi dell'urbanistica "senza limiti" che comporta un insopportabile costo finale degli edifici; ogni struttura economica (e ciò vale anche qui) non può prescindere dalla valutazione dei costi-benefici in sé e in particolare del costo dell'azione pubblica.

Qualche modesta proposta

La soluzione dei problemi, come ha intuito il libro di Moroni, non può essere che giuridica, ossia il ritorno al *rule of law*, per cui si deve, anzitutto:

- (i) reintrodurre ad ogni livello la legge, che nella sua portata astratta e generale, lascia ampi spazi non normati, regola solo i conflitti più importanti ed attua un equilibrio tra pubblico e privato
- (ii) ristabilire quindi, come un tempo, i limiti precisi e definiti del potere della Pubblica amministrazione
- (iii) attuare veramente la sussidiarietà, riducendo sostanzialmente il potere e la funzione centrale e comunque sopracomunale delle funzioni di pianificazione e di regolamentazione, oggi attribuite a strutture non naturali (artt. 2 e 5 della Costituzione) ossia alla Provincia ed alla Regione
- (iv) liberalizzare gli usi, salvo, a titolo di eccezione, i grandi generatori di traffico e di grande impatto ambientale
- (v) consentire ampi spazi alla privatizzazione delle regolamentazioni urbanistiche.

5.

CONFINI E CERTEZZE NELLE REGOLE DI USO DEL SUOLO: NOTE A MARGINE DI UNA PROPOSTA DI RI-REGOLAMENTAZIONE

Filomena Pomilio

Gli argomenti a favore di una maggiore discrezionalità nelle decisioni inerenti alla pianificazione del territorio, sempre più ricorrenti nell'introduzione di nuovi strumenti, nei testi legislativi e, più in generale, nelle istanze e nelle pratiche recenti, portano alla luce questioni problematiche (si pensi alla imparzialità o alla prevedibilità dei contenuti della pianificazione) ancora irrisolte. Non è un caso che recentemente, nel dibattito urbanistico, si stia tornando a riflettere sulle forme, sugli opportuni e possibili campi di applicazione, per arrivare, come fa Moroni, a porre la questione della effettiva necessità della pianificazione degli usi del suolo.

Prendendo avvio dalla posizione di Moroni in riferimento a "quale flessibilità" nelle regole urbanistiche ed alla sua radicale proposta di *ri-regolamentazione*, le note che seguono ripercorrono alcune recenti posizioni sul tema del rapporto tra regolazione e usi del suolo. Si tratta, in particolare, di punti di vista diversi per quanto riguarda la definizione degli obiettivi e l'utilizzo delle regole che sembrano tuttavia mettere in luce la necessità di una qualche forma di controllo dell'agire discrezionale.

Discrezionalità nella regolazione degli usi del suolo

È opportuno chiarire a quale definizione di discrezionalità facciamo riferimento. Per discrezionalità intendiamo qui la possibilità di scelta, ossia lo "spazio di manovra" riconosciuto al decisore (pubblico) in merito ai comportamenti (pubblici e privati) che riguardano l'uso del suolo¹.

In base all'oggetto della decisione, si possono distinguere due tipi di (esercizio della) discrezionalità: (i) la discrezionalità nella decisione pubblica che riguarda i propri comportamenti e l'utilizzo delle proprie risorse; (ii) la discrezionalità nella decisione pubblica che riguarda

¹ In termini più generali, con il termine discrezionalità si intende la totale o parziale possibilità di decidere seguendo criteri autonomi, non dettati dalla legge (Concise Oxford English Dictionary, 9th Ed.).

diritti e comportamenti altrui e attribuisce posizioni giuridiche ai singoli (quali le decisioni sull'uso del suolo) (Moroni 2007b).

Prendiamo qui in considerazione il secondo tipo. In particolare, rispetto alla presenza e alla necessità o meno di uno spazio di manovra nelle decisioni sull'uso del suolo, proviamo a delineare due posizioni principali.

La *prima posizione*, moderata, è quella che accetta e a volte invoca la discrezionalità: nelle decisioni dei contenuti del piano (discrezionalità *del* piano) o nella contrattazione a valle di strumenti di riferimento più generali (discrezionalità *nel* piano). Nel primo caso, si crede nell'idea del piano e della sua determinazione, in modo da ridurre al massimo i margini di adattabilità al caso per caso; alla presenza del piano si associa l'attribuzione dei diritti di uso del suolo. Nel secondo caso, si richiede invece la flessibilità del piano, in modo da spostare la decisione al caso per caso, all'interno di una cornice di riferimento generale, e poterla rendere adattabile ai diversi contesti. Di solito si fa riferimento al primo caso quando si parla della pianificazione continentale europea più tradizionale, come quella italiana, mentre nel secondo caso ci si riferisce a quella anglosassone, che storicamente opera all'interno di un sistema di *decision-making* estremamente flessibile e legato ai singoli casi.

Vi è una *seconda posizione*, più radicale, che rifiuta ogni tipo di discrezionalità sia nel piano, sia nella decisione operativa e nella contrattazione, spostando il momento della regolazione più "a monte", ossia nel campo della definizione dei diritti piuttosto che dell'amministrazione pubblica. È quella che propone Moroni.

Ciascuna delle due posizioni, quella più moderata e quella radicale, presenta vantaggi e svantaggi e dunque spunti di riflessione. Proviamo a richiamarli brevemente.

Posizioni moderate: discrezionalità del piano e nel piano. Gli argomenti a favore del primo tipo di discrezionalità (nella decisione dei contenuti e nella redazione *del* piano) fanno riferimento alla necessità di creare un quadro di riferimento agli interventi sull'uso del suolo. Da qui discendono le posizioni di coloro che attribuiscono all'atto del piano (e delle sue regole) il valore di decisione e previsione delle trasformazioni territoriali di diversa entità: l'efficacia è garantita dalle (buone) decisioni prese a monte delle singole trasformazioni, senza lasciare nulla (o quasi) alla contrattazione e di conseguenza all'occasionalità del caso per caso. La fissazione del piano garantisce in tal modo il *framework* sia per gli investimenti privati, sia per la definizione

dell'interesse pubblico e della sua traduzione sul territorio. Rispetto a questa posizione, gli elementi di maggior criticità sono ormai noti: l'estrema rigidità di dettaglio, la non adattabilità al contesto, l'eccessiva comprensività e specificità delle decisioni, tali da rendere troppo spesso inefficace la regolazione.

Gli argomenti a favore del secondo tipo di discrezionalità (nella contrattazione resa possibile a valle del piano) trovano origine nella contrapposizione di un sistema e di uno strumento regolativo più flessibile ad uno ritenuto estremamente rigido (il piano tradizionale). Da qui, la volontà di eliminare per quanto possibile la rigidità dei vincoli e delle costrizioni rappresentate dalle norme di piano tradizionali ed ottenere sia una migliore aderenza al contesto (spaziale e temporale) mutevole, dinamico, diversamente articolato, sia la capacità di adattarsi più velocemente ai cambiamenti. Elasticità dello strumento e adattabilità della decisione consentono che ogni caso venga valutato in base alle sue specifiche caratteristiche (localizzative, di dotazione, di quantità, ecc.) ed ai suoi pregi e difetti (alle sue reali prestazioni). L'efficacia nel trattamento dei problemi complessi e molteplici (*multi-faceted*), come quelli che ha di fronte la pianificazione del territorio, è ottenuta mediante una più ampia libertà discrezionale nell'uso dello strumento di piano, partendo dal presupposto che il legame con i diversi contesti e congiunture è difficilmente prevedibile in norma: da qui si apre l'applicazione contestuale e discrezionale di norme meno specifiche e di indirizzo², nonché si giustifica il ricorso a procedure negoziali. Inoltre, un sistema flessibile dovrebbe consentire una maggiore celerità nelle scelte e di conseguenza negli investimenti di chi opera sul territorio, bypassando i vincoli sostanziali e procedurali insiti nel sistema di pianificazione rigido di lungo periodo e dunque agendo con una garanzia più elevata di competitività economica (*market oriented decision*)³. Infine, tra gli argomenti che spesso ricorrono a favore di un sistema più flessibile si ritrova quello della più ampia *responsabilità* del decisore e della maggiore *trasparenza* delle scelte: la definizione delle strategie di cornice riflette le priorità politiche dell'amministrazione in carica, e può perciò riferirsi ai cambiamenti sociali, economici, ambientali, rilevati alle diverse scale di intervento. Una maggiore responsabiliz-

² Ciò avviene specialmente per quanto riguarda i progetti di trasformazione, alla cui guida sarebbero più efficaci «strategie private del carattere formale di regole» (Mazza 1998).

³ Ciò si rileva soprattutto per quanto riguarda i grandi progetti insediativi, e non è un caso che i cosiddetti progetti strategici spesso abbiano avuto iter paralleli rispetto ai piani tradizionalmente intesi.

zazione investe anche la sfera tecnica, in quanto operare all'interno di un sistema di pianificazione flessibile lascia ampio spazio (spesso costringe) all'argomentazione tecnica della decisione.

Per quanto riguarda gli argomenti più critici rispetto a questa posizione, essi si ritrovano soprattutto nelle esperienze maturate in contesti, come quello britannico, dove per tradizione si opera all'interno di un sistema flessibile e che lascia ampi margini di discrezionalità ("*each case is determined on its merits*"). In tali contesti, sempre più spesso si rimarca la mancanza di possibilità previsionale, ovvero la mancanza di certezza e di stabilità dell'azione pubblica. L'incertezza, con la decisione spesso affidata di volta in volta ai politici locali o ai *planners* professionisti, esaspera il contesto entro cui agiscono i cosiddetti "*users group*". Inoltre, a differenza della auspicata velocità e prontezza delle decisioni e procedure, in contesti flessibili l'esperienza ha portato spesso ad aumentare i tempi e i costi della decisione. Spesso si richiama poi, come esito non atteso dell'agire discrezionale, lo spostamento frequente verso la decisione puramente "amministrativa" a discapito della decisione "sostantiva", mettendo in evidenza come l'uso della discrezionalità diventi estremamente complesso e delicato nel secondo caso, laddove si chiamano in causa giudizi di merito sui contenuti degli interventi (Booth 2007)⁴.

Infine, ma non per importanza, l'uso discrezionale di criteri decisionali continua a sollevare questioni etiche riferite all'imparzialità ed uguaglianza di trattamento di fronte alla decisione, nonché a quali garanzie e compensazioni ha diritto chi agisce in tale contesto: ritornano i principi alla base della *rule of law* (Needham 2007).

Di frequente si fa riferimento all'introduzione di controlli dal punto di vista amministrativo-procedurale (le regole procedurali) per avvicinare ai limiti del processo puramente discrezionale (ad esempio, ciò avviene con l'introduzione del procedimento di *development control* in Inghilterra). Da questo punto di vista, la *discrezionalità* non viene considerata all'opposto della *regolazione*: essa riduce la rigidità di norme e regolamenti, ma le regole alla base dovrebbero rimanere al fine di assicurare che l'uso della discrezionalità non diventi incontrollato. Oppure, più in generale, il desiderio di fornire condizioni di

⁴ Vale la pena osservare come, anche nelle nostre pratiche più recenti, i tentativi di introdurre strumenti flessibili e spazi ampi di manovra nelle decisioni urbanistiche non sembrano aver risolto i nodi di maggiore complessità, sia nell'esercizio della discrezionalità, sia nelle modalità di giustificazione della decisione. Si pensi, ad esempio, alla continua ricerca di migliori "condizioni di legittimità e di efficacia" dell'urbanistica contrattuale, pur sempre ritenuta indispensabile oltre che auspicabile. Oppure, al quadro problematico che si delinea con l'introduzione di discrezionalità nel trattamento del tema dei servizi di interesse pubblico (quali servizi regolare tramite l'intervento pubblico?).

maggior certezza agli operatori, all'attore (decisore) pubblico e agli investitori si manifesta attraverso un più largo utilizzo degli strumenti di pianificazione territoriale che ha l'obiettivo di ridurre la discrezionalità nel *decision making* spostandola verso altri momenti del processo decisionale. La certezza sarebbe così nuovamente garantita dal momento in cui il piano disegnato (*blueprint*) viene prodotto ex ante rispetto alle decisioni (Tewdwr-Jones 1999). Il *plan-led system* ricercato e ricreato in Inghilterra, ad esempio, richiede alle autorità locali di predisporre piani (*development plans* e *development policies*) ai fini del *development control* ed ai fini di una migliore qualità urbana, ottenibile attraverso l'uso di strumenti di pianificazione piuttosto che affidandoli al solo motore dello sviluppo economico e del mercato⁵.

Posizione radicale: nessuno spazio per la discrezionalità. Proviamo ora a riprendere brevemente gli argomenti che riporta Moroni e che vanno nella direzione non solo di limitare, ma di ridurre al minimo l'uso della discrezionalità nelle decisioni di uso del suolo (sia nella formazione, sia nell'uso degli strumenti di piano).

Gli argomenti a favore di questa posizione sono riconducibili ai principi alla base dell'ideale della *rule of law*: pubblicità delle regole, non retroattività, imparzialità e stabilità. Si tratta di questioni rilevanti che, come abbiamo visto, le posizioni più moderate non sono ancora riuscite ad affrontare in maniera efficace. Come afferma Moroni, in questa prospettiva, la flessibilità «non coincide tanto con l'aumento dello "spazio di manovra" che il soggetto pubblico si concede, evitando di "legarsi le mani" con troppo anticipo [...], ma, all'esatto opposto, con la preventiva, rigida e severa definizione degli spazi d'azione del soggetto pubblico, così che la società possa tornare a svolgere un ruolo forte di sperimentazione e scommessa in uno spazio di creatività duttile ma dai confini quanto più possibile certi» (2007a, pp. 77-78).

Gli argomenti che evidenziano le criticità di questa posizione, volta ad eliminare regole specifiche di uso del suolo, sono quelli che pongono l'accento su come definire effettivamente regole astratte, generali e negative e su quali dovrebbero esserne i contenuti; soprattutto, ci si chiede quali potrebbero essere gli impatti di tali regole sulle modalità d'uso del suolo e sul trattamento delle esternalità,

⁵ L'esigenza di controllo attraverso strumenti di pianificazione si ritrova anche nelle nostre esperienze: nonostante l'introduzione di rinnovate forme e contenuti del piano, permane comunque la richiesta di schemi spaziali, progetti intermedi, ecc. che hanno l'obiettivo di fornire riferimenti e certezze a chi opera (sia nel pubblico che nel privato); oppure, la richiesta, ad esempio in tema di servizi, di dotazioni minime, di regole di base, ecc. che dovrebbero in ogni caso costituire il *plafond* garantito, indipendentemente dal momento decisionale.

considerando inefficace e inefficiente il solo rinvio alle contrattazioni tra privati. Un altro argomento critico nei confronti di questa posizione è quello che vede nella certezza del diritto una forma di rigidità e immutabilità e dunque una scarsa adattabilità rispetto ai contesti territoriali e temporali (Needham 2007). Infine, una posizione di questo tipo, affidando la regolazione solo al campo del diritto, lascerebbe anche poco spazio alla razionalità e al sapere tecnico, comunque ritenuto indispensabile nelle decisioni di uso del suolo.

Controllare la discrezionalità? Prime conclusioni su confini e certezze nelle regole

I limiti e i pericoli dell'agire discrezionale in campo urbanistico sembrano riconosciuti e paiono condurre verso una sempre più frequente domanda di un controllo, di un ritorno ad una migliore precisazione e definizione sia degli oggetti e delle finalità, sia delle forme e delle modalità del processo decisionale.

Nonostante siamo di fronte a posizioni notevolmente differenti, l'esigenza di *ri-regolamentazione* sembra avere tuttavia un'impronta via via più delineata, nel tentativo di rivedere la definizione di confini e caratteristiche delle regole.

Rispetto ai confini, porre una limitazione della discrezionalità nel rispetto dei principi (condivisibili) alla base della *rule of law*, può voler significare non un ritorno al piano (ossia alla discrezionalità del piano), ma una limitazione della regolazione ai fini della sua maggiore efficacia e legittimità. L'efficacia diventa in tal modo perseguibile solo tramite una semplificazione del sistema regolativo e tramite l'utilizzo di regole quanto più possibile generali, negative e in grado di tener conto di forme spontanee di accordo tra i privati nonché, più in generale, della complessità crescente dei contesti territoriali e decisionali. La legittimità della regolazione viene sempre più spesso ricercata o attraverso il controllo delle procedure, che dovrebbe essere in grado di assicurare (almeno) la certezza nel trattamento dei casi; oppure, attraverso sistemi in grado di garantire una effettiva compensazione degli interessi.

Infine, per quanto riguarda gli obiettivi della regolazione, il controllo della discrezionalità potrebbe andare in direzione della formazione di regole volte non tanto a *prevedere*, in vista della realizzazione di specifici obiettivi, quanto a *garantire* (con certezza) diritti, ossia, come auspica anche Moroni, a dotare di mezzi gli individui per consentire loro di raggiungere i propri fini nel rispetto del pubblico interesse.

ATTO 2°
QUESTIONI DI URBANISTICA

6.

PROCESSI DI AUTO-ORGANIZZAZIONE SOCIALE E CAMBIAMENTO ISTITUZIONALE

Grazia Brunetta

La simbiosi tra istituzioni e organizzazioni

Il modello di *liberalismo attivo* alla base dell'ideale di governo del territorio proposto da Stefano Moroni si fonda su alcuni pilastri; uno di questi riguarda il riconoscimento del più ampio spazio possibile all'azione dei soggetti privati attraverso forme volontarie e creative. Il *codice urbano* proposto dall'autore, quale principale strumento di governo della città, coniuga e declina nella sfera dell'azione urbana i principi classici del liberalismo – centralità del diritto, libertà, mercato – prefigurando una straordinaria e rigorosa prospettiva di innovazione che non può lasciare indifferenti: «una città regolata prevalentemente da norme astratte e generali e imperniata su una reale economia competitiva di mercato si comporterebbe come un sistema dinamico complesso nel senso più forte e radicale del termine [...], lasciando il più ampio spazio possibile alle iniziative e alle imprese volontarie [...] e trasformandosi in modi che costringeranno tutti a rivedere i vecchi canoni e parametri perché la realtà li ha superati in meglio e in modi inaspettati» (Moroni 2007a, pp. 114-116). L'attenzione è qui centrata sulle istituzioni sociali ("fasci" o "sistemi di regole") e sul loro ruolo nell'influenzare un "nuovo" ordine sociale spontaneo di azioni in una dinamica in continua evoluzione¹.

Vorrei qui considerare la proposta dell'autore da un altro punto di osservazione (complementare e simmetrico a quello approfondito

¹ Peraltro, questo aspetto è stato affrontato estesamente dall'autore in una precedente pubblicazione che ha mostrato la centralità del problema del cambiamento delle istituzioni sociali alla luce delle teorie dell'evoluzione spontanea e dell'ordine spontaneo formulate da Hayek. Si tratta di due teorie descrittive, separate ma compatibili, che consentono di descrivere processi dinamici di cambiamento delle istituzioni. In particolare, la teoria dell'ordine spontaneo spiega come certe istituzioni sociali funzionano e perché sono importanti per favorire il formarsi di un ordine spontaneo di azioni; la teoria dell'evoluzione spontanea delle istituzioni sociali spiega come certe istituzioni hanno avuto origine, si sono evolute e potranno continuare ad evolversi (Moroni 2005, pp. 20-54).

direttamente da Moroni) che considera il ruolo dei processi sociali volontari nell'influenzare il cambiamento istituzionale stesso. Discuterò di questo aspetto con particolare attenzione ai fenomeni di auto-organizzazione sociale (di tipo generale e locale) intesi quale condizione imprescindibile - unica e necessaria - per sostenere processi di trasformazione delle istituzioni. In tale prospettiva, il riconoscimento della centralità di meccanismi auto-organizzativi riguarderà principalmente il loro ruolo, in quanto agenti per significativi ed efficaci cambiamenti istituzionali, al fine di esaltare il nesso (in termini di *innovazione*) dato dall'intreccio stretto tra processi sociali e istituzioni.

In qualsiasi sistema sociale la misura della libertà di scelta e di iniziativa dipende dall'insieme di vincoli e regole, di tipo formale e informale, che definiscono l'insieme delle opportunità di sviluppo (culturale, economico, territoriale...) di una determinata società. In altre parole, dipende da quanto sia forte l'integrazione delle scelte dei singoli individui di una comunità con i relativi vincoli ai sistemi di scelta; ossia dal rapporto dinamico e incrementale tra regole del gioco (le istituzioni) e strategie dell'azione sociale (le organizzazioni). Va qui sottolineato che le organizzazioni sociali (di qualsiasi natura e con qualsiasi finalità) sfruttano tali opportunità ma, nel corso del loro sviluppo, generano inevitabilmente cambiamenti (diretti/indiretti e intenzionali/inintenzionali) nelle stesse istituzioni esistenti. Il sentiero delle trasformazioni istituzionali è perciò delimitato dalla relazione simbiotica e dialettica tra istituzioni e organizzazioni, che sorgono in risposta alla struttura degli incentivi prodotti dalle prime (North 1990).

È questa relazione di intreccio tra istituzioni e organizzazioni che mi pare oggi risultare sempre più debolmente connessa e che emerge chiaramente come aspetto critico anche dalle nuove "forme" di democrazia partecipativa, introdotte nel corso degli anni '90 nel nostro paese, nel tentativo di promuovere una spinta innovatrice nella "progettualità" delle istituzioni per quanto riguarda l'ambito delle politiche territoriali. Mi riferisco, in particolare, all'introduzione di una nuova generazione di "strumenti" e "procedure", dai cosiddetti "programmi complessi" alla "valutazione ambientale strategica" (per citare solo alcuni tra i più eclatanti in termini di attese di innovazione) che hanno rappresentato l'apertura alla sperimentazione di "nuovi" spazi per l'azione sociale nel tentativo di restituire significatività ed efficacia alle politiche pubbliche territoriali.

Tuttavia, nonostante la diffusione, in diverse realtà amministrative del nostro paese, di questi spazi di conclamata innovazione istitu-

zionale, a guida dei processi di riqualificazione funzionale e fisica delle città, sono davvero rare le situazioni in cui tali ambiti abbiano inciso significativamente, innescando, attraverso la valorizzazione delle risorse materiali e immateriali (istituzionali/sociali) localmente disponibili, un circolo virtuoso tra “nuovi” processi istituzionali e “nuovi” processi di organizzazione sociale. Sembra di fatto, in molti casi, mancare un efficace legame tra la nuova logica istituzionale d’azione e i processi di organizzazione sociale, segno evidente per poter affermare che i presunti nuovi ambiti di innovazione istituzionale siano soltanto una delle condizioni necessarie, ma non l’unica sufficiente, per poter generare significativi cambiamenti sociali capaci di innalzare gli esiti delle politiche territoriali². Inoltre, il deficit negli esiti delle politiche urbane mette chiaramente in evidenza come il problema non possa essere affrontato solo in termini normativi ma implichi un radicale ripensamento del rapporto tra società e istituzioni.

Da questo punto di osservazione, la domanda è: come restituire ruolo e significato alle forme di sperimentazione e di iniziativa sociale favorendo e innalzando il grado di coesione sociale e di relativa responsabilizzazione istituzionale? O, in altri termini, in che modo possiamo ipotizzare uno spazio di «politica attiva che deve comprendere l’incoraggiamento attivo della soggettività»³ (Amin e Thrift 2001, trad. it. p. 183).

Tale prospettiva consente di riflettere su due questioni: (i) la prima, assume la centralità dei processi di *auto-organizzazione sociale* quali generatori di cambiamento istituzionale e ne considera i presupposti delle possibili modalità e forme dell’azione; (ii) la seconda, considera la *dimensione volontaria*, quale elemento costitutivo dell’idea di “comunità”, e mette l’accento su come questa possa influenzare innovazioni nelle “regole del gioco” che ridefiniscono, internamente al modello di “governo territorio”, il ruolo dell’azione pubblica, le sue finalità e procedure di intervento.

² In tale prospettiva si veda Flyvbjerg che segnala come le forme di democrazia deliberativa applicate alla pianificazione urbana possano costituire un vero e proprio tranello se non sono ancorate ad azioni per democratizzare istituzioni e pratiche esistenti: «[...] il dibattito aperto spesso nasconde interesse privato e disuguaglianza istituzionalizzata» (in Amin e Thrift, trad. it. p. 194).

³ Gli autori segnalano come sia proprio questo il cuore del problema affermando che «[...] la politica è sempre più valutata attraverso l’esibizione dell’operatività. È una conseguenza della democrazia rappresentativa, in cui l’azione viene promossa in nome dei rappresentanti. Ai giorni nostri si chiede spesso alla cittadinanza di manifestarsi in modo da essere riconosciuta: attraverso focus group, dimostrazioni a scuola, intelligibilità dei media e valide dimostrazioni di massa vecchio stile» (Amin e Thrift 2005, p. 183).

Libertà e autonomia: presupposti dei processi di auto-organizzazione

Veniamo alla prima questione e vediamo quali implicazioni comporta. Se accettiamo il principio della libera sperimentazione, quale agente propulsore dell'evoluzione della società e delle istituzioni, non possiamo non considerare l'importanza del libero e spontaneo gioco delle interazioni tra individuo e individuo e tra comunità e comunità. Appare evidente che tale interazione non possa esclusivamente derivare da un'azione controllata da un'unica intenzione, ma diviene il risultato di effetti endogeni e non attesi delle interazioni. Si accentuano così il valore del libero scambio, della reciprocità e dell'apprendimento, che sorgono e si rafforzano dentro e durante l'interazione e sono l'esito di «un continuo crescendo di dispute tra individui, alla ricerca di una qualche forma di compatibilità condivisa che permetta a ciascuno di attribuire significato alla propria vita sociale» assumendone un pieno e reale controllo e coinvolgimento (Sennett 1992, p. 152).

In tale processo di interazione acquistano centralità una pluralità di elementi (culturali, economici, sociali) che riguardano in primo luogo *l'autonomia dei soggetti, l'adesione volontaria e la condivisione degli obiettivi* dell'azione da intraprendere, che potranno formalizzarsi in decisioni individuali e/o collettive (di influenza locale e/o globale).

La comunità e l'individuo dovrebbero perciò essere in grado di partecipare al complesso delle interazioni socioeconomiche, apportando ciascuno i propri specifici valori, in un libero gioco che sperimenta continuamente forme dinamiche e mutevoli di azione che sono perciò consapevolmente provvisorie. I processi di auto-organizzazione rafforzano e restituiscono senso alla relazione tra istituzioni e società; diventano le «legature della società di cittadini, [ossia] quel caos creativo di associazioni delle quali entriamo spontaneamente a far parte e che non possono essere create né dirette dallo stato e non debbono formarsi a scopo di lucro» (Dahrendorf 2003, trad. it. p. 41).

Questo aspetto rappresenta bene il cuore della questione: la prospettiva di coesione sociale e di cambiamento delle istituzioni non può essere soltanto perseguita attraverso l'allargamento dello spazio e del ruolo di processi volontari, ma occorre che esista una solida infrastruttura di valori che favorisca la sperimentazione di forme volontarie d'azione capaci di innescare quel processo di retroazione alla base del cambiamento istituzionale. Come abbiamo detto, tale rete

di valori è data da un insieme di azioni (intenzionali, in intenzionali) e di vincoli (formali, informali) che progressivamente si sedimentano e sono alla base dell'evoluzione della società e delle istituzioni.

Nel quadro sopra delineato è di qualche interesse recuperare alcune delle riflessioni teoriche libertarie più recenti (Goodman 1972; Rothbard 1982; Taylor 1987; Ward 1973) che ben sottolineano sia la complessità delle motivazioni individuali alla base dell'azione sociale sia i benefici ottenibili da processi volontari cooperativi. In particolare, di tale tradizione di pensiero segnalo qui due aspetti rilevanti che ribadiscono, da un lato, l'assunzione dell'autonomia individuale di scelta come valore assoluto e, dall'altro, una concezione dell'ordine sociale, ossia dei vincoli condivisi per l'azione, come esito di processi endogeni⁴. Una visione perciò "policentrica" e "decentrata" delle forme di convivenza, che sorgono volontariamente "dal basso" favorendo il rafforzamento del senso di comunità e della responsabilità degli individui nei confronti del proprio ambiente di vita.

Una visione questa di qualche importanza ai fini del nostro discorso principale (intreccio tra processi di auto-organizzazione sociale e cambiamento istituzionale), alternativa all'approccio consolidato volto a rimarcare il tradizionale e inconciliabile dualismo tra azione individuale e collettiva, che mostra come esso possa essere di fatto superato⁵. La prospettiva "decentralista", a fondamento della sperimentazione di una società (città) libertaria, mi pare che rappresenti un'idea interessante per ripensare ad una riforma del "modello di governo del territorio" che consideri i principi di sussidiarietà e coesione sociale quale fondamentali valori di un percorso di cambiamento delle istituzioni. Una società perciò fondata su una "serie continua di singoli atti costituzionali" a base volontaria, che mette al centro l'autonomia degli individui, nel tentativo di restituire significato all'intreccio tra azione sociale e istituzioni (Goodman 1967).

È chiaro però che tale progetto ideale richiede una sostanziale ri-definizione delle regole di fondo che, in tale prospettiva, oltre ad

⁴ È soltanto qui il caso di rimarcare cosa William Godwin proponeva nel 1793: «Tanto più il potere politico viene restituito ai cittadini e semplificato tanto più il pericolo dell'incomprensione e della rivalità tenderà a scomparire [...], la verità sociale diverrà ovvia e i distretti elastici e flessibili di fronte ai dettami della ragione. [...] Nessuna associazione di uomini, sin quando aderisce ai principi della ragione, può avere interesse nell'allargare il proprio territorio. Se volessimo produrre attaccamento nei nostri associati, non potremmo adottare metodo più sicuro che mettere in pratica i dettami dell'equità e della moderazione. [...] Ogni uomo sarebbe unito dal suo vicino, in reciproco affetto e gentilezza, mille volte più di ora. [...] Il ristretto principio dell'egoismo svanirebbe e ognuno sacrificerebbe la propria esistenza individuale di fronte al bene generale» (trad. it. pp. 177-179)

⁵ A questo proposito, si veda Brunetta (2006).

allargare il quadro delle opportunità che consenta agli individui le condizioni (culturali, economiche) di accesso e di libera scelta per intraprendere azioni volontarie⁶, rafforzi progressivamente l'autonomia dei soggetti che possono liberamente proporre e sperimentare nuove forme di interazione sociale.

Al momento, la riscoperta di spazi volontari di organizzazione sociale è prevalentemente dominata da un approccio eterodiretto, che ci segnala la debolezza derivante da un'organizzazione comunitaria che non è basata su un potere reale delle comunità, ma piuttosto su riunioni collettive come surrogato di una reale azione collettiva⁷ (Ward 1973).

Definire le opportunità e gli spazi della libera azione sociale non significa però accettare qualsiasi proposta distruggendo la pluralità degli interessi individuali e la coesione sociale ma stimolare, in un preciso quadro istituzionale (di vincoli all'azione), l'insorgere e la responsabilizzazione di valori e di principi alla base sia della condivisione delle regole sia della sperimentazione dell'azione umana. Nella prospettiva delineata, ristabilire una stretta relazione tra regole (che definiscono le condizioni all'azione) e processi auto-organizzati significa definire il "lato interiore", soggettivo, delle norme che garantiscono le strutture sociali (Dahrendorf 2003).

Non si tratta perciò di sposare in toto l'ideale libertario, sovvertendo ruolo e compiti dello stato, ma sostanzialmente di rivederne gli spazi di azione entro cui lo si è ritenuto indispensabile e si è perciò venuto a consolidare nel corso dell'ultimo secolo.

Rispetto alla necessità di ridefinire le regole del gioco per rendere possibile la formazione di processi volontari quali agenti di sviluppo e coesione sociale, concludo segnalando un esempio relativo alle dinamiche, in atto in alcuni ambiti territoriali del nostro paese, di insediamento delle nuove tipologie di offerta commerciale. La materia è stata oggetto, negli ultimi anni, di un ridisegno istituzionale con l'avvio del processo di liberalizzazione del settore. Non mi addentro qui sugli aspetti controversi di un processo che definisco di "imperfetta liberalizzazione", ma in tale quadro mi preme segnalare un aspetto di qualche interesse che riguarda l'emergere, in alcuni ambiti territoriali, di processi virtuosi di valorizzazione territoriale

⁶ Su questo punto, per altro, la proposta di Moroni è chiara e rigorosa e mi pare che rappresenti un punto di partenza per discutere di una riforma dello Stato.

⁷ Significativa a questo proposito la "scala di Arnstein", ideata dall'architetto Sherry Arnstein come metodo per valutare la partecipazione sociale nei processi di pianificazione, che ben rappresenta la differenza tra "informazione", "consultazione", "collaborazione", "controllo dei cittadini".

che hanno progressivamente innescato un circolo di nuovi fenomeni insediativi, opportunità di trasformabilità e di sviluppo economico locale⁸. Tali dinamiche mostrano bene come liberalizzare i mercati dei beni e dei servizi, oltre a significare l'eliminazione delle situazioni di privilegio di cui godono alcune categorie, possa promuovere processi di sviluppo economico e territoriale⁹. E ciò è possibile solo se si accetta un cambiamento radicale di prospettiva del ruolo dell'azione pubblica che, oltre a favorire le condizioni di sfondo affinché in ciascun sistema insediativo possano insorgere gli spazi per la cooperazione nell'allocazione di nuove risorse, sia anche in grado di stimolare il processo di progressivo cambiamento delle istituzioni rafforzando l'intreccio tra società e istituzioni.

Volontarietà, mercato, istituzioni. Lo spazio di processi auto-organizzati

La prospettiva sopra delineata apre la seconda questione. A tale proposito, la recente riscoperta di forme associative a base volontaria di organizzazione territoriale (in rapida crescita in alcu-

⁸ Si veda in Piemonte il caso del Novese (comprende i comuni di Serravalle Scrivia e Novi Ligure in provincia di Alessandria) dove il complesso degli insediamenti commerciali realizzati nell'area dal 2000 (con l'apertura dell'outlet di Serravalle) ha innescato la promozione e l'avvio di progetti di riqualificazione di vaste aree industriali (si veda l'ex area dell'Ilva di Novi Ligure) e di riqualificazione urbana (PRiU e Contratto di Quartiere di Novi Ligure) che hanno sostanzialmente modificato la specializzazione funzionale e la relativa polarità di tale ambito territoriale. Una recente ricognizione delle trasformazioni in corso in alcuni ambiti territoriali dinamici del Piemonte (province di Torino e Alessandria) mette in luce che le iniziative commerciali hanno innescato intensi processi di rifunzionalizzazione locale, con investimenti e iniziative di sviluppo locale appoggiate alle nuove condizioni d'uso e opportunità insediative. Va segnalato che tali iniziative non si collocano soltanto nell'ambito della grande distribuzione commerciale o del commercio di prossimità, ma investono settori come quello terziario, del turismo e del tempo libero e innescano processi di riqualificazione commerciale dei centri storici. Si veda Brunetta (2006 e 2007).

⁹ A conferma di ciò, il Rapporto economico di Banca Italia del 31 maggio 2006 mostra che sono proprio le Regioni del paese che hanno introdotto più deboli vincoli quantitativi all'ingresso di nuove superfici commerciali, che registrano una dinamica positiva nell'economia locale del settore, in termini di efficienza produttiva, diffusione di nuove tecnologie, incremento dell'occupazione. In particolare, si stima come la crescita degli occupati nelle grandi strutture di vendita si è accompagnata ad un consolidamento dell'occupazione nelle strutture di piccole dimensioni, corroborando l'ipotesi che l'accresciuto grado di concorrenza abbia indotto i piccoli esercizi commerciali ad intraprendere processi di ristrutturazione e riqualificazione. Questa tendenza è anche confermata da studi recenti condotti dalla Camera di Commercio della provincia di Torino (2006).

ne realtà territoriali degli Stati Uniti) spinge a chiedersi se questo possa favorire la riconquista di valori di coesione sociale, aprendo così un percorso di cambiamento istituzionale. Tali forme private di organizzazione della convivenza e di fornitura autonoma di servizi comuni si fondano sull'accettazione volontaria di un *comune* pacchetto di regole e sulla condivisione di *comuni* programmi d'azione, responsabilmente promossi e sottoscritti dagli individui per gestire il proprio ambiente di vita.

Si potrebbe obiettare, a questo proposito, che si tratta di iniziative private mosse dal mero egoismo dei singoli a difesa dei propri obiettivi individuali che tendono esattamente a negare quei valori di autonomia, altruismo, coesione che abbiamo rintracciato essere alla base di processi sociali volontari. Ma intendo richiamare l'attenzione sulla dimensione "generativa" di tale forma associativa che unisce la *libertà d'iniziativa* all'accettazione del *mercato* (dello scambio volontario) ed esalta, come bene mostrano alcuni casi realizzati, i valori di coesione e solidarietà sociale¹⁰. L'aspetto che emerge è che la libera iniziativa può esprimersi in tutti i campi di attività e la sua organizzazione può estendersi (ed evolvere) sulla base della solidarietà e del mutuo accordo volontario.

Questa ottica, che coniuga *libertà* e *mercato*, è stata esplorata da Rothbard, che assume il mercato (in quanto fondato sulle sole "transazioni volontarie") come l'unica forma economica pura che consente di annullare la coercizione fra gli uomini¹¹. Più di recente, le riflessioni sviluppate da Foldvary (1994) e MacCallum (2003) mostrano come l'adesione volontaria a norme e regole comuni di condotta stabilite autonomamente da un gruppo (e non imposte coattivamente dallo stato) risultino efficaci nel promuovere l'innescamento di azioni collettive capaci di unire la massimizzazione di vantaggi individuali al raggiungimento di vantaggi sociali.

Il quadro in cui si colloca tale "rete" di scambi volontari è caratterizzato dalla correlazione tra domanda/offerta, all'interno della quale la proprietà (e perciò il mercato) assume una funzione importante in una società (città) libertaria, dove la sperimentazione

¹⁰ Si veda Brunetta e Moroni (2007).

¹¹ Scrive Rothbard: «La società degli scambi liberi e volontari può essere definita la "società libera" oppure la "società della pura libertà". [...] Nel libero mercato degli scambi volontari, i "forti" non divorano e non schiacciano i "deboli", contrariamente al luogo comune sulla natura della libera economia di mercato. Al contrario, è proprio nel libero mercato che il "debole" raccoglie i frutti della produttività, perché è vantaggioso per il "forte" concludere scambi con lui. [...] Quello che viene scambiato realmente non sono i beni veri e propri, bensì i loro diritti di proprietà» (Rothbard 1982, trad. it. p. 85, 91).

volontaria può innescare un circolo virtuoso tra risorse materiali e immateriali divenendo motore di cambiamento istituzionale.

In conclusione, mi pare che vada ribadito il valore unico e ineliminabile dei meccanismi sociali ed economici nella determinazione di forme "auto-organizzate" di cooperazione, che possono rafforzare "nuovi" ambiti di innovazione (istituzionale e sociale). Accettare questa prospettiva per l'azione significa assumere il concetto proposto da Dahrendorf di "libertà attiva" (l'unico a mio avviso possibile) per ristabilire le condizioni di una possibile fruttuosa interazione tra "regole del gioco" (istituzioni) e "strategie" (organizzazioni sociali).

Soltanto in tale prospettiva di cambiamento potranno essere valorizzati pienamente i vantaggi di processi volontari evitando il rischio di indebolire quei valori di *identità*, *responsabilità*, *altruismo* alla base di una "nuova" azione sociale e istituzionale, tanto ricercata dalle politiche territoriali in atto.

7.

PIANIFICAZIONE URBANISTICA ED ESTERNALITÀ NEGATIVE

Giulio Giovannoni

La pianificazione urbanistica è stata ampiamente usata, soprattutto in passato, come strumento d'ingegneria sociale, cioè come strumento teso a condizionare, attraverso la progettazione spaziale e funzionale, il comportamento degli individui; nonché come strumento per pervenire alla costruzione di una diversa società. Le ragioni che hanno portato a quest'uso della pianificazione sono state diverse, talvolta opposte, a seconda delle ideologie prevalenti nel tempo e nello spazio¹. Moroni (2007a) ha sintetizzato i motivi che ne hanno determinato il fallimento, motivi legati alla sopravvalutazione della capacità d'intervento attraverso la leva "spaziale" in una realtà sociale complessa difficilmente governabile dall'alto.

Al di là dei suoi fallimenti, da tempo e da più parti constatati, il piano, nella sua accezione di strumento di ingegneria sociale, è incompatibile con una prospettiva liberale. Infatti, secondo questa prospettiva, il ruolo dello stato è quello di garantire la collettività dalle conseguenze negative che il libero comportamento degli individui potrebbe determinare, e non quello di plasmare la società secondo concezioni utopiche o ideologiche.

Detto in altri termini, *assumendo una prospettiva liberale, il piano regolatore è ammissibile nella misura in cui ne venga riconosciuta l'efficacia in quanto strumento di tutela della collettività dalle esternalità negative prodotte dal libero dispiegarsi delle azioni e delle volontà dei soggetti privati*. Tuttavia, i filosofi politici liberali non entrano più di tanto nel merito del problema delle esternalità negative, cioè del problema di determinare in che modo e in quale misura debba essere ammesso l'intervento statale al fine di prevenire tali effetti negativi. Una possibile spiegazione rispetto a questa sostanziale omissione del problema consiste nel fatto che questo tipo di valutazione potrebbe anche portare – legittimamente, secondo una prospettiva liberale – a un intervento statale estremamente ampio.

¹ Un'ottima ricostruzione storica di alcune di tali utopie, assai influenti in ambito urbanistico, è in Fisherman (1977).

Un esempio banale è sufficiente a illustrare la situazione. Ciascun individuo contribuisce all'inquinamento dell'ambiente producendo in media circa 31.5 moli di CO_2 al giorno (Koerner, Klopatek 2002). Il livello di emissioni è funzione della massa corporea, per cui l'inquinamento prodotto varia da individuo a individuo. Poiché non tutti emettono la stessa quantità di CO_2 , ciascuno ha rispettivamente un credito o un debito di inquinamento rispetto al valore medio prodotto dalla collettività. Per questo non è assurdo ritenere di poter applicare, rimanendo nell'ambito di un'impostazione liberale, una tassa sull'aria respirata, da calcolarsi in funzione del peso. L'esempio non è poi così paradossale. Infatti, considerazioni molto simili a queste hanno portato in alcuni paesi all'adozione di politiche di controllo delle nascite, i cui effetti perversi e la cui più generale inefficacia sono generalmente noti².

Quando parliamo di controllo delle esternalità negative, pertanto, è necessario circoscrivere il campo. Se da una parte un approccio liberale alla pianificazione è in grado di porre precisi limiti a una legislazione di tipo "paternalistico", oppure a progetti arbitrari - quando non anche dispotici - di ingegneria sociale, dall'altra esso non offre criteri che permettano di circoscrivere l'azione pubblica finalizzata al contenimento delle esternalità negative dei privati verso la collettività. In questo caso, infatti, non si tratta di postulare un giudizio di ammissibilità del tipo positivo/negativo, bensì di effettuare un bilanciamento tra due esigenze altrettanto legittime, ancorché contrapposte: quella di massimizzare libertà individuale e quella di minimizzare i danni alla collettività.

Le considerazioni precedentemente svolte mi portano a strutturare il mio contributo come un tentativo di risposta alle seguenti domande:

- (i) in che misura e in che modi il piano è utilizzato, nonché è utilizzabile, come strumento di tutela della collettività dalle esternalità negative prodotte dai privati?
- (ii) quali criteri possono contribuire, nell'ambito della legislazione ambientale e di settore, ad effettuare un bilanciamento tra libertà individuale e contenimento dei danni alla collettività?
- (iii) siamo oggi in presenza, in ambito urbanistico-edilizio, di leggi "paternalistiche" in contrasto con una concezione liberale dell'attività di regolazione pubblica?

Per ragioni di spazio mi occuperò qui esclusivamente della prima di tali domande, rimandando la discussione delle altre due ad un mio

² Ovviamente, mi riferisco alle politiche di controllo delle nascite implementate nella Repubblica Popolare Cinese.

successivo contributo. Tali domande, rispetto al lavoro di Moroni, spostano il centro della discussione dal piano alla legislazione di tutela della collettività dalle esternalità negative. La mia tesi, infatti, è che il piano abbia oggi un ruolo doppiamente marginale: da una parte rispetto al controllo degli interventi di trasformazione, che sono di norma attuati per varianti; dall'altra rispetto alla tutela della collettività dalle esternalità, che è affidata quasi esclusivamente a norme generali complesse e progressivamente invasive.

Che gli interventi di trasformazione si attuino principalmente per varianti è un fatto generalmente noto. A questo riguardo, la ri-articolazione del piano in strutturale/operativo non ha inciso più di tanto, essendo la parte operativa un piano di zonizzazione, la parte strutturale un "quadro" rispetto a cui verificarne le varianti³. Al tempo stesso, il piano strutturale, e più in generale il piano territoriale, è ormai molto simile a un sistema informativo entro cui sono riportate le prescrizioni delle norme ambientali e settoriali⁴. L'esperienza insegna che la semplice giustapposizione di tali prescrizioni è sufficiente in alcuni casi a rendere assai difficoltosa l'individuazione di qualsiasi area suscettibile di trasformazione.

Insomma, il piano di zonizzazione assomiglia, per usare un'espressione di Luigi Mazza, a un "catasto urbanistico" in cui si registrano le modifiche alla disciplina urbanistica apportate a mezzo di varianti; il piano territoriale assomiglia invece a un "catasto dei vincoli", in cui si riportano le prescrizioni delle norme settoriali e le si aggiornano all'evoluzione legislativa. Possiamo quindi sostenere che l'ambito d'azione del piano è stato doppiamente eroso: dall'alto, attraverso la pianificazione territoriale – e quindi la normativa di settore; dal basso, attraverso la progettazione urbana. Questa situazione trova un chiaro riflesso nei paesi anglosassoni, dove la disciplina urbanistica è ormai per così dire "dispersa" tra diversi ambiti disciplinari, dal *real estate* al *public government*, dalla progettazione alla sociologia urbana.

Rispetto a Moroni, di cui condivido l'impostazione liberale, trovo che continuare a parlare di riforma del piano, ancorché proponendo di ridurne la sfera d'azione alla sola "pianificazione di servizio", equivalga almeno in parte a mancare il bersaglio, essendo oggi il piano marginale rispetto ai processi reali di trasformazione e di governo pubblico del territorio. Ammettere il fallimento della piani-

³ Curiosamente, gli studi di caso riguardo a tali problematiche scarseggiano. Per un'analisi relativa all'area fiorentina, si veda Giovannoni (2004, pp. 104-126).

⁴ Ciò è anche dimostrato dal diffondersi della pianificazione strategica, che si affianca in molti casi alla stessa pianificazione strutturale.

ficazione in quanto strumento di coordinamento collettivo, inoltre, non significa necessariamente misconoscere l'utilità della zonizzazione in quanto strumento di gestione urbana, ancorché residuale alla stregua di un "catasto urbanistico": ciò andrebbe a mio avviso separatamente valutato. Inoltre, assumendo una prospettiva liberale, l'efficacia del piano deve essere valutata non genericamente in quanto strumento di coordinamento collettivo, bensì specificamente in quanto strumento di bilanciamento delle esternalità negative.

Detto questo, riconosco l'indubbio valore del lavoro di Moroni, che ha avuto il merito di introdurre un punto di vista liberale nella letteratura urbanistica italiana e di sollevare un vivace dibattito al riguardo. Rispetto a questo dibattito, il presente è soltanto un modesto contributo.

Il piano come strumento di bilanciamento delle esternalità negative

Negli Stati Uniti, i primi casi di utilizzo della zonizzazione si hanno esattamente allo scopo di tutelare le comunità locali dalle esternalità negative prodotte dal libero dispiegarsi delle attività dei privati: non soltanto per eliminare gli effetti nocivi prodotti da alcune fabbriche nei quartieri residenziali, ma anche per impedire gli "effetti negativi" determinati dalla presenza di neri in quartieri esclusivamente "bianchi"⁵. L'Italia fascista, che ha concepito i primi piani e la prima legge urbanistica, non ha mai attribuito al piano una siffatta connotazione razziale, forse più per una sostanziale omogeneità di derma che non per sensibilità culturale. Sta di fatto che il piano è stato fin da allora utilizzato, in modo più o meno mascherato, per costruire un certo tipo di società.

Mi soffermo su questi aspetti, da un lato per sottolineare ancora una volta la necessità di circoscrivere l'azione pubblica di tutela della collettività dalle esternalità negative prodotte dalle azioni individuali; dall'altro per rimarcare come la zonizzazione si possa facilmente accompagnare a progetti d'ingegneria sociale incompatibili con un'impostazione liberale. Quest'uso del piano, tuttavia, non è affatto incompatibile con altre impostazioni: per esempio con un'impostazione marxista, quale strumento di progettazione egualitaria della società; oppure con un'impostazione razzista, quale strumento di separazione delle razze. Anche in mancanza di un uso del piano in chiave ideologica, tuttavia, il piano può essere efficacemente utilizzato come strumento di alterazione del mercato

⁵ Ad esempio, Nelson (1977).

immobiliare, per esempio rendendo edificabili esclusivamente le aree di certi operatori.

Il punto è che, per un liberale, l'idea che il piano non funziona in quanto è un meccanismo inefficace di coordinamento è fin troppo cauta, se non addirittura ovvia: infatti, oltre a non funzionare a questo riguardo, il piano è troppo spesso utilizzato in modo sbagliato. D'altra parte, l'idea che il piano non funzioni in quanto meccanismo di coordinamento è per alcuni irrilevante, in quanto è diverso l'uso che questi intendono farne – per esempio un gruppo di operatori immobiliari che intendano operare in regime di oligopolio avvalendosi di relazioni politiche privilegiate.

Certi usi della pianificazione – per esempio l'uso in chiave di segregazione razziale – sono oggi impediti dalle norme costituzionali. L'uso in chiave marxista sta probabilmente passando di moda. Quello che invece continua ad essere in auge è l'uso del piano come strumento di alterazione del mercato immobiliare e di creazione di monopoli (oligopoli) a danno della collettività. In tutti questi casi l'effetto del piano è quello di creare esternalità negative nei confronti della collettività, creando rendite per pochi e facendone pagare il prezzo a molti. In questo senso, la sostituzione del piano di zonizzazione con norme regolamentari generali e astratte contribuirebbe certamente a ridurre le esternalità negative determinate, non già dal libero dispiegarsi delle azioni dei privati, bensì dalla stessa attività di regolazione pubblica.

Spostando la riflessione su un diverso livello, i primi piani razionalisti servivano soprattutto ad impartire alcune fondamentali norme di sanità pubblica: separare le fabbriche dalle abitazioni; portare luce, aria e ossigeno alle case; localizzare alcune principali attrezzature per la sicurezza e la salute collettiva. Assumendo una prospettiva evolutiva⁶ si può anche pensare che in alcuni casi il piano di zonizzazione sia stato uno dei modi escogitati a livello locale per far fronte alla necessità di porre alcune regole igieniche di cui la normativa statale non si era ancora occupata. L'attività legislativa, d'altra parte, consiste spesso nella generalizzazione di meccanismi regolativi sperimentanti in ambito locale.

La funzione igienica del piano di zonizzazione, d'altra parte, si può oggi considerare superata, in quanto esistono una miriade di norme igieniche che impongono determinati requisiti e che impediscono determinate aggregazioni di attività. Inoltre, anche nei casi in cui

⁶ Con "evolutiva" intendo una prospettiva secondo la quale le norme non derivano dall'attività di un legislatore illuminato, bensì sono il frutto di un processo spontaneo di scoperta, applicazione e adattamento (Hayek 1973).

ciò non accada, è pensabile poter affrontare la questione attraverso norme di carattere generale.

Si può tuttavia ritenere che vi sia ancora un ambito in cui il piano esercita una funzione di tutela della collettività dalle esternalità negative prodotte dagli interventi privati, e cioè l'ambito che riguarda l'effetto degli interventi di trasformazione e l'allocazione delle funzioni sul sistema infrastrutturale. Ritengo perciò opportuno sviluppare alcune considerazioni al riguardo.

Sviluppo edilizio, localizzazione delle funzioni, domanda infrastrutturale

Si è soliti imputare allo sviluppo edilizio la crescita della domanda infrastrutturale. Nonostante l'Italia sia, da diversi anni, un paese con popolazione stabile, il carico sul sistema infrastrutturale è andato progressivamente aumentando. Il sostanziale pareggio del saldo demografico, d'altra parte, è reso possibile grazie al forte incremento di cittadini extracomunitari, tra i principali fruitori dei mezzi di trasporto pubblico.

Questi dati sono sufficienti a dimostrare che lo sviluppo edilizio non è la principale causa della crescita della mobilità privata e che ben diverse ne sono le ragioni. Per esempio, la crescita del tasso di motorizzazione, dovuto all'emancipazione femminile e alla progressiva emancipazione giovanile; l'aumento del tempo libero, e quindi degli spostamenti per attività ludiche e ricreative; la crescita dei consumi, che ha comportato un sostanziale incremento degli spostamenti per attività di acquisto, nonché degli spostamenti per il trasporto di beni; il cambiamento di preferenze, che privilegiano sempre di più il mezzo privato.

Un'altra ipotesi che solitamente viene accettata è che la diversa distribuzione della popolazione sul territorio abbia determinato l'aumento dei percorsi casa-lavoro, contribuendo alla crescita della mobilità. Quest'ipotesi, soprattutto nelle grandi città, non è del tutto priva di fondamento, essendosi una parte della forza lavoro, soprattutto giovanile, allontanata dai centri urbani per accedere al mercato immobiliare. La capacità di autoregolazione del sistema, tuttavia, non dovrebbe essere sottovalutata. Infatti, negli ultimi decenni, numerose attività produttive e direzionali sono state anch'esse decentrate, contribuendo almeno in parte a riequilibrare la situazione. In ogni caso, non dovrebbe essere sopravvalutata la capacità di intervenire su tali squilibri attraverso la pianificazione

delle funzioni: in primo luogo, infatti, le preferenze abitative sono il risultato di una complessità di fattori (disponibilità economica, gusti individuali, prossimità alle famiglie di origine, ecc.); in secondo luogo, nelle famiglie a due o più componenti, l'individuazione di localizzazioni ottimali è alquanto difficoltosa. Tuttavia, è giusto sottolineare come la pianificazione urbanistica, regolando in termini restrittivi il mercato immobiliare, abbia contribuito ancora una volta a rendere inaccessibili numerose città italiane, e quindi ad allontanarne progressivamente una parte significativa della forza lavoro.

Complessivamente, il collasso del sistema infrastrutturale sembra essere soprattutto una conseguenza dell'affermarsi della società del benessere, molto più di quanto non sia effetto della crescita e dello sviluppo edilizio. Il ruolo della pianificazione, a questo riguardo, è in ogni caso ambiguo e difficilmente determinabile, avendo contribuito essa stessa a creare tale situazione. È perciò da ritenersi probabile che anche in futuro i principali cambiamenti rispetto a questo stato di fatto si verificheranno soprattutto per effetto dell'andamento economico, nonché per effetto delle tendenze nei mercati energetici, più che in conseguenza delle scelte di pianificazione delle funzioni implementate a livello locale. È peraltro da valutarsi se le politiche di *congestion charge* sostenute da alcuni economisti urbani possano avere un effetto più incisivo e diretto di quanto non sia in grado di ottenere la pianificazione dall'alto delle funzioni.

In via conclusiva, le considerazioni precedentemente svolte portano sostanzialmente ad escludere un qualsiasi uso efficace della pianificazione delle funzioni quale strumento di controllo delle esternalità negative prodotte dal libero dispiegarsi degli interventi privati nei confronti della collettività.

8.

IL POTERE, IL CONFLITTO E LA STORIA

Gabriele Pasqui

Tra i molti modi di incontrare e attraversare il volume di Stefano Moroni (2007a) scelgo quello, eccentrico e immagino poco gradito all'autore, di parlare di alcuni dettagli. Lo stile del libro, che è una parte importante del suo fascino e della sua "eccezionalità", per lo meno nel panorama della letteratura disciplinare che produciamo e frequentiamo, dovrebbe probabilmente indurre il lettore a discutere le tesi di fondo, esposte con una nettezza e una chiarezza rare e apprezzabili. Basterebbe leggere la sintesi collocata tra le pagine 110 e 111, che richiama i tratti fondamentali del «modello liberale di governo del territorio» propugnato da Moroni per comprendere che effetto "vivificante" abbia questo importante testo per un dibattito disciplinare spesso stanco e ripetitivo, sintomatico della condizione di sostanziale irrilevanza politica e sociale e dell'invisibilità nella sfera pubblica dei temi tradizionali dell'urbanistica nel nostro Paese. Tuttavia, come proverò ad argomentare, "il diavolo si nasconde nei particolari"; il che significa che scegliere alcune questioni apparentemente marginali può forse permettere di riflettere sul non detto, sull'implicito che qualunque testo importante si porta dietro, come un'ombra, e che una lettura paziente e genealogica può far emergere.

Prima di entrare nel merito di questi "dettagli" devo però all'autore e al lettore una dichiarazione che è insieme di "simpatia" e di presa di distanza. La simpatia riguarda uno dei punti cruciali del testo e dell'intero programma di ricerca di Moroni: la fiducia nella capacità delle società (in particolare di quelle più complesse e "varie") di auto-organizzarsi, di riprodurre beni pubblici e beni comuni a prescindere da qualsiasi intervento dello Stato e più in generale delle istituzioni pubbliche. Sottoscrivo riga per riga l'affermazione secondo cui «una città desiderabile è formata da un insieme di persone con le più varie concezioni di vita buona e le più diverse idee su cosa renda una vita degna di essere vissuta»

(p. 119). Di più: non ho mai amato la pianificazione, né come «strumento di coordinazione finalizzata», né, ancora meno, come procedura razionale di decisione. Ritengo, come Moroni, che gli effetti perversi di molte pratiche di pianificazione siano in definitiva maggiori degli esiti auspicabili e desiderabili. Apprezzo questa cultura della varietà, secondo la quale non è affatto compito dello Stato preoccuparsi degli ideali di vita (dei «valori») dei suoi cittadini. Sono fermamente convinto che nei processi sociali gli effetti inintenzionali (inattesi e non progettati) sono estremamente importanti, e che le politiche pubbliche dovrebbero essere il più possibile permeabili a questi effetti.

E tuttavia... E tuttavia la lettura del libro di Moroni restituisce una immagine della società nella quale non mi riconosco; una immagine «pulita», fatta di individui che perseguono finalità diverse (non necessariamente egoisti; solo autointeressati) e che, attraverso il gioco (spesso astratto e impersonale) delle relazioni di mercato, in ragione del *mix* di fortuna e virtù che il mercato premia, sono in grado di generare un ordine che non è in assoluto il migliore, ma è comunque il migliore possibile. Mi sembra che questa immagine tenda a sottovalutare la «carne del mondo», per usare una espressione di Merleau-Ponty, quella dimensione opaca, incerta, «sporca» della quale sono fatte tutte le nostre relazioni sociali, personali o meno che siano. Una dimensione nella quale interessi e passioni sono indissolubilmente intrecciati, nella quale descrizioni e valutazioni non possono essere distinte tanto facilmente, nella quale il conflitto gioca un ruolo centrale, nella quale saperi e poteri fanno sì che non tutto sia possibile, che non tutto possa accadere.

D'altra parte questa immagine della società (la città del liberalismo attivo è dinamica ma ordinata, e d'altra parte in definitiva il mercato alla von Hayek altro non è se non una società che si auto-organizza generando un ordine spontaneo dinamico) è lo specchio di una immagine della città come caleidoscopio nel quale, a partire da un numero molto limitato e preciso di regole il più possibile generali, gli attori sociali producono una forma (degli spazi, dei luoghi, delle pratiche dell'abitare e del muoversi) tendenzialmente migliore di quelle prodotte da qualsiasi forma di pianificazione. Ma della città, dei suoi rumori, odori, colori, del suo disordine creativo e delle sue cose orribili e bellissime, della città che Simmel e Benjamin hanno descritto in pagine straordinarie nei primi decenni del XX secolo, e che noi oggi faticiamo a rappresentare e raccontare, nel libro di Moroni è difficile trovare traccia.

Si dirà: il libro non è un testo di sociologia urbana, ma semmai di teoria (o filosofia) politica, al più di urbanistica. D'accordo, ma resta vero che da un testo che si propone di esaltare la società, la sua capacità di innovare e cambiare, la sua forza straordinaria di generazione e rigenerazione di nuove idee e nuove forme, ci si aspetterebbe una descrizione più "densa" della varietà (di forme di vita, di valori, ma anche di pratiche d'uso e di condizioni materiali) insieme eccezionale e inquietante che le nostre città contemporanee ci consegnano, e la cui indagine minuziosa e non preconcepita dovrebbe costituire la condizione di possibilità di una critica alla pianificazione che intenda valorizzare le forze e le virtù dell'autoorganizzazione sociale.

Ma veniamo ai dettagli. Il primo è collocato proprio all'inizio del volume, quando nel primo capitolo Moroni presenta la discussione di alcune assunzioni fondamentali riguardanti il mercato e lo Stato. Scrive l'autore: «Nessuna discussione sulla pianificazione e sul suo ruolo può in particolare avere inizio senza precisare quale concezione (descrittivo-esplicativa) del mercato e quale concezione (critico-normativa) dello stato vengano accolte» (p. 6).

Perché la concezione del mercato dovrebbe essere descrittivo-esplicativo e quella dello stato critico-normativa? Se fosse vero, Moroni nelle pagine seguenti dovrebbe provare a descrivere il mercato (o meglio: i mercati) per quel che è (che sono), secondo un registro appunto esplicativo. Dovrebbe allora riconoscere che non esiste "il" mercato, ma una pluralità di mercati (ivi compreso il mercato urbano) nei quali si intrecciano inestricabilmente regole formali e informali, principi di regolazione e meccanismi di potere diversificati, come la teoria sociale ma anche parte del pensiero economico ha riconosciuto. Ma in verità Moroni non fa affatto questo. Nelle pagine seguenti espone invece una teoria del mercato, ascrivibile a una famiglia minoritaria del pensiero economico del Novecento (la scuola austriaca e in particolare von Hayek) che sembra essere piuttosto una teoria di quel che il mercato potrebbe essere se si verificassero certe condizioni. È lo stesso Moroni a confermarcelo quando si riferisce al dibattito sul ruolo del mercato nell'urbanistica, scrivendo che è proprio la limitazione del mercato a impedire a quest'ultimo di esercitare tutte le proprie potenzialità di sistema (insuperabile, scrive Moroni) di apprendimento collettivo.

Dunque, il mercato di cui parla Moroni, esattamente come lo Stato liberale di cui definisce i tratti generali nelle pagine seguenti, è un puro "ente di ragione", un ideale regolativo, e in definitiva la sua definizione (avrebbero detto gli scolastici) è "nominale" e

non "reale".

Un dettaglio, appunto, ma non privo di conseguenze. Se il mercato a cui Moroni fa riferimento è un ideale regolativo, allora si tratta di vedere se il rapporto tra mercati (reali) e (pratiche di) pianificazione non debba essere inteso in modo diverso. Moroni sembra credere che il mercato (falsato e drogato dall'intervento dello Stato) che entra in gioco nei processi di trasformazione urbana (il mercato dei suoli e quello delle abitazioni, ma anche i mercati finanziari che con gli altri hanno relazioni sempre più strette) sarebbe "liberato" nel momento in cui adottassimo il modello da lui proposto. Certo, qualcuno sarebbe scontento, ma in generale la maggioranza dei cittadini (e immagino anche degli imprenditori) non potrebbe che avere dei vantaggi da regole astratte e universali che sostituissero piani fatti di norme "ad hoc".

Eppure, le cose non sembrano stare proprio così. Come ha scritto più volte il nostro comune maestro Luigi Mazza, il piano per come lo abbiamo conosciuto, basato sulla regolamentazione degli usi dei suoli, serve innanzitutto a proteggere i proprietari, ma anche ad offrire certezze (certezze ipotetiche, ha scritto in passato Mazza) agli investitori. Il piano e il mercato non sono affatto due universi separati: essi funzionano insieme, influenzandosi reciprocamente. Senza dimenticare che un piano urbanistico distribuisce anche benefici e costi sociali, e in definitiva è un dispositivo di potere.

Tornerò tra poco su questo punto: per ora basti aver riconosciuto nella distinzione tra le due precisazioni iniziali di Moroni relative al mercato e allo stato il segno di una oscillazione tra il mercato per quel che è e per quel che si vorrebbe fosse che corre lungo tutto il volume.

Secondo dettaglio. All'inizio del quarto capitolo Moroni inizia a delineare il proprio modello di governo della città ispirato al liberalismo attivo. Scrive: «Nel farlo immagino che il riferimento principale siano soprattutto le città dei paesi sviluppati, ad esempio le città europee». Perché? Qual è la ragione per la quale il modello del liberalismo attivo appare applicabile solo alle città europee e (immagino) nord-americane, ossia a quelle dei "paesi sviluppati"? In verità la ragione non è affatto chiara. Non si dovrebbe trattare del nesso con un sistema politico di tipo democratico (l'assunzione di una prospettiva liberale è semmai preconditione necessaria ma non sufficiente per l'affermarsi di tale regime: p. 27), che sembra caratterizzare prevalentemente i paesi cosiddetti sviluppati. Non dovrebbe nemmeno trattarsi di una difficoltà di natura empirica,

legata al disordinato processo di crescita del quale sono investite le città dei paesi in via di sviluppo, nelle quali le forze libere della società auto-organizzata hanno spesso generato (certo, in assenza di regole generali ben costruite) condizioni urbane altamente critiche (ma Moroni è propenso a rivalutare un po' anche la città industriale del XIX secolo, rispetto alle immagini che ritiene fuorvianti dei critici di diversa provenienza della città moderna). Ma allora le ragioni devono essere di natura storica. La città del liberalismo attivo è in definitiva la città occidentale per come si è venuta configurando nel corso dei secoli.

Una città nella quale piano e non piano hanno convissuto, si sono intrecciati, si sono reciprocamente influenzati, costruendo una stratificazione di relazioni gerarchiche e di potere, di dispositivi di inclusione e di esclusione. Strutturando lo spazio in un modo che non permette di immaginare alcun "azzeramento", alcun "nuovo inizio": non possiamo costruire in pochi anni nuove città da centomila abitanti come in Cina, o come si è pensato o provato per un certo periodo a fare con le *new towns*. Ma questa dimensione storicamente determinata delle città nel testo di Moroni è del tutto invisibile. Eppure dovrebbe essere evidente che il modello di Moroni, nella sua formula pura, ha bisogno di lavorare su una condizione di *tabula rasa*, ché altrimenti la distribuzione asimmetrica delle risorse e del potere (a partire dalla proprietà dei suoli e del capitale finanziario) rappresenta un ostacolo formidabile alla piena esplicazione degli effetti virtuosi dell'abbandono del piano "regolatore" per un sistema di regole astratte. Moroni lo sa benissimo: tanto è vero che dice chiaramente che le regole astratte relative alla costruzione di nuovi beni immobili sono più facili da immaginare rispetto a quelle concernenti l'uso di beni immobili in senso generale. Si tratta di vedere quale sia la compatibilità del suo modello con una stratificazione di interessi, di poteri, di rendite (finanziarie e simboliche) che "sono" la città, nella sua costituzione materiale.

Per fare solo un esempio: cosa significa realizzare un meccanismo di mercato dei diritti di edificazione, magari accompagnato all'indice unico (nota 9 di p. 85), quando il mercato dei suoli presenta una fortissima natura oligopolistica? Abbiamo bisogno o meno di qualche criterio distributivo (e redistributivo) che permetta di regolare e limitare tale potere oligopolistico (e i fenomeni di rendita ad esso connessi)?

Terzo dettaglio: discutendo del ruolo che le attività non-profit possono avere nel modello liberale Moroni parla di «quelle as-

sociazioni di cittadini che decidono di farsi comunemente carico della qualità del quartiere in cui vivono, autotassandosi per potersi garantire alcuni tipi di servizi e accettando alcune regole comuni» (p. 105). Moroni non lo dice, ma ha in mente (anche se non esclusivamente) le *gated communities*. In nota Moroni riconosce il rischio che queste associazioni possano dar vita a forme di auto-segregazione (auto-immunizzazione, direbbe Esposito) che diminuiscono l'effetto urbano «polverizzando la città in un grappolo di enclaves omogenee autosufficienti» (nota 40, p. 106).

Qui non colpisce tanto il comunque sorprendente ritorno neo-comunitarista, che appare poco congruo all'immagine della città come società aperta della varietà e delle differenze. Colpisce soprattutto il fatto che le regole interne a ciascuna comunità (chiusa e recintata, tanto o poco non importa) assomiglino proprio a quelle regole "speciali" che Moroni ha deplorato nelle pagine precedenti. Non si comprende come quel che non va bene per la città intera possa essere invece accettato per le sue parti, sulla base di un criterio di auto-legittimazione che, alla scala urbana, è offerto dalla politica, ossia dalla scelta collettiva democratica con la quale, in definitiva, scegliamo i nostri governanti nei consigli comunali.

Tre dettagli, dunque, che tuttavia mi sembrano indizi, o "spie" di una triplice assenza nell'intero libro di Moroni. La prima assenza riguarda il potere, ossia la dimensione distributiva che ha a che vedere con i processi di trasformazione urbana e che mette in gioco asimmetrie di risorse (finanziarie, istituzionali, cognitive, etc..) che dovrebbero essere considerate nel momento in cui il modello della città del liberalismo attivo intenda trasformarsi in un "programma politico", confrontandosi con i vincoli e le opportunità che proprie le plurime relazioni di potere definiscono.

La seconda assenza riguarda il conflitto, ossia il nesso tra distribuzione asimmetrica del potere e delle risorse e presenza di interessi configgenti. La parola conflitto, come la parola potere, non ricorrono quasi mai (o mai) nel libro di Moroni, in ragione forse di quella immagine in definitiva pacificata e pacificante della società a cui alludevo all'inizio, e che rischia di oscurare il nesso tra conflitto e innovazione sociale.

La terza assenza, strettamente intrecciata alle prime due, riguarda invece la storia, ossia la natura "storicamente determinata" delle relazioni sociali e spaziali all'interno delle città. La città del liberalismo attivo rischia di apparire una città senza storia, quando invece sappiamo bene che la storia consegna un campo (alla Bourdieu)

di possibilità e impossibilità, nel quale è necessario radicare ogni programma di riforme che voglia essere realistico. D'altra parte, il richiamo alla storia è anche una indicazione per dare maggior corpo all'intuizione della necessità di "fidarsi della società", sapendo che questa produce beni (e mali) pubblici e che deve essere in grado di esprimere le sue potenzialità a partire dall'intreccio inestricabile di interessi particolari e generali, passioni e valori contrastanti, forme di razionalità (e irrazionalità) che la connotano.

In definitiva, mi verrebbe da suggerire a Moroni di essere un po' più hegeliano e un po' meno kantiano, sapendo di chiedergli molto (lo storicismo è uno dei suoi più acerrimi nemici). Oppure, per dirla con un'altra battuta, di temperare von Hayek con Marx e forse con Dewey, assumendo una prospettiva aperta davvero all'innovazione sociale, in cui la società sia attraversata anche dai conflitti (tra valori, tra interessi), e dunque dalle relazioni diffuse e concentrate di potere, oltre che dalle forze (provvidenziali, come le chiama Moroni) del mercato.

9.

NUOVI SPAZI DI PROGETTUALITÀ NEL GOVERNO URBANO

Vito Redaelli

La riflessioni che seguono vogliono guardare al recente libro di Stefano Moroni (2007a) a partire dagli aspetti che, in tema di governo della città, auspicano, da un lato, un più efficace ruolo delle istituzioni pubbliche e, dall'altro, un maggiore coinvolgimento della prassi sociale ovvero dei soggetti, aziende, imprese e operatori che hanno storicamente consentito lo sviluppo della società urbana e quindi della città. Premetto inoltre che non mi arrischierei ad entrare direttamente nel consueto dibattito etico/filosofico dell'autore limitandomi, invece, a interpretare il suo pensiero attraverso gli strumenti disciplinari a me propri, quelli di un cittadino-progettista che crede in un'idea di città da perseguire attraverso il confronto dialettico tra obiettivi generali, sociali, economici comprese le limitazioni nelle destinazioni d'uso dei suoli (espressi dal pubblico), e le altre politiche aziendali (autonomamente elaborate dagli operatori privati).

Procederò sintetizzando gli elementi generali di maggiore interesse del testo per poi introdurre la chiave di lettura che, a mio giudizio, rappresenta il focus più significativo.

Alcuni interrogativi a fronte dell'attuale interesse verso l'urbanistica

Se osserviamo l'agenda istituzionale non si può che registrare, di questi tempi, un discreto interessamento alle riforme urbanistiche e ai relativi strumenti di pianificazione. Forse questo interesse non è così evidente a livello nazionale, dove languono le iniziative di riforma della legge nazionale 1150/42, ma certamente lo è a livello regionale e locale come, ad esempio, accade nell'area milanese-lombarda con iniziative che coinvolgono tutti i livelli di governo¹.

¹ Pensiamo alla Regione Lombardia, che continua a produrre progetti di legge per integrare la Lr 12/2005 sul governo del territorio, pilastro dell'impalcato urbanistico regionale; alla Provincia di Milano, che ha in via di adeguamento il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale; ai Comuni, indaffarati a definire i nuovi PGT e, in primis, quello di Milano che ha iniziato a diffondere le strategie del nuovo Piano del Governo del Territorio destinato a pensionare il PRG vigente dal 1980.

Ogni livello istituzionale vuole legittimamente dire la sua e, a ben vedere, tale rinnovato interessamento al destino delle città è un bene in quanto riguarda direttamente tutti noi: le città, i comportamenti dei cittadini, la qualità di vita e, più in generale, il nostro ambiente non sono infatti indifferenti all'interazione tra gli strumenti urbanistici che le diverse istituzioni ci propongono. Tutti noi, come tecnici e come cittadini, abbiamo avuto a che fare almeno una volta con regolamenti comunali, piani urbanistici di vario livello e quant'altro: per non parlare dei "mal di pancia" che a volte ci siamo dovuti sopportare grazie a burocrazie amministrative sempre più intricate che hanno il compito di applicare gli strumenti urbanistici.

Se pare dunque ragionevole convenire sul fatto che tali attenzioni costituiscano un segnale positivo, sorge tuttavia una domanda: verso quali scenari di riforma ci sta portando questo fermento? A parte la generale tendenza, registrabile da qualche anno, verso strumenti urbanistici più flessibili di regolazione delle attività umane, quale equilibrio si sta prefigurando tra una necessaria strategia pubblica della città, che esprima un interesse collettivo, e un altrettanto legittimo interesse privato nelle scelte individuali? O, sempre a proposito del rapporto di amore-odio tra istituzioni pubbliche e cittadino, quale equilibrio si va delineando tra uguaglianza di trattamento (tutti uguali di fronte alle scelte dello stato) ed equità distributiva (con scelte di governo che inevitabilmente portano benefici a questo o a quel gruppo di cittadini)?

Il punto di vista de La città del liberalismo attivo

È ovviamente con riferimento ad alcuni dei dilemmi contemporanei della nostra disciplina, quelli sopradescritti in grande sintesi, che torna utile guardare al punto di vista che Moroni ci offre nel suo ultimo libro. Partendo da una posizione vicina alla teoria politica classica del liberalismo – da non confondersi con il *laissez-faire* o il neo-liberismo – Moroni si domanda quale forma di azione urbanistica possa risultare utile nella società contemporanea, ponendo l'attenzione sull'efficacia e legittimità dell'intervento pubblico nella regolazione degli usi dei suoli, tema nodale di tutto il '900. Dopo avere analizzato pregi e (soprattutto) difetti dell'idea di piano urbanistico tradizionale che ha caratterizzato buona parte del secolo scorso, l'autore arriva al punto: intervenendo su organismi vivi e capaci di autonome decisioni, un'azione pubblica che voglia porsi nella condizione di guidare e influenzare culturalmente quelle scelte

di vita sociale in progresso dovrebbe basarsi su una visione *riformista radicale* della questione, per la quale non appare sufficiente un semplice approccio revisionista dell'idea novecentista del piano.

Falsi traguardi

Lo sguardo di Moroni ci aiuta soprattutto a "rimescolare" le prospettive di analisi delle tendenze in atto, svelando alcune perversioni nei tentativi di revisione incrementale dell'idea di piano. Ne sottolineo due, che sono interessanti proprio perché non ci si aspetterebbe che possano provenire da un autore di matrice liberale.

La prima: non è tanto necessario introdurre maggiore flessibilità negli strumenti urbanistici (come vorrebbe la tendenza attuale) quanto, al contrario, restituire flessibilità alla società stessa, affinché essa possa meglio auto-organizzarsi grazie ai suoi riconquistati margini endogeni di iniziativa. La flessibilità in quanto tale degli strumenti non può essere considerato il fine ultimo di una riforma: rappresenta, piuttosto, un "falso traguardo" in quanto un piano flessibile al 100% non è più un piano, non esprime più alcuna strategia e, peggio, diventa sinonimo di discrezionalità a favore del soggetto pubblico che solo pochi cittadini, i più forti, riescono a mettere in discussione.

La seconda: un altro "falso traguardo" sarebbe contrapporsi a priori ad ogni forma di "dirigismo" dell'azione pubblica sulla società, aspirando a una totale partecipazione collettiva delle scelte o, da un altro punto di vista, alla massima "liberi tutti". Il riferimento, in questo caso, non è ovviamente a un dirigismo omnicomprensivo quanto, piuttosto, alla definizione preventiva da parte dell'attore pubblico di un numero ristretto di regole del gioco e scelte strategiche coerenti con una precisa idea di città, lasciando poi liberi i cittadini di muoversi sul resto. Un'azione del pubblico che diventa autorevole proprio perché si limita a definire con grande chiarezza i servizi che intende realizzare (infrastrutture, grandi funzioni urbane, etc.) anche in base alle risorse finanziarie a disposizione: e da attuare attraverso una gestione urbanistica che non cerca tanto di coordinare il privato quanto piuttosto di autovincolare sé stessa.

In breve, il modello indicato dall'autore si articola su un doppio livello di governo della città. Da un lato, con la definizione pubblica di una cornice di regole semplici attraverso le quali i cittadini possano orientare i propri comportamenti: norme sufficientemente astratte e generali, tali da garantire uguaglianza di trattamento tra tutti i cittadini, che confluirebbero in quello che Moroni chiama un

“codice urbano”. Dall’altro, attraverso una programmazione dei servizi che vincoli direttamente le (poche) azioni che l’amministrazione stessa sceglie come prioritarie e le conseguenti modalità tecnico-economiche con le quali intende realizzarle. Come dire: se un piano deve esistere, questo deve essere in primis vincolante per lo stesso attore pubblico che lo redige.

Verso una doppia progettualità nel governo urbano

Arriviamo così ad un possibile nodo della questione, ovvero al focus che rappresenta il mio contributo ad un accoglimento critico delle tesi di Moroni. Si potrebbe enunciarlo come segue: se veramente vogliamo porre le basi per un governo virtuoso della città occorre riscoprire nuovi spazi per la progettualità o, più precisamente, per una doppia progettualità: l’una dell’attore pubblico, mirata su propri obiettivi chiari e finalizzata a un’idea di sviluppo della città per il futuro; l’altra lasciata alla società civile, per trovare e sperimentare soluzioni creative e inattese, non inseribili a priori in uno schema complessivo predeterminato. Entrambi tali spazi progettuali sono evidentemente essenziali per il buon risultato finale.

Per spiegarci meglio possiamo considerare, pur con qualche semplificazione, due aspetti: da un lato, il “formato” dello stesso strumento urbanistico comunale con la relativa normativa urbanistica; dall’altro, ad una scala più di dettaglio, la pratica diffusa nell’urbanistica contemporanea delle trasformazioni per parti della città, i cosiddetti “progetti urbani” che coinvolgono parti delimitate della città.

Nel primo caso – lo strumento urbanistico generale – può essere utile pensare alla contrapposizione tra, da una parte, la criticabile idea tradizionale di PRG in quanto pretesa di organizzazione da parte del solo attore pubblico dell’intero spazio comunale in termini di forma fisica e sociale, con una normativa urbanistica relativa che si configura come insieme di vincoli e regole con efficacia diretta sulla conformazione dell’ambiente (fisico, della tipologia edilizia e della morfologia urbana); e, dall’altra, la più plausibile idea di uno strumento urbanistico in quanto trasposizione concettuale di un’idea della città espressa attraverso poche scelte chiare e coerenti, vincoli d’uso dei suoli, giudizi, e con una conseguente normativa urbanistica che non avrà come oggetto la forma della città bensì la stessa prassi sociale².

² Come dire che non occorre normare le forme e la morfologia della città bensì, in primo luogo, l’interazione tra quelle forze sociali in gioco che solo successivamente contribuiranno a definire quelle forme e quelle morfologie: ad esempio, a partire da

In quest'ultimo desiderabile caso, più vicino alle tesi di Moroni, il pubblico dovrà mirare prioritariamente alle scelte di fondo necessarie alla concretizzazione della propria idea di città, vincolare se stesso e le altre istituzioni pubbliche con appositi accordi di programma sugli interventi strategici³, puntare ad un ruolo di coordinamento reale dei processi di trasformazione e proporre principi progettuali guida per le successive attuazioni di dettaglio delle scelte di piano. A fronte di ciò, la società civile si troverà ad operare in uno scenario di sviluppo ragionevolmente chiaro sulle scelte di fondo ritenute necessarie dalla collettività; e si sentirà libera di proporre al pubblico, in merito ai successivi sviluppi di quelle scelte e idee, le migliori soluzioni spaziali e funzionali senza il rischio di vedere inaridita la propria sperimentazione progettuale da "gabbie" normative e giuridiche che definiscano ex-ante tutto, dalla destinazione d'uso dei prodotti edilizi, alle architetture fino al dettaglio dei canali di gronda⁴.

In base alla stessa logica e riflettendo sul secondo esempio citato - i progetti urbani che rimodellano le città per parti - le tesi di Moroni portano a considerare che il pubblico non avrà la possibilità (e nemmeno la convenienza) di definire tutto del progetto, ex-ante rispetto allo specifico momento di trasformazione, astraendosi dalle specificità processuali. Potrà e dovrà invece dire, nel momento in cui la trasformazione entra nella fase di sviluppo concreto, alcune (poche) cose irrinunciabili per dare la necessaria coerenza macro e microubanistica a quel luogo in relazione all'idea complessiva di sviluppo socio-economico della città⁵; dovrà, sulla scorta di quegli argomenti generali quali l'equità, la giustizia distributiva, nuove forme contemporanee di socialità, la cittadinanza, etc.

³ Non pare di poco conto ricordare come (spesso) le scelte urbanistiche e (sempre) le scelte infrastrutturali delle reti di trasporto coinvolgano più attori pubblici (Stato, Regione, Provincia, Comune), a volte di "colore" politico diverso e/o promotori di idee di sviluppo della società in contrasto: e come, conseguentemente, il primo obiettivo di un Piano predisposto da un qualsiasi attore pubblico dovrebbe anche puntare proprio a trovare il consenso con gli altri attori pubblici per dare contenuti condivisi, tempi e finanziamenti certi agli interventi strategici (in ciò concorrendo a definire un più efficace governo pubblico complessivo del territorio), piuttosto che a porre vincoli astratti ai soggetti privati che si trovano ad operare a valle di quegli strumenti.

⁴ Il rischio che, in caso di apparati edilizi e urbanistici molto vincolistici, la proposta progettuale dell'operatore finisca con l'alienarsi progettualmente rinunciando ad ogni forma di sperimentazione culturale e creativa, seguendo "alla lettera" le prescrizioni normative per evitare conflitti con gli uffici comunali - dunque rinunciando tout court allo spirito critico che dovrebbe muovere l'innovazione - è sempre presente.

⁵ Ad esempio, la coerenza tra in gli usi dei suoli resi possibili e i livelli qualitativi di accessibilità pubblica e privata garantita in quel luogo dal sistema intermodale dei trasporti.

obiettivi, qualificare un proprio ruolo di coordinamento reale (e non solo formale) degli interventi per dare il proprio diretto contributo a definire quel sistema di coerenza più generale. Il pubblico dovrà preferibilmente dire come, e cosa, nel tal progetto non va fatto, piuttosto che dire come e cosa fare; oppure potrà sollecitare sé stesso e gli operatori privati coinvolti con dei principi progettuali guida per indurre la nostra stessa società contemporanea, nel suo intero, a riconsiderare il significato di alcuni valori di fondo della cosiddetta "arte di costruire città" che negli ultimi decenni sono andati perduti portando ad alcuni modesti risultati che sono davanti agli occhi di tutti.

Ma, a meno che l'area in oggetto non rappresenti una localizzazione veramente strategica per le amministrazioni pubbliche - e in questo caso occorrerà che queste "scendano" veramente in campo, nel momento opportuno e con le necessarie capacità tecniche, economiche ed organizzative⁶ - il pubblico non avrà convenienza a definire a priori, attraverso un corpo di normative astratte e redatte "a tavolino", le specifiche soluzioni spazio-funzionali che devono costituire la sostanza qualitativa della proposta: è ciò per il semplice fatto che queste soluzioni non potranno che nascere all'interno dello stesso progetto concreto e nell'interazione con gli interessi specifici degli attori in campo. Se questa sorta di normativa "anticipata" e vincolante costituisse la normalità, sottolinea lo stesso Moroni⁷, avremmo una negazione della progettazione stessa rinunciando a priori a possibili migliori interpretazioni creative del luogo che altri attori (la società civile, gli operatori e i loro progettisti) potrebbero fare: una semplificazione astratta della complessità processuale e progettuale, sociale e tecnica, tale da mettere a rischio la sostanza qualitativa del progetto stesso. È un po' ciò che accade nei concorsi di progettazione, dove nessun committente si sognerebbe di vincolare il bando con soluzioni progettuali pre-costituite: verrebbe meno il principio stesso di confronto competitivo tra le idee.

⁶ Risorse che non sempre le Amministrazioni pubbliche sembrano possedere.

⁷ Un tema che Moroni discute solo in una pagina (p. 93) e che andrebbe certamente sviluppato. Si potrebbe dire, estremizzando il ragionamento per maggiore chiarezza, che la normativa relativa alle forme dalla città non può che nascere dall'interno del progetto concreto e dal confronto con lo specifico contesto fisico, sociale e processuale. Quali corpi di norme stabilite ex-ante avrebbero, del resto, mai potuto portare a disegni urbani milanesi sublimi come quello piemontese dei Bastioni di Porta Venezia o quello di Giò Ponti del grattacielo Pirelli all'interno della Piazza Duca D'Aosta e del Via Vittor Pisani?

Spazi di progettualità come sfida culturale

Naturalmente, lo scenario prefigurato da questi nuovi e differenziati spazi di progettualità (affidati rispettivamente, al pubblico e alla società civile) non rappresenta, di per sé, garanzia di successo del prodotto finale: definisce, sì, un quadro generale di riferimento affinché il risultato sia migliore ma non vi potranno essere – come sempre accade quando l'esito dipende anche dall'universo culturale e artistico degli attori coinvolti – certezze di risultato e scorciatoie preconfigurate⁸. Molto – se volessimo accogliere gli spunti fornitici da Moroni e puntassimo alla qualità degli strumenti urbanistici, dei processi e dei progetti – dipenderebbe dai modi con i quali si affineranno nel concreto entrambe le forme di progettualità menzionate, ognuna in base al proprio ruolo specifico.

Risulterebbe quindi, da un lato, determinante la rinnovata cultura di governo che le istituzioni pubbliche si trovano ora a dover riconquistare per dare forma alla peculiare progettualità prefigurata da Moroni: dove è chiaro che passare da una azione progettuale pubblica per (molte) forme a un'altra per (pochi) interventi strategici richiede innovazioni amministrative e burocratiche non banali. E, dall'altra parte, sarebbero allo stesso modo determinanti anche le nuove capacità culturali ed economiche che la società civile deve ora mettere in campo per trovare risposte innovative ai problemi della città del nostro tempo, offrendo un contributo reale allo sviluppo qualitativo e ad una qualche idea di interesse pubblico: in caso contrario, anche la progettualità restituita alla società civile sarà poco efficace. Per concludere: vi sono forse delle precondizioni affinché il modello di governo emergente dalle tesi di Moroni possa essere considerato percorribile⁹, ma certamente una diversa e migliore città potrà essere costruita solo se entrambe queste forme di progettualità – del pubblico e della società civile – si affineranno.

⁸ Così come del resto, per tornare al tema dei concorsi di progettazione, non è affatto automatico che una procedura concorsuale porti a risultati di qualità: dipende da molti fattori, dalle capacità dei concorrenti, dalla qualità della commissione giudicatrice, ecc.

⁹ Le precondizioni possono essere in sintesi enunciate come segue: nuovi apprendimenti istituzionali (per la progettualità pubblica) e operatori privati più consapevoli delle complessità culturali alla base della bellezza delle nostre città (per la progettualità sociale).

10.

IL PIANO COME TECNOLOGIA ISTITUZIONALE DI INTERFACCIA

Umberto Janin Rivolin

Considero *La città del liberalismo attivo* di Stefano Moroni (2007a) un'opera importante per due ragioni principali. In primo luogo, chiarisce in modo convincente la finalità sostantiva della pianificazione urbana e territoriale – definita “strumento di coordinazione finalizzata” –, ridimensionando il primato degli approcci cosiddetti “procedurali”, da qualche decennio protagonisti della discussione scientifica internazionale (si pensi al *communicative planning*), che della pianificazione, in realtà, colgono dimensioni soltanto parziali e talvolta limitanti. In secondo luogo, richiama l'attenzione, in modo forse provocatorio ma certamente consapevole e meditato, sulla possibilità – prima che necessità – che il governo del territorio sia soggetto a scelte coraggiose – radicali, se è il caso – di innovazione tecnica.

Ho avuto modo di ragionare di recente su entrambi gli aspetti appena richiamati. Da tali riflessioni¹ mi permetto di trarre spunto per provare a interloquire con gli assunti che, malgrado l'istintiva condivisione della prospettiva liberale (ma se tale condivisione dovesse rivelarsi illusoria, vedrò di farmene una ragione), trovo meno convincenti nel libro di Moroni, al punto da non riuscire a ritrovarmi nella “alternativa” delineata in conclusione (capitolo 4)².

Data l'economia della presente raccolta di commenti, l'autore e i lettori vorranno perdonarmi se rinuncio ad arricchire il mio contributo di ulteriori riferimenti bibliografici, che mi riprometto di esporre eventualmente in occasione di un auspicato prosieguo della discussione.

¹ Janin Rivolin (2007a, pp. 3-8; 2007b, pp. 187-192; 2008).

² Non ho invece difficoltà a condividere la “teoria generale del limite” prospettata nel capitolo 5.

Innovazione nel governo del territorio

Il proposito dell'innovazione tecnica, che è l'obiettivo del libro in oggetto, dovrebbe portare a domandarsi, anche soltanto per puro calcolo operativo, se e fino a che punto la modalità tecnologica (ovvero, ricerca e sviluppo di soluzioni volte a migliorare la vita dell'uomo) possa applicarsi al campo del governo del territorio. Tenuto conto proprio degli aspetti di complessità, incertezza, razionalità e intenzionalità limitate che caratterizzano i processi sociali rispetto a quelli produttivi, la risposta può essere affermativa solo a condizione che la "istituzione", ambito di strutturazione, in senso antropologico, dell'interazione sociale, si riconosca quale contesto dei processi evolutivi.

Solo a tale condizione, e al costo di qualche inevitabile semplificazione, anche nel campo del governo del territorio il processo d'innovazione può rappresentarsi come un ciclo di "sintesi cumulativa" (à la Usher/Schumpeter). In questo caso, tuttavia, i momenti della *sperimentazione sociale*, del *consolidamento amministrativo* e della *codificazione istituzionale* scandiscono le due fasi inverse del ciclo. Nella fase ascendente, l'esperienza pratica di (nuovi) problemi e soluzioni di governo del territorio può consolidarsi in sede amministrativa per dare luogo al possibile riconoscimento istituzionale di (nuovi) obiettivi e strumenti d'intervento. Nella fase discendente, obiettivi e strumenti istituiti sono applicati dalle amministrazioni pubbliche producendo nuove pratiche, il cui esito, a seconda di come sia valutato socialmente, può innescare e indirizzare una nuova fase ascendente.

Consapevolezza amministrativa e capacità istituzionale sono, pertanto, insieme alla valutazione sociale, variabili che condizionano e selezionano l'innovazione indicata dal sapere tecnico. Inoltre, al di là della semplificazione concettuale, il processo sopra rappresentato deve intendersi in realtà come un'interazione selettiva continua di molti cicli, paralleli e intersecati, poiché potenzialmente infiniti e non preordinati sono i "luoghi" d'innescò dell'innovazione e le dinamiche cicliche (come lo sono, del resto, in campo produttivo). Infine, così come nel campo produttivo l'innovazione tecnologica è in definitiva favorita dalla qualità competitiva dei mercati (ulteriore riprova di "congruenza provvidenziale"), si può dire che la qualità organizzativa delle istituzioni (ad esempio, la forma dello stato) non sia indifferente alle opportunità d'innovazione nel governo del territorio.

Fatte queste premesse, e posto di condividere che lo stato sia strumento al servizio degli individui, resta da chiarire verso quale bersaglio l'innovazione tecnica debba essere rivolta, nel campo del

governo del territorio, avendo come finalità ultima il miglioramento della vita dell'uomo. Muovendo dall'ideale del "liberalismo attivo", Moroni propone che il bersaglio sia di restituire flessibilità "alla società" (p. 77) e di riconoscere quindi alla pianificazione (come strumento di coordinazione finalizzata) "un ruolo molto limitato" (p. 79). Mi pare un'anticipazione logica che occorre rimeditare. A meno di rifiutare l'esigenza stessa di un governo (pubblico) del territorio - opzione lecita, come anche Moroni sottolinea, soltanto nella prospettiva anarchica -, credo occorra condividere, in prima istanza, che l'innovazione tecnica debba essere diretta a perfezionare la capacità dello stato di servire gli individui. Solo in seconda istanza - e tenuto in debita considerazione che il governo del territorio concerne direttamente i caratteri costitutivi fondamentali dello stato (popolo, territorio, sovranità) e chiama in causa in modo trasversale tutte le funzioni statali (politica, legislativa, amministrativa, giurisdizionale) - è lecito discutere in che modo e a quali condizioni le capacità di servizio dello stato possano perfezionarsi in una prospettiva liberale.

Dimensione tecnica e dimensione politica della pianificazione

L'evoluzione della pianificazione urbana nel nostro come in altri paesi potrebbe, in ogni caso, rileggersi alla luce dell'ipotesi ciclica sopra delineata senza eccessive difficoltà³. Anche la ricostruzione storica del pensiero tecnico suggerita nel volume (in particolare, capitoli 2 e 3 ed appendice I), specie se riconsiderata in relazione alle esperienze istituzionali degli autori richiamati, sembra conciliarsi con l'ipotesi qui indicata.

In particolare, si può concordare con Moroni che la forma di pianificazione urbana tuttora più largamente praticata si è perfezionata e diffusa in età moderna non solo in quanto risposta alle oggettive necessità di riorganizzazione sociale ed economica innescate dalla rivoluzione industriale e borghese e dai conseguenti

³ Quanto all'Italia, ad esempio, momenti significativi di codificazione istituzionale (a prescindere dal giudizio storico sulle innovazioni introdotte) potrebbero dirsi: l'istituzione del piano regolatore e di un sistema nazionale di pianificazione nel 1942; la specificazione dei piani attuativi a partire dagli anni '60; la definizione delle zone omogenee, degli indici e degli standard urbanistici nel 1967-68; l'introduzione del programma pluriennale di attuazione, della concessione edilizia e delle tipologie d'intervento nel 1977-78; le sperimentazioni legislative delle regioni dalla metà degli anni '70; la moltiplicazione dei piani di settore dagli anni '80; la proliferazione dei programmi urbani complessi negli anni '90 e del "piano strategico" in anni più recenti...

processi di urbanizzazione, ma anche come soluzione proposta e condivisa da una cultura tecnica e amministrativa soggettivamente ispirata dal positivismo illuminista. La contestuale formazione degli stati moderni e la progressiva affermazione delle democrazie statuali hanno in ogni caso costituito l'occasione storica per codificare, e cristallizzare in certa misura, il ricorso a determinate "tecniche" di pianificazione urbana e territoriale.

Resta da chiarire, tuttavia, quali fra le "singole voci" del piano come "strumento di coordinazione finalizzata di sistema" (p. 36) siano espedienti tecnici effettivamente introdotti in età moderna e quali, piuttosto, debbano ascrivere a una storia assai più antica, al punto da sospettare che si tratti piuttosto di dispositivi "istituzionali", connaturati cioè a meccanismi organizzativi (spontanei) propri delle società umane. Più precisamente, se il "sistema a carattere direzionale di norme" deve indubbiamente considerarsi una risposta epocale (sia pure discutibile) alle esigenze di governo del territorio complessivamente poste dalla modernità, si può forse opportunamente ritenere che il "raggiungimento di un determinato stato finale" e la "coordinazione di contenuto di un insieme di attività" siano, prima del resto, forme espressive proprie della *politica*.

Pur senza rinunciare a distinguere tra sfera pubblica del giusto e sfera privata del bene, infatti, non pare lecito neppure eludere il fatto che la politica, meccanismo organizzativo indispensabile all'evoluzione democratica, dacché uomo è uomo si propone attraverso "quadri di fini sostantivi condivisi" – autentici *progetti di società*, fondati su idee distinte di bene comune, in spontanea competizione –, tanto più credibili e quindi utili alla democrazia quanto più "finalizzati" e "coordinati" (cioè, convincenti e coerenti) risultino esserne i contenuti. L'evidenza che i progetti politici possano meglio rappresentarsi, e persino visualizzarsi, quanto più ci si approssima alla scala urbana (da ben prima che in età moderna, come anche l'etimo in fondo suggerisce) è argomento rilevante di discussione tecnica che, tuttavia, non andrebbe confuso con l'ambizione alla coazione pubblica delle azioni individuali (che pure persiste nella pianificazione, dovendosi però imputare alla voce "sistema a carattere direzionale di norme").

Utilità della politica e funzione strategica del piano

Così come non rifiuta la necessità del governo del territorio, Moroni non esclude l'utilità, anche nella prospettiva liberale, di

una qualche forma di pianificazione pubblica degli usi del suolo, a condizione che il piano sia «non di sistema ma di servizio» (pp. 95-101). La proposta è idealmente persuasiva ma, a tale proposito, occorrono almeno due osservazioni.

La prima osservazione riguarda il fatto che il carattere “di sistema”, prima di interessare eventualmente il piano, è proprio del governo del territorio. Da questo punto di vista, mi pare difficile contestare che la recente riforma del Titolo V della nostra Costituzione – nel punto in cui ha sostituito il termine “urbanistica” con “governo del territorio” nel definire quella medesima potestà legislativa concorrente fra stato e regioni – sia frutto di innovazione culturale. A parte i diversi orientamenti giurisprudenziali in materia (evoluzionista, separazionista e incorporazionista), gli esperti del diritto costituzionale (prima che gli urbanisti) sottolineano il carattere “integrativo” del governo del territorio, poiché non attribuisce a priori un rilievo preminente a taluni usi del territorio o interessi rilevanti (come invece avviene per le politiche di settore, ad esempio l’ambiente).

Da tale osservazione discende la seconda, in buona misura legata a quanto già discusso nel paragrafo precedente. Moroni spiega con la consueta chiarezza perché il piano dovrebbe limitarsi a organizzare la fornitura di “certi beni e servizi di base” ma, pur ammettendo che tale azione rappresenterebbe il «programma politico per la città» (p. 97), rimuove o trascura la questione della scelta contingente di *quali* beni o servizi e della loro *localizzazione*, come se non ciò non riguardasse la pianificazione. In altre parole, la pianificazione dei servizi non è né potrebbe essere un’azione neutrale né casuale, poiché dipende da *scelte* politiche. Se questo è vero, non solo è inevitabile ma opportuno che tali scelte siano giustificate in un quadro “di sistema” poiché, come già argomentato, tanto più la politica è socialmente utile quanto più si esprime attraverso progetti “finalizzati” e “coordinati”. Da questo punto di vista, le tecniche di visualizzazione proprie della pianificazione possono – a condizione che non vi si attribuisca “carattere direzionale di norme” – contribuire a rafforzare le finalità strategiche del piano e l’utilità sociale della politica.

Entro questo quadro di riflessioni, credo andrebbero riconsiderate anche le posizioni di Moroni circa il “confuso e indesiderabile ideale della *governance*” (pp. 113-114) ed il ruolo delle identità collettive, che egli propone di ridimensionare in termini descrittivi e normativi (pp. 120-121).

Quanto alla *governance*, resta da chiedersi se, prima che un ideale, non si tratti più semplicemente di una forma organizzativa costruita per favorire, con benefici condivisi, l’attuazione dei pro-

grammi politici (non solo territoriali) in una prospettiva non coattiva, come efficacemente suggerito da Pressman e Wildavsky fin dagli anni '70. Curiosamente, il termine *governance* è stato per la prima volta applicato in modo esplicito al governo del territorio dai teorici dei regimi urbani, mossi dall'evidenza che nelle società liberiste l'opzione del "comando-e-controllo" è spesso riduttiva poiché molte delle decisioni che influenzano la vita degli individui sono assunte dagli operatori nel mercato. Del resto, forme embrionali ma già chiaramente identificabili di *governance* territoriale *ante litteram* si ritrovano, in tempi non sospetti, proprio nell'ambito di esperienze istituzionali particolarmente spontanee e virtuose quali la Lega Anseatica "riscoperta" da Pichierri.

Quanto alle identità collettive (Lega Anseatica e attualità del fenomeno a parte), mi limito a osservare che, nel sostenere la "via preferibile" di un "alleggerimento progressivo di tali forme identitarie" (p. 121), lo stesso Moroni sembra ammettere, sia pure in modo implicito e incidentale, che occuparsi di governo del territorio costringa a prendere posizione sul bene (oltre che sul giusto) comune.

Priorità dei diritti e funzione regolativa del piano

Concordo senz'altro con Moroni sul punto che la regolazione per via degli strumenti del diritto vada separata dalla pianificazione come strumento (politico e strategico) di servizio e che tale regolazione sia esercitata "per mezzo di sistemi relazionali di norme" (p. 79). In base a quanto sopra argomentato, mi pare tuttavia irrinunciabile la presenza di un dispositivo di interfaccia fra strategia e regolazione, ai fini del governo del territorio. In altre parole, affermate la priorità dei diritti individuali (di proprietà) e l'opportunità dei progetti politici (di trasformazione urbana e territoriale), sembra che al piano spetti anzitutto di assicurarne la mutua interazione nel modo più aderente possibile all'ideale della *rule of law*.

È certo che lo strumento della zonizzazione, per come si è storicamente concepito ed è tuttora abitualmente utilizzato, non consente di perseguire tale obiettivo. Abolire la zonizzazione, come Moroni e altri prima di lui hanno ipotizzato, mi pare però più che altro un modo di aggirarlo (cosa che, peraltro, col rimuovere l'utilità dell'indirizzo politico, a differenza di altri Moroni fa con elegante coerenza logica).

Credo, piuttosto, che l'innovazione più adeguata e al contempo plausibile nella condizione corrente delle istituzioni statuali potrebbe

consistere nella riduzione formale e sostanziale della zonizzazione a una sorta di catasto degli usi del suolo e dei diritti esistenti, chiaramente separato dal programma di trasformazione. Riconosciuto alle istituzioni pubbliche lo *ius aedificandi* (ciò che è già ovunque nei fatti, ma in forma quasi sempre surrettizia e, pertanto, incompatibile col principio della *rule of law*), il governo del territorio dovrebbe in larga misura esprimersi – esponendosi al pubblico giudizio – nella selezione delle iniziative private e pubbliche di trasformazione. Unici ed espliciti criteri di selezione sarebbero, in tale contesto, la coerenza col programma di governo in termini “prestazionali” e, soprattutto, il rispetto dei diritti individuali e collettivi in base a un sistema relazionale di norme (o “codice urbano”). Sotto quest’ultimo profilo, dal momento che qualunque trasformazione territoriale comporta modificazioni ai diritti (più e meno direttamente interessati), tale codice urbano dovrebbe presumibilmente includere, oltre a quanto già illustrato da Moroni, norme impersonali di compensazione (a prezzi di mercato) dei diritti penalizzati.

Il problema della possibile “discrezionalità” di certe scelte nell’ambito del quadro ipotizzato mi sembra, a conti fatti, il male minore, anche in relazione all’ideale della *rule of law*. Dichiarati in modo univoco i criteri di selezione pubblica delle iniziative di trasformazione (aspetto per il quale la recente esperienza dei programmi di cofinanziamento europeo può suggerire spunti interessanti di esemplarità), infatti, la discrezionalità andrebbe affrontata esclusivamente in relazione ai casi acclarabili di interesse privato in atto pubblico o di falso ideologico⁴. Si tratterebbe, comunque, di un male curabile e forse persino debellabile, attraverso adeguati investimenti nella pubblicizzazione delle valutazioni e delle decisioni e nella formazione del personale tecnico e amministrativo deputato ad occuparsene.

⁴ Non trovo invece convincente, poiché sostanzialmente tautologica, l’estensione del concetto di discrezionalità alla natura non totalmente prevedibile delle “decisioni caso per caso” (p. 146), che sono tipiche del governo del territorio. Che ne è, del resto, della *rule of law* nei casi di “eventuale esproprio di suoli privati” (p. 99), sulla cui inevitabilità pure Moroni si vede costretto a convenire?

11.

LA CITTÀ DEI PROPRIETARI

Edoardo Salzano

Il libro di Stefano Moroni, *La città del liberalismo attivo*, era stato illustrato dall'autore nelle sue linee generali e nella sua tesi di fondo, in un'intervista a *Il Giornale* (24 aprile 2007). L'avevo pubblicata sul mio sito www.eddyburg.it con una presentazione un po' polemica. Affermavo che «la destra berlusconiana sembra aver trovato il teorico di riferimento per la sua urbanistica neo-liberista: un tuffo verso il passato più lontano, quello antecedente alla rivoluzione liberale».

Moroni mi scrisse sostenendo che con *quella* destra lui non aveva niente a che fare, e che invece si richiamava a «una tradizione liberale (classica, continentale) che non coincide con le posizioni di certa destra (e, nemmeno, con quelle di certa sinistra), tradizione che va ovviamente discussa e criticata severamente, ma senza ridurla a ciò che non è e non può essere». Nel replicargli prendevo atto del suo desiderio di distinguersi dalla destra cialtrona italiana, ma sostenevo che la tesi e le proposte formulate nella sua intervista erano singolarmente omogenee a quella prassi (e alla conseguente ideologia) che l'analisi politica internazionale definisce "neoliberalismo", e che non ha più niente da fare con quella "tradizione liberale (classica, continentale)" cui Moroni ama riferirsi¹.

Ciò cui mi riferivo era qualcosa di certamente più ampio e più serio (e ben più pericoloso) della destra italiana, la quale ne è comunque al servizio. Mi riferivo a un sistema di potere che, per dirla con Giorgio Ruffolo, «respinge nettamente l'interferenza dello Stato nel Mercato e riporta in auge un idolo che sembrava distrutto: la fede inconcussa nella sua capacità di autoregolazione» (Ruffolo 2006, p. 110). Mi riferivo, per adoperare i termini di David Harvey, al neoliberalismo come un «progetto politico per ristabilire le condizioni necessarie all'accumulazione di capitale e ripristinare il potere delle élite economiche»; un progetto che «sembra lotta di classe e agisce come lotta di classe» (Harvey 2005, trad. it. p. 229).

Non è detto che ciascuno di noi – per adoperare ancora le parole

¹ Si veda <http://eddyburg.it/article/articleview/9176/0/96/>.

di Harvey – debba «decidere se rassegnarci alla traiettoria storica e geografica definita da un potere schiacciante e sempre crescente delle classi alte oppure rispondere in termini di classe» (p. 229), ma ciò di cui dovremmo essere consapevoli che «liberalismo significa piena libertà per coloro che non hanno bisogno di vedere accrescere i propri redditi, il proprio tempo libero e la propria sicurezza, e una vera e propria carenza di libertà per la gente che invano potrebbe cercare di fare uso dei propri diritti democratici per trovare protezione dal potere di quanti detengono le proprietà» (K. Polanyi, citato in Harvey, p. 49).

La lettura del libro mi ha pienamente confermato in quel mio iniziale giudizio: la piena coincidenza delle tesi espresse da Moroni con quelle del neoliberalismo descritto da Ruffolo, da Harvey e dagli altri studiosi che non hanno accettato il proteiforme capitalismo come l'unico orizzonte possibile. Anzi, mi ha rivelato risvolti e conseguenze inquietanti. Non tanto nelle affermazioni positive del libro, quanto nella filigrana che da esso traluce, nel modo in cui descrive la realtà, disegna la scena e concepisce i soggetti che la animano.

L'elemento più significativo mi sembra nella individuazione del protagonista cui la sua costruzione, la sua "città", si riferisce: l'individuo, la tutela della cui "libertà" deve essere il preminente, e quasi esclusivo, compito delle istituzioni. Questo "individuo" non è un qualsiasi cittadino del mondo. Non è neppure un qualsiasi cittadino della città occidentale, suo esclusivo ambito di riferimento: è il *proprietario immobiliare*.

Lo si comprende in ogni passaggio del testo. E non a caso, quando Moroni esemplifica la sua nozione di "libertà negativa" afferma che essa, «interpretata soprattutto in termini di non-impedimento e non-interferenza [...] ricomprende le libertà di esprimersi, associarsi, detenere proprietà privata, intraprendere, contrattare, ecc.». Delle cinque azioni cui, esemplificativamente, riferisce la libertà individuale dominano quelle connesse alle attività immobiliari: «detenere proprietà privata, intraprendere, contrattare», mentre sono del tutto assenti altre forse più fondamentali quali lavorare, apprendere, comunicare ecc. (p. 15-16).

E quando si impegna nel chiarire la distinzione tra il suo liberalismo e il liberismo precisa che «il liberalismo non è certo "mero" liberismo, ma è "anche" liberismo» (p. 26). Del liberismo, delle «libertà cosiddette economiche», quelle che soprattutto gli interessano sono quelle che hanno a che fare con gli interessi immobiliari: «la libertà di acquisire, detenere e vendere proprietà privata, la libertà di intrapresa e contratto, ecc.». Queste non sono altro, aggiunge, «che

una delle specificazioni dell'idea più generale di libertà negativa come spazio protetto d'azione; e, tuttavia, ne sono una componente incancellabile, tanto che, eliminarle, comprometterebbe seriamente il significato stesso della libertà individuale» (p. 26).

Coerente con questa impostazione è ovviamente l'apologia sfrenata del mercato. Moroni non intende quest'ultimo come mero strumento adatto, più di altri, a misurare il costo delle merci e a determinare la configurazione più efficiente dell'allocazione delle risorse riducibili a merci, ma «come ordine spontaneo dinamico», condizione indispensabile perché la libertà di ciascuno possa esplicarsi al massimo grado (p. 9).

Individualismo (proprietario) e mercato sono le due divinità cui tutto è subordinato. Al dominio di queste divinità sono ordinate le istituzioni: le regole e lo stato. Per la società e per la città bisogna stabilire «poche regole, le più astratte e generali possibile, che stabiliscano soprattutto che cosa non si deve fare, affinché non siano lesi i diritti di alcuno»; mentre il resto deve essere «lasciato alla libera iniziativa dei cittadini e alla benefica, provvidenziale azione del mercato» (intervista a *Il Giornale*).

Compito dello Stato, in piena coerenza con il credo neoliberalista dei poteri forti della globalizzazione, è esclusivamente quello di impedire che alcunché turbi il pieno dispiegamento del mercato. Questo compito comprende anche la possibilità che lo stato si faccia carico, in qualche modo, di esigenze nei "limitati casi" in il mercato non riesca a soddisfarle.

Soffermiamoci su questo punto. Moroni ammette che «debba essere garantita a tutti i cittadini non solo la libertà negativa, ma, anche, la possibilità di condurre una vita almeno decente. In altri termini – sostiene – a tutti i cittadini va garantita una giusta condizione di base: questo può avvenire fornendo ad essi buoni e risorse spendibili sul mercato per accedere a beni e servizi primari (certi buoni potrebbero essere assicurati a tutti, mentre determinate risorse monetarie aggiuntive solo a chi è in una situazione di deprivazione grave) e, nei limitati casi in cui il mercato non è in grado di operare, garantendo direttamente la disponibilità per tutti di alcuni servizi e infrastrutture» (p. 17-18).

Certo, poiché nella sua immaginazione un mercato pienamente concorrenziale è un meccanismo perfetto, a Moroni non viene in mente che certi prezzi possono, nella concretezza delle realtà economiche date, essere viziati da posizioni di monopolio o di oligopolio collusivo. Se c'è qualcuno che non è in grado di pagare l'affitto di una casa perché la speculazione porta i prezzi al di sopra

della capacità di spesa degli "individui" allora intervenga lo stato per assicurare l'utile allo speculatore.

Ma in che modo si interviene, e chi interviene, per stabilire quale sostegno debbano avere i cittadini non proprietari per accedere al mercato? Qui l'ideologia di Moroni rivela aspetti inquietanti. È ovviamente lo Stato che deve definire la "soglia di decenza" di ogni vita. Ma, precisa l'autore, «l'idea di garantire a tutti una vita decente deve avere di mira unicamente la lotta alla povertà assoluta, e non la riduzione della disuguaglianza materiale *relativa*; in altre parole l'obiettivo è di impedire che ci siano individui che si trovano al di sotto di una determinata soglia di decenza e non diminuire le differenze contingenti tra individui» (p. 17-18). Insomma, se si accetta che della "soglia di decenza" faccia parte il disporre di un tetto sotto cui ripararsi, ciascuno deve poter godere di un tetto, ma non pretenda di averlo a 100 metri o a 100 chilometri da dove lavora e dove stanno gli amici!

Esclusivamente preoccupato di assicurare la "libertà" (*quella libertà*) all'individuo in quanto proprietario, Moroni dimentica che esiste anche la libertà del *cittadino in quanto tale*: in quanto fruitore (non necessariamente proprietario) di un bene pubblico, quale la città (il territorio urbanizzato) indubbiamente è. Dimentica che ci sono diritti comuni, e non solo diritti individuali. Dimentica che tra questi diritti ci sono anche quelli di poter godere di una città ordinata, funzionale, bella, resa tale indipendentemente dagli interessi materiali di un gruppo di cittadini (i proprietari immobiliari). Dimentica che questo diritto deve essere attribuito a tutti, quale che sia il patrimonio di cui dispone (o il genere, l'occupazione, il reddito, il colore della pelle, l'orientamento religioso o spirituale, la lingua, l'etnia, l'età, la condizione sociale).

Poiché Moroni non si rivolge a questo soggetto (ma, lo ripeto ancora una volta, al proprietario immobiliare) ecco che la pianificazione della città e del territorio non gli interessa. Poco importa che essa sia l'unico strumento capace, ove correttamente impiegato da chi governa, di raggiungere quegli obiettivi d'interesse comune di cui si è detto. Per il proprietario immobiliare è un intralcio, è uno dei "lacci e laccioli" di cui occorre liberarsi. La critica di Moroni alla pianificazione, che vorrebbe essere una critica alla pianificazione in quanto tale, si riduce alla denuncia delle imperfezioni, degli anacronismi, delle insufficienze degli strumenti attualmente impiegati e dei modi in cui essi sono impiegati.

La sua critica alla pianificazione non è rivolta al miglioramento dei modi nei quali la società, nelle sue espressioni politiche, gover-

na le trasformazioni e le utilizzazioni del territorio perché i *diritti comuni* siano rispettati. La radice della sua critica, e la ragione della sua faticosa ricerca di un improbabile succedaneo ad essa, è meramente ideologica.

Il teatrino immaginato da Moroni è spoglio, nitido, astratto; sul proscenio si agita una folla di figure che, nella sua narrazione, sono indifferenziate e inoffensive: definiti "cittadini", si tratta in realtà di individui, per i quali la libertà consiste nell'usare e commerciare con la massima discrezionalità i propri patrimoni (immobiliari). Il resto non esiste.

Esistono le città e le regioni dove il neoliberalismo ha vinto, non esiste il resto del mondo, non esistono le città e le regioni le cui risorse sono state espropriate (come continuano ad esserlo) per aumentare la ricchezza delle classi "alte" e "medie" del mondo affluente. Non esistono le crescenti sacche di povertà e di emarginazione all'interno stesso dei paesi e delle città privilegiate dallo sviluppo. Non esistono il lavoro, l'apprendimento, l'incontro. Esistono i cittadini cui bisogna garantire la libertà «di acquisire, detenere e vendere proprietà privata».

Non esistono gli esclusi, i diversi, gli espulsi dallo "sviluppo" e dalla "concorrenza". Non esistono gli sfruttati, i saccheggianti, i colonizzati, né come soggetti né come popoli. Non esistono rendite, e se esistono, non ha nessuna connotazione negativa la loro privatizzazione (che è anzi un obiettivo). Non esistono i monopoli: né quello immobiliare (il che per uno studioso che si occupi di città è davvero singolare), né quello dell'informazione, né quello del potere.

Potere, ecco un termine, e una dimensione, del tutto assenti. Come, *et pour cause*, è assente la *politica*. Ed è ben strano che Moroni, come del resto altri studiosi italiani critici della pianificazione urbanistica, limiti la sua analisi di questa allo strumentario tecnico, dimenticando del tutto che "l'urbanistica è una parte della politica", e che nella crisi della politica va forse individuato qualcosa di più che la radice della crisi della pianificazione urbanistica.

Sono assenti il potere e la politica, così come sono assenti i diversi *interessi* che oppongono certi gruppi sociali ad altri, certe figure e certi concreti soggetti ad altri: quali più forti, quali più deboli, quali destinati a vincere, quali a perdere. Tutti sono uguali, nell'empireo luminoso disegnato da Moroni. Basta far finta che siano tutti proprietari. Oppure, basta convincerli che gli altri non contano: non hanno "diritti", ma solo la legittima aspettativa a una "soglia di decenza" che un buon Leviatano gli accorderà, forse, se vorrà.

12.

LA CITTÀ DEL CAPITALISMO IMPERFETTO

Michele Talia

Nello spazio conflittuale della globalizzazione i rapporti tra mercato e strutture insediative sono nuovamente al centro delle preoccupazioni di amministratori, esperti e comuni cittadini. Ancora una volta si ripropone dunque quell'ansia di rinnovamento che attraversa ciclicamente il dibattito urbanistico del nostro Paese, alla base della quale non è difficile scorgere la delusione per i risultati troppo modesti che sono stati ottenuti dalla applicazione di una disciplina che cerca di conseguire un'accettabile mediazione tra la tutela dei diritti individuali e il raggiungimento di prestazioni più avanzate da parte degli organismi urbani.

Dietro questa insoddisfazione si nasconde il più delle volte l'incapacità di ricomporre il conflitto tra un approccio normativo, che cerca di definire una serie di regole "astratte" che il progetto di piano è tuttavia in grado di adattare solo limitatamente alle esigenze del contesto in cui opera, e criteri maggiormente empirici, con i quali si tenta invece di orientare in modo più incisivo e "direzionale" le trasformazioni della struttura insediativa.

L'incertezza che in questo modo si determina nel governo del territorio ripropone una contrapposizione ben nota agli economisti, i quali devono prendere atto in molti casi della necessità di correggere alcune esternalità negative che sono causate dal venir meno dei presupposti di base per il funzionamento equilibrato di un sistema concorrenziale. Si generano in questo modo delle implicazioni di una certa importanza per quanto concerne la presunta capacità del mercato di allocare in modo efficiente le risorse, o di produrre i beni richiesti, e gli insuccessi che ne derivano sono la conseguenza di una molteplicità di fattori quali le asimmetrie informative, i deficit infrastrutturali o l'attitudine degli attori ad apprendere da errori e da fallimenti pregressi. Tutto ciò equivale a mettere in dubbio l'*auto-normatività* del mercato, che lasciato a se stesso tende a privilegiare gli oggetti rispetto alle persone, e a

disinteressarsi dei «doveri di fratellanza e di pietà, e delle relazioni umane di cui le comunità originarie sono portatrici»¹.

Senza misure specifiche atte a garantire una effettiva parità nelle condizioni di partenza degli individui e degli operatori economici il capitalismo viene dunque vissuto come un sistema imperfetto (anche se l'unico possibile), e ciò appare tanto più evidente se ci concentriamo sul funzionamento delle strutture urbane, dove l'asimmetria delle opportunità offerte ai cittadini e la formazione di un mercato oligopolistico delle aree edificabili si propongono addirittura come i tratti distintivi del paesaggio che ci è più congeniale, e cioè quello della città contemporanea.

In situazioni come questa la regolazione dei mercati viene normalmente affidata ad una continua rivisitazione dei principi giuridici a cui ricondurre l'intervento pubblico in economia, adeguandolo di volta in volta all'emergere di nuove anomalie (come avviene ad esempio per la regolamentazione della tendenza alla "finanziarizzazione" tipica dell'impulso attuale alla globalizzazione). Accade così che l'incapacità di un sistema di regole generali di venire a capo dei profondi squilibri che sono continuamente riprodotti dalle dinamiche insediative renda inevitabile il rinvio a prescrizioni che vengono definite "caso per caso", e che dunque legittimano l'impiego di istituti di democrazia rappresentativa e di tecniche di pianificazione a sostegno del governo del territorio.

Il confine mobile tra Stato e mercato

Nel suo volume più recente Stefano Moroni (2007a) effettua un audace ribaltamento di questa concezione (che pure è largamente condivisa tra gli urbanisti militanti e praticanti), e propone una tesi sicuramente coraggiosa e controcorrente; essa costringe il lettore a sottoporre a verifica anche le sue persuasioni più radicate, ma a me pare che dopo questa riflessione salutare tali convinzioni sembrano tuttavia destinate quasi sempre a consolidarsi.

Il punto di partenza utilizzato dall'autore è individuato nel riconoscimento della necessità di procedere alla messa a punto di norme astratte e generali relativamente all'uso dello spazio. Tende a farsi strada in questo modo la convinzione che un "passo indietro" dello Stato si giustifichi da un lato con l'esigenza di ridurre la discriminazione ai danni di quanti vengono penalizzati dalle scelte

¹ È forse opportuno segnalare che il giudizio riportato nel testo appartiene al grande sociologo liberale Max Weber (1922, trad. it. p. 620).

urbanistiche compiute dalle istituzioni, e dall'altro con la possibilità di favorire in questo modo l'affermazione di quell'*ordine spontaneo* grazie al quale la società urbana potrebbe esaltare una peculiare vocazione ad auto-organizzarsi.

Le principali aporie che emergono dalle argomentazioni che vengono passate in rassegna da Moroni per illustrare questa tesi sono riconducibili principalmente alla circostanza che l'*astrazione* dell'apparato normativo e regolamentare della disciplina urbanistica che viene continuamente invocata – e che dovrebbe consentire l'individuazione di strumenti di regolazione validi *erga omnes* – sembra contagiare in qualche modo anche la "città" in cui egli immagina di applicare i suoi precetti. Una città nella quale «i membri differenziati e indipendenti di un sistema possono auto-coordinarsi in una configurazione ordinata, adattiva ed evolutiva che attiva e rende disponibile la conoscenza diffusa» (2007a, p. 10).

In virtù di questa rappresentazione il mercato, le strutture insediative e la società, che dei primi due costituirebbe la "naturale" proiezione, rivendicano la capacità di incorporare quella flessibilità che la pianificazione del territorio vorrebbe avocare a sé, ma da una lettura più attenta dei cambiamenti avvenuti nella organizzazione della impresa e nelle strutture socio-territoriali è possibile trarre delle conclusioni ben diverse. Al posto della mano invisibile che secondo i teorici del pensiero liberale governerebbe le relazioni tra gli uomini e tra gli operatori economici, è possibile scorgere infatti una molteplicità di soggetti concreti (classi, *elites*, ceti, strati sociali) che danno vita ad un processo di costruzione sociale, e in cui un ruolo decisivo appare svolto dallo Stato (Gallino 2001, pp. 4-6).

Si deve probabilmente a questo cambio di registro se la tutela dai continui fallimenti del mercato non deve più affidarsi solamente ai meccanismi automatici di "aggiustamento", che attraverso il ricorso ai processi competitivi e ad un sistema di prezzi liberamente fluttuante dovrebbero effettuare quella *distruzione creativa* che secondo Schumpeter sovrintende alla sostituzione del "vecchio" con il "nuovo". Ne consegue che unitamente agli automatismi del mercato tende a farsi strada il ruolo fondamentale di sostegno svolto dalla funzione pubblica soprattutto per quanto riguarda la rimozione di alcune importanti anomalie del sistema capitalistico: la presenza di esternalità negative; l'insufficiente produzione di beni pubblici; la formazione di asimmetrie informative; l'esistenza di limiti strutturali che si oppongono ad un sensibile allargamento delle transazioni economiche.

Conviene sottolineare nuovamente che la necessità di affiancare un variegato complesso di politiche pubbliche alle tradizionali

misure che tendono alla liberalizzazione dei mercati appare tanto più evidente, quanto più concentriamo la nostra attenzione sul funzionamento dei sistemi insediativi. Laddove infatti esistono ormai gli strumenti per superare i deficit di competitività che si riproducono continuamente in un capitalismo sempre più "globalizzato" (basti pensare all'*authority anti-trust*), è nella città che sia la formazione di concrezioni oligopolistiche nella valorizzazione dei suoli edificabili, e sia l'arroccamento dei principali *stakeholders* – non solo i proprietari delle aree, ma anche i promotori immobiliari e lo stesso capitale finanziario –, su solide posizioni di rendita, possono essere affrontati efficacemente grazie alla riduzione dei confini esistenti tra una *amministrazione condizionale* – che è conforme alle leggi ed è priva di obiettivi –, e una *amministrazione di scopo* – in cui è invece prioritario un approccio selettivo e finalizzato ai problemi che si ritiene opportuno affrontare (Donolo 2006, pp. 232-233).

Andando oltre la drastica separazione tra pubblico e privato sostenuta dai cantori della "mercattizzazione" della società contemporanea sembra infatti necessario muoversi con più spregiudicatezza (e con più confidenza nei processi innovativi che è possibile attivare e gestire). Magari operando in quell'area grigia che oggi separa i due blocchi, e che invece può diventare uno spazio di manovra particolarmente promettente.

È opportuno sottolineare che la crisi dei beni pubblici che ormai si manifesta in gran parte delle nostre periferie – e che si traduce non solo in una minore dotazione di aree di servizio, ma anche nella qualità più scadente degli spazi pubblici – può essere superata praticando congiuntamente un aumento della complessità dei sistemi di regolazione del mercato e una riduzione della invadenza dello Stato nel funzionamento dei processi economici.

Il superamento di questo apparente paradosso può essere affidato in primo luogo ad un arricchimento degli strumenti regolativi, che in alcuni casi non marginali (edilizia abitativa, trasporti urbani ed extra-urbani, servizi sanitari domiciliari e assistenza sociale, ecc.) può sottrarre alla pubblica amministrazione la produzione e l'erogazione di alcuni beni pubblici dando vita a nuove forme di regolazione indiretta, se non di vera e propria privatizzazione. Ma subito dopo è necessario pensare ad un ampliamento del campo di azione delle politiche pubbliche, con la conseguenza di indurre i privati a modificare le proprie condotte attraverso un ricorso armonico a forme di apprendimento, di concertazione e di tassazione, che prevedono tra l'altro la produzione privata di beni pubblici e la promozione di partenariati pubblico-privato.

Più che ad un *liberalismo attivo*, che dovrebbe garantire «a tutti i cittadini non solo la libertà negativa, ma anche la possibilità di condurre una vita almeno decente» (Moroni 2007a, p. 15), è utile pensare dunque a *politiche attive* in grado di mettere in moto una pluralità di attori, le cui iniziative e il cui protagonismo possono essere indirizzati, nel rispetto degli standard comunitari, alla elaborazione di visioni condivise su questioni che, a seconda dei contesti specifici, rispecchiano un particolare percorso verso il bene comune. Se osserviamo attentamente la propensione sempre più marcata della società e dei sistemi economici ad articolarsi in una molteplicità di frammenti, non possiamo fare a meno di evidenziare infatti che la decisione di puntare esclusivamente sulla *congruenza provvidenziale del mercato* comporterebbe una sottovalutazione eccessiva della difficoltà di interpretare e provvedere a questo nuovo paradigma.

Al contrario la complessità del mondo contemporaneo può essere tenuta più efficacemente sotto controllo mediante la progettazione di una *governance* che sia in grado di coniugare l'efficienza combinatoria di questa nuova formula di governo – che riesce a mobilitare una pluralità di istituzioni e di sistemi decisionali che nel precedente modello gerarchico apparivano drammaticamente separati – a pratiche partecipative sempre più efficaci ed inclusive. Citando Carlo Donolo si può dunque sostenere che in questa prospettiva «lo Stato diventa programmatore e regolatore, (e) l'amministrazione evolve verso la post-burocrazia e verso la *responsiveness* per risultati socialmente utili. La società civile, specie nelle sue manifestazioni locali, prende la parola e anche qualche potere» (Donolo 2006, p. 226).

Strategie di sopravvivenza nella "società liquida"

Grazie all'itinerario che abbiamo illustrato nel paragrafo precedente ha trovato una prima, importante legittimazione il sogno dell'urbanistica moderna di proporsi come spazio di costruzione della politica, dei beni pubblici e di nuove forme di socializzazione e di cittadinanza. Si può sostenere ad esempio che questa aspirazione non costituisca semplicemente una reazione all'idea liberale di distinguere nettamente la *sfera del bene* dalla *sfera del giusto*, per poi indirizzare l'operato della pubblica amministrazione solamente verso questa ultima. Molto più concretamente affidarsi alle politiche di piano per far fronte al fallimento del mercato consente di

separare più chiaramente le merci dai beni comuni, e offre al tempo stesso l'opportunità di reagire alla situazione di incertezza, se non addirittura di autentica paralisi, che è stata generata dal sommarsi degli effetti perversi prodotti negli ultimi venti anni dalle politiche neo-liberiste e dai mutamenti socio-culturali e politici sollecitati dalla modernizzazione.

Ma è possibile spingersi oltre. In virtù del loro svolgimento parallelo queste due linee di pensiero, pur mantenendo inalterata la loro autonomia concettuale, mettono in luce l'esistenza di un singolo elemento comune, peraltro assai rilevante: quello di far leva sull'*individualismo*, che se nel primo caso viene visto come il punto di forza della stessa economia di mercato, nel secondo raffigura invece una condizione esistenziale ineliminabile, e nella quale si è costretti a cercare rifugio.

Al tempo stesso tale convergenza determina una crescente insicurezza circa il "destino" dell'uomo, che unitamente alla perdita di fiducia nei risultati del progresso scientifico determina un cambiamento sostanziale nel modo in cui viene percepito il futuro, nei confronti del quale si è passati «da una fiducia smisurata a una diffidenza altrettanto estrema» (Benasayag, Schmit 2003, trad. it. p. 18). Inoltre risulta evidente che l'esaltazione della individualità che viene compiuta dalla società post-moderna non coincide, *sic et simpliciter*, con l'affermazione del diritto ad una maggiore libertà, ma semmai rappresenta il risultato di uno scambio forse troppo frettoloso tra la libertà del genere umano e quella di ciascuno dei suoi membri (Bauman 1999, trad. it. pp. 73-74). Ragione per cui il tentativo di re-interpretare le politiche pubbliche al fine di offrire risposte più convincenti al governo della società globale e, di conseguenza, alla disciplina del nostro territorio simboleggia contemporaneamente un modo per reagire al senso di frustrazione e di solitudine che si sta diffondendo anche nel nostro paese, e che costituisce molto probabilmente il riflesso della prolungata eclissi della dimensione collettiva.

Per chi ritiene che l'individuo debba essere inteso «come un fine in sé, unica fonte di rivendicazione morale legittima» (Moroni 2007a, p. 15), sono votati all'insuccesso – o sono comunque destinati a produrre una contrazione indesiderata degli spazi di libertà individuale – tutti quei processi collettivi che mirano a edificare uno spazio abitabile nel quale far germogliare i concetti di "bene pubblico", di "società giusta" e di "valore condiviso". Eppure sono proprio le reti associative e l'educazione all'autogoverno che allenano gli uomini «a superare l'atomismo» (Cassano 2004, p. 28), ed è a partire da un impegno

concreto in questa direzione che è possibile contrastare gli effetti prodotti dalla mondializzazione dell'economia in direzione di una separazione più netta tra Stato e mercato.

Se si adotta questo schema esplicativo la riflessione di Moroni si rivela insoddisfacente, in quanto sembra rimanere ferma al riconoscimento, e alla sostanziale accettazione, di quel senso di precarietà che viene oggi propagato dal dominio assoluto della flessibilità. E se tale fenomeno costituisce in qualche modo la "deriva" di una *società liquida* nella quale l'individuo si scopre sempre più solo, e vorrebbe essere tutelato dalla invadenza di istituzioni che egli percepisce come distanti, o addirittura ostili (Bauman 1999, pp. 84-91), allora le politiche pubbliche che puntano alla integrazione tra competenze ed attori, e tra istituzioni e livelli amministrativi, danno l'impressione al contrario di poter rompere il cerchio di questa solitudine.

Tra il rifiuto di ogni regola che derivi da norme espressamente finalizzate, e l'accettazione di un impianto normativo che sia il frutto al contrario di un dialogo sociale fortemente coinvolgente, sembra quasi inevitabile optare per questa seconda alternativa, se non altro perché essa rivendica la capacità di orientare i soggetti collettivi verso la ricerca di formule efficaci di contrasto che potranno essere impiegate contro i pericoli della frammentazione e della anonimia della città contemporanea.

A dispetto dell'ideologia liberale che per lunghi anni è apparsa dominante, il piano urbanistico può rivendicare finalmente una sua indiscutibile efficacia, che si esprime nella proposta di un paradigma in grado di orientare le scelte individuali verso obiettivi più unificanti, e dunque di esaltare la loro utilità collettiva. Ma c'è di più; come ci ricorda Albert Hirschman l'azione pubblica necessaria per conseguire un migliore assetto del territorio appartiene ad un gruppo di attività (tra cui la ricerca della bellezza, della giustizia e della conoscenza) che «contengono in sé la propria ricompensa» (Hirschman 1982, trad. it. p. 111), e che a differenza delle strategie che si concentrano sul benessere privato offrono un appagamento che è possibile attingere anche solo percorrendo la strada che ci dovrebbe guidare verso la realizzazione di una città più sana ed ospitale.

13.

UNA NEGAZIONE DEL PIANO CHE SI NEGA DA SÉ

Francesco Ventura

Mi propongo principalmente di mostrare come il pensiero rigorosamente esposto da Moroni sia in disaccordo con sé stesso. In questo breve spazio discorsivo, poco più che una segnalazione. Ma ciò non significa che la contraddizione che ci si avvia a porre in luce sia un accidentale errore, quasi fossimo a segnalare refusi. Essa sta al fondo di una molteplice varietà di pensieri da meritare un'indagine esorbitante i limiti concessi. Il lettore, l'autore, il partecipante al dibattito (compresi coloro che pensassero di esserne immuni, perché avversi alle posizioni di Moroni) avvertiranno quanto il tema sia costellato di insidie. Il che sollecita a oltrepassare gli attuali confini della disputa.

Il pregevole saggio che siamo chiamati a discutere intende porre al centro della critica «l'idea classica di pianificazione». Quell'idea che vuole il «piano» come «un sistema di norme, a carattere direzionale, volto ad ottenere il raggiungimento di uno stato finale, tramite la coordinazione di contenuto di un insieme di attività» (Moroni 2007a, pp. 36-37). Va subito notato, che questa definizione è una delle possibili descrizioni dell'agire in vista di fini, ossia della capacità di pianificare, programmare, ordinare, calcolare la connessione dei mezzi al fine.

Si tratta, in altri termini, di quella razionalità dell'agire che nel nostro tempo è chiamata "tecnica". Moroni non sembra tuttavia voler criticare la tecnica in quanto tale, ma la pretesa che il «piano» sia norma dello stato, ossia che l'ordine sociale possa essere progettato e prodotto per mezzo di un sistema di norme capace di dirigere i fini particolari di ogni agire individuale verso il perseguimento di uno scopo voluto. La critica perciò sembra più che altro rivolta ad una determinata volontà d'uso ideologico della tecnica.

Ogni individuo, gruppo di individui o entità sociale particolare, agisce proponendosi di raggiungere ciò che ai suoi occhi è il bene a cui tendere. Porre fini e determinare, in relazione ad essi, la tecnica idonea a perseguirli è nella "libertà", nel "diritto", dell'individuo del

nostro tempo. Sicché – ci vien detto – l'ordine sociale complessivo va producendosi attraverso l'interagire delle azioni individuali, determinata ciascuna dal proprio fine particolare. La molteplice varietà delle azioni *intenzionali* dei singoli, ciascuna mossa dalla propria volontà di scopo, produce l'ordine dell'insieme sociale *non-intenzionalmente*; senza cioè che ciascuno debba assumersi, oltre il proprio fine particolare, il perseguimento di un ulteriore scopo comune.

Quest'ordine, dunque, è sì un prodotto, raggiunge sì lo scopo costituito dal comune ordinamento sociale, ma non in quanto sia scopo *intenzionalmente* posto da una volontà sovrastante le altre. La libera volontà di scopo individuale, richiede ed implica una sorta di *meta*-volontà dell'ordine sociale, che perciò viene anche detto «spontaneo», ossia che si genera da sé, dal proprio interno. Si noti, che questa “spontaneità” altro non è che un tratto essenziale del divenire, portato in luce, per la prima volta e definitivamente, dal pensiero greco; Aristotele lo chiama *autómaton*, ossia che si genera (*máomai*) da sé (*autó*): è l'irrompere dell'evento senza cause e senza scopi fuori da sé medesimo, e perciò impreveduto, assolutamente imprevedibile e casuale. Nelle teorie assunte da Moroni (von Mises, von Hayek) l'ordine sociale che così si produce viene tuttavia benignamente qualificato «catallattico» (dal greco *katallaktikós*, “facile da riconciliare”, “placabile”). Nessuno che voglia liberamente il proprio bene può non volere l'ordine sociale così prodotto. Esso è la condizione di libertà dell'agire in vista dei più disparati fini, non condizionata dalla volontà di un singolo. L'ordine sociale «spontaneo» si fa innanzi – in questo pensiero – come la condizione ultima non oltrepassabile del vivere comune, evolutasi e consolidatasi in secoli di storia. Ogni volontà di dirigere questo «spontaneo» prodursi, predeterminandone e pianificandone l'ordine, è destinata a fallire, provocando quei danni, ben peggiori dei mali che si volevano evitare, sperimentati nella storia del Novecento.

Fin qui l'assunto fondamentale, la premessa basilare dell'argomentazione di Moroni, dalla quale discende la *conclusione* che l'ordine giuridico idoneo e coerente al prodursi dell'ordinazione sociale «spontanea» debba esser costituito da un sistema di norme «relazionali», che escludano norme «direzionali» (in ciò – si noti – consiste la specifica negazione della “piano normativo”). Queste ultime, infatti, contrasterebbero il libero prodursi delle azioni individuali, perché conferirebbero a ciascun agire particolare una direzione diversa e ulteriore a quella idonea al perseguimento dello scopo individuale liberamente scelto; compromettendo

conseguentemente la direzione con la quale l'ordine sociale va «spontaneamente» producendosi.

D'altra parte - questo stesso pensiero - non intende affatto negare la necessità di un ordine giuridico, ossia la *forza dello stato*: non si dà ordine sociale senza un idoneo ordine giuridico. L'adozione di un sistema di norme «relazionali» è determinata dal medesimo fine dell'esclusione delle norme «direzionali». L'esclusione di queste implica la necessità delle altre. L'ordine giuridico deve esser tale, infatti, da regolare le *relazioni* tra le azioni individuali in modo che lo scopo di un individuo non si muova nella direzione di impedire o pregiudicare il perseguimento dello scopo di altri individui, ché altrimenti si comprometterebbe, esattamente come nel caso dell'imposizione di norme direzionali, quella stessa produzione «spontanea» dell'ordine sociale preconizzata.

Sfortunatamente, questa *conclusione* dà luogo a una duplice negazione della *premessa*. Il primo lato della negazione emerge dall'affermazione che il prodursi *non-intenzionale* dell'ordine sociale, attraverso la molteplicità delle azioni *intenzionali* degli individui, non si produce indipendentemente dalla produzione *intenzionale* di un ordine giuridico determinato da un sistema di norme «relazionali», escludente norme «direzionali». Si ha così la seguente antinomia: l'agire individuale *intenzionale* "produce" e insieme "non-produce" l'ordine sociale *non-intenzionale*. La *conclusione* infatti, dimentica della *premessa*, vuole quell'ordine giuridico *intenzionale* che, imponendo, con una pertinente tecnica normativa, alle azioni individuali di disporsi in determinate «relazioni», sia capace di evitare che l'agire dei singoli si orienti (pur senza che ciascuno ne abbia consapevole *intenzione*) verso la distruzione della producibilità di quell'ordine sociale, che tuttavia era già stato posto come "prodotto" *non-intenzionale* del libero fluire della molteplice varietà delle singole azioni *intenzionali*.

Se si volesse eludere questa aporia seguendo una lunga tradizione, si resterebbe impigliati in una di ben più ampia portata. Occorrerebbe cioè sostenere che il diritto ha un fondamento ultimo, di per sé evidente e, dunque, non smentibile, che s'impone da sé. Un fondamento non posto dalla volontà, che sta perciò al di sopra del divenire della società, ossia che domina *necessariamente* quel prodursi *non-intenzionale* dell'ordine sociale. Nella storia dell'Occidente un tale fondamento è stato pensato e chiamato in vari modi: "naturale", "divino", "metafisico". Ma è piuttosto raro imbattersi in un pensiero contemporaneo che dia consapevolmente credito alla riesumazione di simili fondamenti. Ad essi, il pensiero del nostro

tempo, non diversamente da quelli ai quali si ispira Moroni, va invece opponendo "fondatamente" (ma su questo punto non ci possiamo soffermare come meriterebbe) il diritto "positivo", dal latino "positum", ossia posto da una volontà e *intenzionalmente imposto* alla volontà altrui.

E qui veniamo al secondo lato di questa duplice negazione. La premessa afferma il principio in base al quale si produce l'ordine sociale *non-intenzionale*. La società esiste, vive, diviene, va producendosi in quanto gli individui, intenzionalmente, volontariamente, producono una molteplicità di azioni e ogni sorta di opere in vista dei più diversi fini. Si ha così una complessa produzione sia di fini sia di mezzi per raggiungerli, che nell'insieme del suo movimento va dando forma all'ordine sociale. Questa è la "legge" che governa il prodursi di un ordine sociale - ricordiamolo ancora una volta - *non-prodotto* da una determinata *intenzione* che stia al di sopra o al di fuori delle singole intenzioni mosse da fini particolari e specifici.

Ora, se si ammette che anche la produzione di norme è una delle molteplici produzioni intenzionali, volontarie, che danno forma alla società, allora non è chiaro perché il principio concesso al prodursi dell'ordine sociale *non-intenzionale* sia a un tempo *negato* al prodursi dell'ordine giuridico, in quanto lo si vuole, invece, *pre-determinato* da un insieme di norme «relazionali» escludenti norme «direzionali». Va certo tenuto distinto l'ordine sociale da l'ordine giuridico - è evidente che non sono la stessa cosa - ma ciò non significa che siano separabili: l'uno implica l'altro, come anche il pensiero di Moroni non sembra voler smentire. E non va perso di vista il già altrimenti detto: l'ordine giuridico vive ed è formato dalla produzione intenzionale, volontaria, di norme per ciò stesso "sociali" e "socializzanti". Emerge dunque la seguente antinomia: il principio costituito dalla *non-intenzionalità* della produzione dell'ordine sociale risulta opposto al principio costituito dall'*intenzionalità* della produzione dell'ordine giuridico; sicché l'ordine sociale e l'ordine giuridico, già posti come indispensabili l'uno all'altro, si fanno innanzi ordinati da principi che si negano a vicenda rendendoli nemici incompatibili.

La critica rivolta da Moroni a quegli atti normativi con i quali le amministrazioni locali praticano la cosiddetta "pianificazione urbanistica" si fonda dunque sulla nocività delle norme «direzionali», sulla loro capacità di compromettere la «catallassi» dell'ordine sociale, degradando l'irenico prodursi dell'ordine «spontaneo». Alla luce di questo supposto "fondamento", quella urbanistica è presentata come l'esempio più chiaro di «pianificazione di sistema»: tutta intenta

a coordinare, tramite norme «direzionali», il contenuto delle azioni individuali, per indirizzarle verso un predeterminato stato futuro della città e dell'intero territorio. Tali piani pretendono imporre il dove, il come e il quando si debba costruire, prestabilendo il destino d'uso di ogni proprietà immobiliare del territorio amministrato. Con l'arma "invincibile" che Moroni ritiene d'essersi costruita, distinguendo norme «relazionali» da norme «direzionali», la pianificazione urbanistica così concepita sembra non avere scampo. Ciò non di meno, incurante di sì alte condanne, questa pratica va prosperando, diffondendosi e moltiplicandosi senza precedenti e, per l'appunto, proprio nei paesi a regime liberal-democratico.

Nel poco spazio discorsivo ancora rimasto non è possibile seguire la ricca e interessante articolazione degli argomenti coi quali Moroni sviluppa le sue puntuali critiche al piano urbanistico, per poi prospettare le «alternative» conformi alla «città del liberalismo attivo». Qui preme rilevare, che in quella congerie di regole eterogenee e giustapposte che sono gli atti urbanistici, occorre una smisurata immaginazione per riconoscere un «sistema di norme» effettivamente «direzionali». Di fatto, in specie là dove vi è il diritto di proprietà e la sua libera compravendita, la destinazione urbanistica è solo formalmente un norma direzionale, ossia soddisfa solo ideologicamente la volontà che quell'atto normativo sia strumento di realizzazione di uno «stato finale» progettato. Non potendo imporre al proprietario, chiunque esso sia, pubblico o privato, di compiere le azioni e le opere stabilite, la destinazione si risolve in una norma puramente negativa che dice: «volendo usare questo immobile in modo diverso da quello in atto è proibito compiere azioni e opere in contrasto con la destinazione di piano». Può sembrare la stessa cosa, ma non lo è affatto, se si tiene conto di due fondamentali libertà: quella di vendere l'immobile con la destinazione incorporata quando il mercato ne decreta un valore conveniente e la possibilità di ottenere un variazione della norma quando il mercato lo richiede.

Il cosiddetto "piano" delle pratiche urbanistiche non è affatto uno strumento per raggiungere un determinato «stato finale». In quanto atto normativo permette di raggiungere una certa varietà di scopi individuali con la semplice sua approvazione avente forza di diritto. Non vi è spazio per esaminarne la vastità e la varia natura, qui si segnala il più noto e vistoso dei fini, d'altronde fondamentale, ossia lo scopo di valorizzazione dei beni immobili attraverso l'attribuzione legale delle capacità edificatorie contenute nelle destinazioni urbanistiche. Gli interessati agiscono in concorrenza tra loro per ottenere quelle favorevoli. Approvato un atto normativo prende

avvio la successione delle varianti che si aprono ad istanze di altri proprietari, all'adeguamento al divenire del mercato e all'adattamento al sorgere di nuovi imprevisi fini individuali o collettivi.

Proprio perché il territorio è incessantemente prodotto da una molteplice varietà di azioni e opere, anche l'apparato normativo del piano è una produzione continua di varianti che, di fatto, registrano le variazioni territoriali procedenti secondo quella "legge" dell'interazione degli atti *intenzionali* che dà luogo a un ordine *non-intenzionale* dell'urbanizzazione. La pianificazione è un esempio concreto di produzione normativa operata *intenzionalmente* da una varietà di soggetti, ciascuno in vista di un proprio scopo, che dà luogo a una pura giustapposizione di norme, che niente può avere di sistematico. L'atto si presenta formalmente come solenne deliberazione di pubblico interesse di un sistema "coerente" di azioni finalizzate, dunque che c'è di più intenzionale? Ma nel coacervo di norme che viene a prodursi per effetto delle *inter-azioni* in vista dei più disparati fini, sollecitati dalla decisione stessa di redigere il piano e dalle possibilità che le sue norme offrono a una molteplicità di attori, *non* trova spazio alcunché di intenzionalmente *pre-determinato*, di sistematico e di univoco. E perciò si tratta di un atto assolutamente *in-idoneo* a raggiungere un qualsiasi «stato finale» comunque e da chiunque concepito, voluto, progettato, calcolato, pianificato. Ma, poi, il voler ridurre il processo di urbanizzazione a uno «stato finale» è di per sé contraddittorio. Sicché l'arma costruita da Moroni, che già s'è mostrato essere impotente, è peraltro rivolta contro un fantasma.

A decidere gli atti è la coalizione politica che ha, *temporaneamente*, la volontà maggioritaria, ossia la capacità di imporsi sulla *temporanea* volontà minoritaria. Le norme, al di sotto di ogni possibile distinzione, compresa quella tra «relazionali» e «direzionali», sono sempre e comunque imposizione, *temporanea*, di una volontà sulla altrui volontà altrettanto legittima. Come recita un aforisma di Nietzsche: «Il diritto è la volontà di rendere eterno un rapporto di potenza momentaneo». Ciò implica, che per qualsiasi scopo da chiunque posto, dove una qualche norma sia vista come uno dei mezzi idonei a perseguirlo, si apre una concorrenza per il suo possesso e il suo potenziamento. Ne consegue quel proliferare di leggi di riforma, di atti normativi detti "piani" e l'incrementarsi esponenziale della loro riproduzione.

Ogni agire, infatti, determinato dal proprio particolare fine che veda nella norma un mezzo, è costretto ad assumere quale scopo il possesso e il potenziamento dell'apparato normativo, se vuol

tentare di prevalere sugli scopi avversi. Il medesimo luogo non può essere occupato da più di un edificio nello stesso tempo. Costruire, o anche solo usare un immobile per un determinato scopo, implica l'esclusione di altre costruzioni e di altri scopi. Si realizza, temporaneamente, quello scopo la cui azione è riuscita, in quel momento, a mettere in campo una potenza tecnica maggiore degli altri. Il diritto, gli atti normativi, i piani urbanistici, non sono altro che settori del complessivo apparato tecnico. Qualsiasi etica, da qualunque scopo determinata, dipende dalla potenza tecnica che riesce a possedere e sviluppare. L'apparato scientifico tecnologico del nostro tempo, ossia la Tecnica, va così crescendo nella direzione della indefinita capacità di realizzare scopi. È questo lo scopo da tutte le etiche in competizione *non-intenzionalmente* posto, ma *necessariamente* da tutte perseguito e *prodotto*. La nostra si va facendo progressivamente riconoscere come *l'età della tecnica*, che va portando al tramonto la tradizionale concezione etica delle norme.

Chiudo, invitando a volgere lo sguardo verso il *dis-velamento* del volto della nostra stessa disciplina, ponendosi interrogativi diversi. Consapevole di aprire così un discorso che, in poche righe, rimane sospeso, lasciando la sensazione di essersi appena affacciati su una vertiginosa "voragine", da far apparire la contraddizione prima segnalata un rassicurante rifugio. La questione decisiva non è né quali norme, né quali forme del piano. Si tratta di indagare se l'urbanistica possa mai dedicarsi alla cura della capacità di previsione consapevolmente e razionalmente ipotetica in cui consiste la pianificazione scientifico tecnologica del nostro tempo; svincolandosi dalla trappola di un atto normativo che capovolge l'incertezza propria dell'ipotesi nella certezza propria del diritto, determinando l'impotenza di qualsiasi progetto, senza che il divenire debba incaricarsi di smentirlo. Oppure se assumere che l'urbanistica sia più adatta alla cura del proselitismo etico, ovvero sia tecnica di produzione di etiche ed "etichette", quali risposte *pret-à-porter* all'angosciosa domanda di senso della città, del territorio, del paesaggio, dell'ambiente, che la crescente incertezza del nostro tempo va suscitando.

ATTO 3°
QUESTIONI DI ECONOMIA

14.

IL PIANO È MORTO, VIVA IL PIANO!

Roberto Camagni

Con la sua critica impietosa alla pianificazione urbanistica e territoriale, il volume di Moroni (2007a) costituisce una importante provocazione intellettuale e disciplinare che merita attenzione. Ciò non tanto per il capovolgimento ideologico che propone rispetto al modello tradizionale e la radicalità della critica stessa («la pianificazione è il problema») – già implicitamente accettati ed evidenti in alcune tendenze dell'urbanistica attuale nel nostro paese e nella apparente crisi di identità della disciplina – quanto per le modalità con cui la tesi è portata avanti: il suo ragionamento stringente, a carattere deduttivo, si fonda sui principi dell'economia liberale e in particolare sulle teorizzazioni a carattere cognitivo di Friedrich August von Hayek sui vantaggi dell'ordine spontaneo di mercato.

Ho recentemente sviluppato una valutazione critica di alcuni passaggi centrali del ragionamento di Moroni che implicano concetti di teoria economica, partendo dagli stessi assunti generali e dall'ipotesi di una totale condivisione dell'individualismo metodologico e dei valori del liberalismo che caratterizza l'approccio hayekiano (Camagni 2008). In questo contributo sintetizzo brevemente le mie tesi, rinviando approfondimenti e giustificazioni al testo indicato.

La critica, radicale, che sostengo è la seguente: Moroni utilizza tutto l'armamentario concettuale che Hayek costruisce per la critica alla *pianificazione socialista dell'economia* – cioè alla determinazione totalmente centralizzata dei prezzi e delle quantità da produrre di tutti i beni – per la critica alla *pianificazione urbanistica e territoriale* dei paesi a economia di mercato, sulla base di una similitudine di condizioni operative fra i due tipi di pianificazione tutta da dimostrare. Ritengo questa estensione non lecita, anche se essa viene autorizzata da alcune pagine di Hayek stesso, in cui tuttavia egli sottolinea anche e soprattutto i limiti intrinseci all'operatività di un puro mercato in ambito territoriale. Scendiamo in qualche dettaglio.

Innanzitutto Moroni si propone di mettere in discussione in modo

radicale «legittimità ed efficacia dell'azione pubblica» in ambito territoriale. Ciò che in realtà dimostra, appoggiandosi alla dottrina economica neo-austriaca (fra gli altri, Pennington, 1999) e a quella della *public choice* (fra gli altri, Buchanan e Tullock, 1982), sono solo le difficoltà, la mancata efficacia e i rischi della pianificazione, non la sua il-legittimità – un risultato assai meno ambizioso rispetto al progetto scientifico iniziale. Le argomentazioni che discendono dalla critica all'operare della burocrazia di piano sono naturalmente forti e accettabili, ma sta al sistema politico, nazionale e locale, modificare il sistema degli incentivi e l'*accountability* del sistema pubblico regolatore attraverso regole forti di trasparenza e di controllo democratico (un obiettivo che in molti paesi viene oggi raggiunto in modo del tutto soddisfacente).

La giustificazione tradizionalmente più forte per la necessità e la legittimità di un intervento regolativo e pianificatorio a carattere pubblico è costituito dalla teorizzazione dei casi di "fallimento del mercato", i casi in cui il mercato non conduce al massimo benessere collettivo.

I casi di fallimento che attengono più direttamente alla sfera territoriale sono, come noto:

- il caso dei beni pubblici (fondamentali nell'ottica territoriale e urbana: la città è un grande bene pubblico e un bene collettivo, creato dalla sinergia e dalla complementarità fra azioni pubbliche e azioni private), in cui il mercato semplicemente non esiste, per il carattere di non-escludibilità dall'uso di tali beni e dunque per l'impossibilità di far pagare un prezzo
- il caso delle esternalità negative generate dai comportamenti privati, sia a carattere diretto (si determina una riduzione di utilità o un aumento dei costi di un terzo) che a carattere indiretto (si impoverisce o si distrugge un bene o una risorsa pubblica: aria, acqua, paesaggio, o si contribuisce a generare un effetto generale negativo, come la congestione del traffico)
- il caso delle esternalità di rete, allorché la fornitura di determinati beni, come le infrastrutture, esige interconnessione e completezza, al limite del monopolio; un caso concettualmente simile a quello che si verifica in presenza di forti complementarità fisiche e funzionali fra edifici e manufatti (ad esempio nei centri storici).

Aggiungerei al proposito altri due casi in cui il mercato non funziona in modo ottimale, emersi dalla più recente riflessione:

- il caso della necessaria simultaneità delle decisioni relative alla produzione di beni/servizi/infrastrutture a carattere complementare per garantirne la profittabilità, una simultaneità che implica

- un coordinamento fra attori che il mercato non garantisce (in quanto opera per decisioni successive); serve una *collective action* a carattere privatistico, eventualmente facilitata da un intervento pubblico di coordinamento (Camagni 2003)
- il caso della forte irreversibilità delle decisioni di investimento edilizio dal punto di vista ambientale, che le rende differenti dalle decisioni a carattere produttivo: la flessibilità richiesta dal sistema di mercato per essere efficiente, il meccanismo di *trial and error*, non funziona in questo caso o comunque implica fortissimi costi sociali.

La critica di Moroni a questi consolidati argomenti che giustificano la legittimità della pianificazione è svolta in modo superficiale, sottovalutando totalmente la portata logica e teorica dell'argomento dei "fallimenti del mercato".

In secondo luogo, la critica alla pianificazione dell'Hayek che scrive dal 1930 al 1970, utilizzata da Moroni, è una critica alle pretese e alla possibilità stessa di una pianificazione socialista dell'economia, il *Gosplan*, che intende definire centralmente prezzi e quantità da produrre di tutti i beni presenti nel sistema economico: essa si fonda sulla impossibilità della pianificazione di utilizzare tutta l'informazione dispersa sulla domanda e sull'offerta potenziale. L'estensione di questa critica della pianificazione economica socialista al campo della pianificazione *urbanistica* e *territoriale* non è affatto operazione scontata e logicamente lecita. Essa è fatta da Hayek solo in un capitolo marginale della sua opera, in poche pagine, e comunque con piena coscienza delle differenze.

- Proprio trattando della città e della pianificazione territoriale e urbanistica, Hayek riconosce infatti esplicitamente le ragioni della pianificazione stessa, legate ai "fallimenti" del mercato, ignorate da Moroni, indicando come «il meccanismo dei prezzi (sia) una guida imperfetta per l'uso del suolo urbano». In particolare Hayek riconosce:
- l'esistenza di "effetti di vicinato", e cioè di esternalità tipiche della proprietà immobiliare
 - la necessità di «un diritto superiore [*superior right*]» che realizzi tutti i vantaggi di operare su una scala territoriale più ampia di quella propria delle decisioni individuali
 - la necessità di un "quadro delle regole" urbanistiche «più dettagliato e più aderente alle particolari circostanze locali di quanto non sia necessario nel caso di altri tipi di proprietà», un quadro che viene affidato al *town planning* (Hayek 1960, p. 341 e 350).

Dunque, anche il fondatore della scuola neo-austriaca riconosce che il mercato non funziona in ambito territoriale, come tutta la migliore teoria economica liberale tradizionale.

In terzo luogo, Moroni sottovaluta il fatto che il mercato è un sistema che ha bisogno, per poter ben operare, di precise regole quadro, che non possono che essere definite dall'etica collettiva. Seguendo Karl Polanyi, tali regole concernono non solo alcuni generali rapporti di convivenza economica (rispetto e *enforcement* dei contratti, divieto di *insider trading*, ...), ma soprattutto le modalità di utilizzo dei fattori di produzione. Polanyi ricorda in particolare le regole che concernono l'utilizzo della forza lavoro (se l'etica collettiva non lo vietasse, il mercato continuerebbe a utilizzare i bambini in miniera, come nell'ottocento, o per cucire palloni da foot-ball) o del capitale (leggi e regole contro l'usura); oggi, a questi fattori occorre aggiungere le risorse di suolo, l'ambiente e il paesaggio: la buona pianificazione deve soprattutto occuparsi delle regole, generali e particolari, concernenti l'uso di questi fattori (Camagni 1996).

Al proposito è necessaria un'importante precisazione. La risorsa "terra" o "suolo" possiede una ineliminabile specificità nella sua differenziazione geografica e spaziale per cui ciò che è accettabile in alcuni contesti spaziali può non esserlo in altri contesti. Per questo non è possibile, nella pianificazione, affidarsi solo a leggi o regole "generali" e "astratte": ciò che conta è la combinazione di diverse regole, con i loro specifici ambiti di validità generale, e la loro coniugazione e applicazione alle specificità di ogni contesto territoriale particolare. Dunque la pianificazione, dovendosi occupare di singoli ambiti spaziali, potrebbe apparire "invasiva" e "non imparziale" nei confronti del privato; in realtà essa non lo è, solo che dia esplicita e formale giustificazione delle sue scelte sulla base di principi generali e loro combinazioni.

Se da tutto quanto precede emerge che un ordine spontaneo di mercato non può essere utilizzato per costruire e gestire la città (e il territorio), dobbiamo chiederci quale tipo di regolazione a carattere collettivo può realizzare il benessere urbano/urbanistico migliore, senza ledere inutilmente e senza giustificazione la sfera delle scelte e delle libertà individuali. Poiché una regolazione a democrazia diretta, attraverso "arene deliberative" e processi a carattere partecipativo, può oggi aiutare ma non certo rappresentare l'unico strumento di *governance* urbana, dobbiamo pensare a forme di regolazione pubblica, e dunque a qualche forma di governo del territorio e di pianificazione.

Il problema è dunque “quale pianificazione”, diversamente da quanto pensa Moroni per il quale “piuttosto che continuare a sottolineare le ovvie differenze fra forme e ambiti diversi di pianificazione” occorre con “radicalità” riconoscere che “la pianificazione è il problema”.

Una moderna pianificazione, totalmente rispettosa dei principi del liberalismo e dell'economia liberale, dovrebbe consistere in:

- un sistema di norme generali volte a garantire che le azioni individuali, comunque lecite, non ledano in modo irreversibile la qualità dell'ambiente, urbano e non urbano; non generino spreco della risorsa suolo; si integrino fra loro e con il contesto in modo armonioso e sinergico, evitando la creazione di esternalità negative sulle attività economiche e sulla vita degli altri individui
- la traduzione di tali norme generali e di principio in norme particolari, specifiche in termini di luoghi e di tempi, con esplicita giustificazione (controvertibile)
- la massima valorizzazione della progettualità privata all'interno di dette norme, generali e particolari
- l'utilizzo del mercato per quanto possibile, per il raggiungimento di obiettivi di crescita economica e di ordinata struttura insediativa, anche “correggendolo” per evitare esternalità negative
- la definizione dell'architettura territoriale delle reti tecnologiche e di mobilità e degli spazi e dei servizi pubblici, in modo da supportare le conseguenti decisioni private riducendone l'incertezza al contorno, e da perseguire nel modo migliore gli obiettivi di qualità, di efficienza e di identità territoriale.

Tornando a Moroni, allorché egli cerca di costruire, sulle macerie della sua critica radicale, un quadro di possibili “condizioni istituzionali per l'auto-organizzazione”, e cioè di regole di governo del territorio e della città, giunge a un risultato per alcuni versi non troppo dissimile da quello che ho tentato ora di tracciare, anche se sempre coniugato in senso limitativo dei compiti della pianificazione.

Restano a mio avviso due grandi limiti nell'approccio di Moroni. Innanzitutto, una ideologia (mi sembra di aver dimostrato che di ideologia si tratta, non potendo riscontrare una consequenzialità logica e un fondamento scientifico nella sua tesi principale) avversa alla pianificazione e tutta intenta a magnificare improbabili virtù del libero mercato edilizio e localizzativo, che giudico particolarmente rischiosa se proposta in un paese, il nostro, in cui le regole generali di convivenza e di rispetto della sfera collettiva sono sempre più spesso disattese, quando non ridicolizzate.

Il secondo limite riguarda la incapacità di riconoscere i vantaggi e le virtù di forme innovative di pianificazione, o di alcuni aspetti della pianificazione, che intrinsecamente aiutano il mercato a funzionare anziché limitarlo o espellerlo. Mi riferisco in particolare:

- a una efficiente programmazione e realizzazione di opere pubbliche infrastrutturali, precise sui tempi e coerenti sui luoghi, che aiutano a ridurre l'incertezza attorno a decisioni private di investimento e di localizzazione
- alla pianificazione strategica, il cui vero vantaggio risiede nel realizzare un coordinamento ex-ante fra privati e forme di concertazione fra pubblico e privato, al fine di raggiungere, attraverso interventi complementari, una profittabilità altrimenti improbabile e di creare sinergie attraverso azioni coerenti con una visione condivisa del futuro del territorio e della città. È chiaro che il mercato di Moroni, così astratto, non prevede meccanismi di riduzione di incertezza e di cooperazione (altamente apprezzati, invece, da Hayek)
- alla necessità di creare con opportune regole un contesto di vera competizione fra progetti e realizzazioni differenti; ricordo infatti che ogni proprietario è un piccolo monopolista di un bene posizionale e che la necessaria competizione fra progetti alternativi sullo stesso terreno non esiste di per sé, a causa del chiaro vantaggio del proprietario¹
- alle potenzialità di una urbanistica negoziata, sulla base di regole chiare *erga omnes* e di totale trasparenza sulla distribuzione fra pubblico e privato dei plusvalori fondiari emergenti dalle trasformazioni. In questo senso la negoziazione non genera disparità di trattamento (come afferma Moroni 2007a, p. 94), ma anzi consente di limare extra-profitti ed extra-rendite generate da condizioni non facilmente eliminabili di monopolio territoriale
- alla necessità di incentivare giochi cooperativi fra attori legati da forti complementarità (ad esempio, fra i proprietari di immobili in un centro storico) al fine di eliminare comportamenti opportunistici che la teoria dei giochi e la pratica ci indicano come probabili².

¹ Ho recentemente proposto in questo senso che, con la immissione di un terreno fra le aree edificabili (con rilevanza strategica per la città) nel "piano operativo" proposto da INU e da varie leggi regionali, il proprietario si impegni automaticamente a sottostare a un processo competitivo di progettazione e realizzazione, con definizione del valore di possibile cessione dell'area a cura del pianificatore o anche dello stesso proprietario, con adeguata tassazione contestuale del *capital gain*.

² La "tutela degli insiemi", art. 25 della legge n. 3/2007 della Provincia Autonoma di Bolzano, non può essere solo delegata a meccanismi di controllo, ma deve essere accompagnata da opportune misure di incentivazione; l'interesse collettivo è chiaro.

15.

IL PUBBLICO E IL PRIVATO NELL'ECONOMIA DELLA CITTÀ

Italo Magnani

Libera iniziativa privata e pianificazione pubblica coattiva

Si continua a discutere attorno alla forma della città e alle modalità della sua crescita e ci si chiede se sia bene lasciare spazio all'operare delle libere forze di mercato, oppure se sia meglio intervenire con un progetto pianificatorio di tipo pubblico e coattivo. I sostenitori dell'iniziativa privata immaginano che ci si possa fidare delle virtù di un mercato concorrenziale quali prospettate da molte generazioni di studiosi, giù giù sino a Adam Smith (1776) e oltre. Invece, i sostenitori della città pianificata preferiscono ricorrere a un progetto onnicomprensivo e coerente.

Ebbene, nessuno nega che uno stabilimento industriale richieda di essere progettato unitariamente in ogni sua parte, senza che ciò debba essere un argomento da farsi valere contro le virtù della libera concorrenza. Semplicemente si tratta di questioni che si collocano su piani diversi. Piuttosto si tratta di capire se la città debba essere figlia di un vero e proprio progetto così come lo è un impianto industriale, oppure no. Detto in un altro modo, si tratta di capire se la città debba somigliare a una... ferrovia, il cui funzionamento è interamente programmato da un'unica autorità centralizzata, oppure se, all'altro estremo, debba somigliare a una... strada, dove tutti sono liberi di farne l'uso che vogliono (sia pure nel rispetto delle regole).

Prezzi senza programmazione e programmazione senza prezzi

I fautori della "città-strada" sanno bene, anche loro, che la proprietà dei suoli su cui insiste la città è molto frazionata e che ciò crea qualche inconveniente, ma riconoscono che questo stato di

* Il presente scritto è una sintesi riveduta dell'articolo «Città. L'intreccio pubblico-privato nella formazione dell'ordine sociale spontaneo», apparso nella rivista *Scienze Regionali*, vol. 5, n. 1, 2006, pp. 117-127.

fatto è necessaria condizione perché abbiano ad attivarsi prezzi concorrenziali ai quali i proprietari stessi possano fare assegnamento nel perseguire razionalmente le loro scelte.

A loro volta, i fautori della "città ferrovia" negano che i prezzi così formati, per quanto possano essere espressione di un mercato concorrenziale, siano buoni indicatori cui i privati possano riferirsi per realizzare, accanto ai loro interessi, anche l'interesse pubblico, in qualunque modo questo venga definito. Essi sostengono che sarebbe utile un progetto integrato dell'intera città da realizzarsi da parte di un'unica autorità pubblica responsabile *ad hoc*: il corollario è che occorre rinunciare ai prezzi. Infatti, chi avesse l'ufficio di disegnare la città ideale dovrebbe inventarsi tutto, non potendo appoggiarsi a parametri esterni di carattere economico ai quali riferirsi per scegliere coerentemente. In questo scenario i prezzi sono conseguenza *ex post* delle scelte urbanistiche, le quali dunque dovranno farne a meno, per affidarsi solo alla bravura e alla competenza del progettista. I risultati, buoni o cattivi che siano, dipenderanno da lì e non da altro.

Dunque, considerando i due estremi, da una parte vi sarebbero prezzi senza programmazione, dall'altra vi sarebbe programmazione senza prezzi. In entrambi i casi si perderebbe qualcosa.

Spazi pubblici e spazi privati all'interno della città: proprietà frazionate e interesse comune

La questione cui si è accennato sopra riguarda (i) sia i problemi legati al rapporto tra aree pubbliche e aree private interne alla città, (ii) sia anche i problemi che attengono al rapporto spazio urbano/spazio agricolo e che riguardano il confine tra città e campagna, ossia, in definitiva, il quanto e il come la città si estenda (o debba estendersi) in orizzontale.

Per quanto sia solo per impossibile che si possa pensare di poter isolare il primo problema dal secondo, faccio prevalere motivi di semplicità espositiva e tengo i due temi separati per osservare, a proposito del primo (mi occuperò del secondo nei paragrafi successivi), che le strade, le piazze, i giardini pubblici, i portici, in una parola gli spazi pubblici non si vendono, mentre gli edifici destinati a uso privato sì. Questo spiega la forte spinta da parte dei privati a che il proprio terreno sia destinato ad usi pregiati e quello altrui a destinazioni pubbliche. Certo è che non mancherebbero gli inconvenienti perché, se tutti seguissero le loro convenienze, la

disponibilità di spazi destinati all'uso pubblico si ridurrebbe, e i valori degli stessi spazi privati sarebbero compromessi dal venire meno di quelle esternalità ambientali che tipicamente scaturiscono dalla disponibilità di spazi pubblici.

Questo fenomeno, che è il risultato tipico del "dilemma del prigioniero", si è aggravato a misura che le tecniche di produzione progredivano al punto da rendere possibile costruire in verticale sino ad altezze vertiginose. La capacità ricettiva del suolo è aumentata enormemente. In conseguenza, sono cresciute anche le rendite e, con esse, i prezzi stessi dei suoli; infatti – merita sottolinearlo – sono persuaso che i prezzi riflettano l'ampiezza dell'offerta che può essere realizzata in una data localizzazione e non invece l'esatto contrario.

Come si può ben capire, la mia interpretazione è in netto contrasto con le idee di chi invece ritiene che siano il monopolio, la scarsità, l'offerta rigida e le rendite assolute a fare esplodere le rendite, i prezzi dei terreni e quindi anche i prezzi delle case.

Miglioramento delle tecniche, esplosione dei valori dei suoli e drammatizzazione del contrasto pubblico/privato

Non vado oltre, se non per aggiungere in nota¹ alcune brevi osservazioni con il solo scopo di lasciare intravedere quanto complesse possano essere le relazioni tra le grandezze in gioco che presiedono alla forma della città, alla sua crescita, e al contenuto economico che vi sta dietro.

Qui piuttosto interessa sottolineare che il miglioramento delle tecniche di produzione ha aggravato il conflitto tra usi pubblici e usi privati dei suoli. Le ragioni sono quelle che ho esposto sopra, e che sono appunto riconducibili a un aumento del differenziale tra prezzo

¹ In verità e sia detto per inciso, il mio dissenso non si limita alla questione relativa al significato del prezzo dei suoli, ma si estende anche alle relazioni tra prezzi dei suoli e canoni di affitto delle abitazioni, che sono ben più complesse di quanto non sia quel semplice rapporto di proporzionalità al quale sono affezionato tutti coloro che attribuiscono al prezzo dei suoli la responsabilità di affamare gli inquilini, e propongono soluzioni drastiche, velleitarie, animate dai più nobili sentimenti di umitarismo e soprattutto sbagliate. Prendiamo, ad esempio, gli effetti di una riduzione dei tassi di interesse. Essi sono: aumento nei prezzi dei suoli e dei prezzi delle abitazioni, sostituzione della terra divenuta costosa con capitale divenuto a buon mercato, convenienza a costruire (in verticale) e ad aumentare l'offerta di abitazioni. Vi sarà dunque un effetto a forbice tra i canoni di locazione che risulteranno calmierati e il prezzo dei suoli che, invece, è destinato a salire. A questo proposito, rinvio il lettore interessato a Magnani (1971) e a Magnani e Muraro (1976 e 1978).

degli uni e prezzo degli altri. Inoltre la soluzione del conflitto diventa sempre più difficile se affidata all'ente pubblico, perché questo è chiamato a compiere scelte sempre più impopolari e perciò tanto più costose. D'altro canto, le conseguenze non sarebbero affatto ideali se la soluzione fosse affidata ai privati, i quali sarebbero ancor più imprigionati in quel "dilemma del prigioniero" di cui si è detto e perciò si allontanerebbero sempre più dalla possibilità di cogliere l'obbiettivo dell'intera comunità urbana e che a me piace identificare con la massimizzazione del valore dell'insieme dei suoli su cui insiste la città.

Un obbiettivo da coltivare: la massimizzazione del valore dell'intera superficie su cui insiste la città

La massimizzazione del valore dell'insieme dei suoli su cui insiste la città si realizzerebbe spontaneamente se i proprietari dei singoli lotti si trasformassero in proprietari pro-quota dei suoli su cui insiste l'intera città. Come tali, essi avrebbero interesse unanime a che sia attivato ogni meccanismo capace di promuovere la massimizzazione del valore dell'intera superficie edificata, indipendentemente dal destino dei singoli lotti che la compongono. Il "dilemma del prigioniero" sarebbe devitalizzato e non vi sarebbero più ostacoli a che la ricerca dell'interesse privato conduca a realizzare l'interesse collettivo².

So bene che si tratta di utopia. Dobbiamo contentarci di guardare al mondo reale, dove, quantomeno, si potrebbe sperare che l'ente locale faccia la sua parte e senta il dovere di assumersi in prima persona ogni responsabilità di scelte inevitabilmente impopolari³.

Un obbiettivo da non seguire: la "indifferenza nell'uso dei suoli"

Anche perché la cosiddetta "indifferenza nell'uso dei suoli" avrebbe l'effetto di deresponsabilizzare l'ente locale nelle scelte di politica urbanistica, la mia posizione è assai diversa da quella di chi insiste nell'identificare tale "indifferenza" come obbiettivo (caso mai: strumento!) desiderabile.

² Il che non significa affatto realizzare una indifferenza attorno alla destinazione di ciascun singolo lotto; significa invece suscitare interesse a che il lotto abbia destinazioni coerenti con l'interesse comune.

³ Per una più ampia analisi mi si consenta di rinviare a Magnani (2001).

L'idea - antica quanto il mondo - è che il prezzo del suolo dovrebbe essere uno solo (e possibilmente basso!), e cioè dovrebbe essere indipendente dalla sua destinazione urbanistica, in modo da rendere il proprietario indifferente e disinteressato al destino assegnato al proprio terreno: esproprio a prezzo agricolo, tassazione capace di svuotare i valori immobiliari eccedenti il valore agricolo, separazione del diritto di edificazione dal diritto di proprietà, nazionalizzazione delle terre sono tra gli strumenti che sono stati prospettati all'uopo da parte di chi si richiama consapevolmente o meno agli ideali di giustizia di Henry George (1879) e alle ingenuità di Fiorentino Sullo (1964), il quale non sembra si rendesse conto che cambiare normativa edilizia significa compiere una gigantesca operazione di stravolgimento di tutti i valori immobiliari, per giunta concentrata nel medesimo istante di tempo, e sorprende che egli non si capacitasse delle furibonde resistenze di chi si sentiva minacciato da obiettivi di perequazione perseguiti in questo modo⁴.

Indifferenza nell'uso dei suoli e sprawl: due modi per dire la stessa cosa

Eppure stupisce che si proponga ancora oggi la "indifferenza nell'uso dei suoli", come fosse la panacea di tutti i mali. Forse i suoi fautori non si rendono conto che "indifferenza nell'uso dei suoli" è essenzialmente la stessa cosa che "indifferenza nella scelta della localizzazione degli insediamenti urbani" e che, come tale, essa si è oramai largamente realizzata, sia pure in modi non previsti e forse anche al di là delle intenzioni dei suoi stessi fautori.

È il caso di dire con Tito Livio (*Ab Urbe condita, liber XXI, 7*): «*dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur*». Fuor di metafora, mentre si è andati avanti per anni a discutere di espropri, imposte, diritti edificatori e di tutto l'armamentario con cui si cercava il modo più opportuno per realizzare l'indifferenza dell'uso dei suoli, questa andava realizzandosi da sola attraverso modi che gli stessi fautori della "indifferenza" non avrebbero mai immaginato, ossia attraverso la diffusione capillare delle strade e delle automobili. A ben vedere, sono state queste le condizioni più efficaci perché gli insediamenti si disperdessero a capriccio sul territorio e trasformassero la città di ieri in quella di oggi, dove la scelta delle localizzazioni ha finito per obbedire a criteri sempre più deboli.

⁴ Il resoconto dell'intera vicenda, che è valsa a segnare la fine della esperienza politica del suo protagonista, è in Sullo (1964).

Lo *sprawl*, ossia qualcosa di molto simile a una carriolata di ghiaia rovesciata per terra alla rinfusa, è appunto figlio della rivoluzione dei trasporti ed è il modo con cui l'indifferenza nell'uso dei suoli si è andata realizzando silenziosamente nel concreto, ossia nella impotenza e nella... *indifferenza* della generalità dei campioni della programmazione. Può non stupire che l'idea di rendere i proprietari indifferenti rispetto alla destinazione urbanistica dei propri terreni fosse di moda trent'anni fa, perché in quel tempo lo *sprawl* non era ancora arrivato in Italia a distruggere suoli pregiati e a fare giustizia di facili slogan. Stupisce invece che oggi non ci si voglia persuadere che *sprawl* e "indifferenza" sono essenzialmente la stessa cosa, tanto che ci si ostina a volerli dividere in due per buttare il primo e tenere l'altra, che alcuni vorrebbero addirittura elevare a obiettivo generale di ogni politica urbanistica che si rispetti!

Costi di trasporto, offerta di aree e guadagni di capitale

Le osservazioni svolte precedentemente mi consentono di lasciare le questioni che riguardano il rapporto pubblico/privato all'interno della città, per spostarmi a considerare alcuni aspetti della crescita stessa della città che riguardano il rapporto spazio urbano/spazio agricolo. Si tratta di: (i) costi di trasporto, offerta di aree e guadagni di capitale; (ii) natura delle rendite urbane.

Quanto al primo punto, merita sottolineare in sintesi ciò che del resto è noto, ossia che l'intervento pubblico (la costruzione di nuove strade!) ha trascinato in modo non consapevole lo sviluppo urbano e, d'altro canto, è stato a sua volta trascinato passivamente da una espansione tirata dal modo con il quale i privati reagivano al miglioramento dei trasporti e si valevano dei relativi vantaggi: la riduzione dei costi di trasporto realizzata attraverso la realizzazione di nuove strade e la diffusione dei trasporti privati su gomma ha aumentato enormemente l'offerta di aree per l'edificazione e ha contestualmente aumentato i prezzi dei terreni, in misura tanto maggiore quanto più essi sono distanti dal centro urbano.

Anche a questo proposito, sembra di poter dire che il prezzo del suolo riflette la sua capacità produttiva. Anche qui vi è stato un fenomeno che apparirebbe sorprendente per chi interpretasse il prezzo dei suoli come indicatore di scarsità: è aumentata l'offerta di aree e contestualmente è aumentato il loro prezzo!

Di fronte allo spettacolo dello *sprawl*, mi risulterebbe davvero difficile accodarmi al *mainstream* che vede dappertutto offerte rigide,

strozzature, rendite assolute, monopoli, eccetera, eccetera. Eppure si tratta di opinioni ancora oggi prevalenti, sicché sembra opportuno occuparcene sommariamente nel paragrafo che segue⁵.

Balbettamenti attorno alla natura delle rendite urbane

Nel paragrafo precedente ci siamo occupati delle variazioni dei costi di trasporto e dei loro effetti. In questo paragrafo, invece, consideriamo dati i costi di trasporto e, in questo scenario, ci dedicheremo ad alcuni aspetti relativi alla natura delle rendite urbane (per una completa elaborazione rinvio a Magnani, 1971).

In sintesi, l'argomento prevalente è: se le rendite urbane fossero effettivamente "rendite di posizione", l'area periferica di una città monocentrica avrebbe un valore uguale a quello agricolo. È la lezione del citatissimo Alonso (1964), del negletto Wingo (1961a e 1961b), di tutti coloro che sono seguiti e, ben prima di loro, è quanto argomenta John Stuart Mill (1848, p. 502). Quest'ultimo riprende con molta finezza alcuni interessanti spunti risalenti a Ricardo (1821, cap. XIV), per spiegare che non conviene rinunciare alla edificazione sulle aree in cui la rendita urbana fosse maggiore di quella agricola, né rinunciare alla coltivazione nel caso contrario. Il confine tra città e campagna deve dunque essere caratterizzato da aree (periferiche) in cui rendite urbane e rendite agricole sono uguali tra di loro.

Come si vede, l'argomento è sorretto da una logica stringente. Ed è anche fondamentale (i) per poter costruire una teoria economica della città, dal momento che esso stabilisce la condizione di equilibrio che presiede alla sua stessa dimensione spaziale; (ii) e anche per poter esaminare, con un approccio di statica comparata, gli effetti economici di variazioni della popolazione, dei redditi e dei costi di trasporto, dell'introduzione di nuove imposte e di altri strumenti di politica economica. Si tratta semplicemente di guardare al modo con cui tutto ciò rileva ai fini di dette condizioni di equilibrio.

Il guaio è che, sin dal tempo di Pantaleoni (1882, cap. III, par. 3.III), questa costruzione è parsa in contrasto con l'evidenza empirica, secondo la quale il valore dell'area urbana periferica, lungi dall'essere eguale al valore agricolo, sarebbe usualmente ben

⁵ Ricordo che trent'anni fa si voleva che le imposte sugli immobili fossero fatte in modo da forzare il proprietario-monopolista-speculatore ad anticipare i tempi di edificazione e ad aumentare l'offerta di aree urbane. Oggi forse sarebbe opportuno imitare gli Stati Uniti di trent'anni fa che già allora volevano invece l'esatto contrario, ossia mettere al riparo la campagna dalla sopraffazione della città che avanza.

più elevato. Vengono a cadere quelle condizioni di equilibrio e di eguaglianza al margine su cui gli economisti hanno costruito un intero edificio. Cosa farne di una teoria inservibile? Si può pensare di rabberciarla? E cosa si può mettere al suo posto?

Vi è chi, non riuscendo a conciliare la realtà dei fatti con quanto di implicazioni produce la logica della "rendita di posizione", si rifugia nella semplice affermazione secondo cui il divario tra valori urbani periferici e valori agricoli escluderebbe che il mercato possa essere concorrenziale e che la rendita possa essere "di posizione", e perciò argomenta che, se così non è, dovrà pur esserci il monopolio con le sue rendite "assolute".

Peggio ancora, vi sono altri che si spingono persino oltre. Da una parte, infatti, non si decidono a buttar via quegli schemi teorici che danno conto della natura concorrenziale della "rendita di posizione", forse perché, dopo tutto, è quanto passa il loro piccolo convento; d'altro canto, si rendono conto che i risultati di questi schemi confliggono con la evidenza empirica di cui si è detto.

Come fare a salvare capra e cavoli? E come fare a prendere per buona la teoria della "rendita di posizione" e, al tempo stesso, a tenersi stretta l'evidenza empirica (che, oltretutto, potrebbe far comodo a chi volesse rivestirla di un qualche significato ideologico)? Semplicissimo! Si prende la teoria e la si accetta solo per metà (magari senza rendersi conto che la si priva delle sue condizioni di equilibrio, sicché diventa una sorta di *telum imbellis sine ictu*). E, per l'altra metà, le si mette una pezza e si ricorre al compromesso: nella stessa città – anzi sulla medesima area! – conviverebbe sia l'una che l'altra cosa, la città murata e la città aperta, le rendite assolute e le rendite differenziali di posizione, la concorrenza e il monopolio!

La mia interpretazione: un rinvio

Può darsi che un simile orripilante modo di fare teorie pseudo scientifiche sia quello giusto e che magari trovi il suo solido fondamento nella antica saggezza dei nostri padri, i quali non difettavano di ironia quando dicevano che tutto ciò che viene ripetuto per tre volte di seguito deve essere senz'altro vero. E non dubito che quanto sopra sia stato ripetuto ben più delle fatidiche tre volte.

Nonostante tutto, io preferisco attenermi a quell'antico brocardo latino per cui «*electa una via non datur recursus ad alteram*». La mia "via" è stata costruita e scritta a suo tempo e pubblicata in *La teoria pura dell'equilibrio della città e gli effetti delle imposte* (1971),

sicché non ho intenzione di ritornarvi sopra e a essa faccio rinvio chi fosse interessato⁶. Qui mi limito a insistere e a ridire quanto si è accennato appena sopra, ossia che tutti (o quasi tutti gli studiosi) ritengono che i fenomeni di discontinuità tra prezzi urbani periferici e prezzi agricoli siano incompatibili con il mercato concorrenziale e dunque sono costretti a pensare che la loro stessa presenza sia, in negativo, la prova regina di un mondo reale soggetto all'impero del monopolio. Ed è un errore.

La mia tesi è invece che questi fenomeni siano perfettamente compatibili con la concorrenza, e tanto basta per negare che essi siano prova dell'esistenza del monopolio; con questo, non dico che il mercato debba essere proprio quello della concorrenza; sostengo invece che la forma del mercato è irrilevante e che le cause di questi fenomeni stanno altrove, ossia in una città dinamica e in alcune particolarità proprie del lato dell'offerta.

Quanto alla dinamica della città, osservo che essa non può essere affrontata con un approccio riconducibile alla statica comparata, perché produrrebbe risultati sbagliati. Quanto alle particolarità proprie del lato dell'offerta di cui dirò nelle righe che seguono, osservo che, essendo attinenti all'offerta, esse non possono proprio sperare di essere colte nelle loro implicazioni dalle teorie *mainstream* che usano invece un approccio sul solo lato della domanda⁷.

Si pensi al caso che il capitale investito nell'area sia malleabile non solo *ex ante* (come sempre succede) ma anche *ex post*: in una città che cresce costantemente nel tempo (in una città statica il problema neppure si porrebbe), la convenienza a edificare si realizza proprio nel momento in cui la rendita del suolo (che, in quel momento, sarà al margine della città) da negativa (*rectius*: inferiore alla rendita agricola)

⁶ Capisco che il libro è vecchio di trentacinque anni e più, e capisco anche che, ahimè, il trascorrere del tempo non può trasformare gli errori in verità, ma perlomeno mi consola sperare che ciò valga, a contrario, anche per le verità, le quali, a loro volta, non si possono mutare in errori. E poi, a costo di essere accusato di predicare per il mio Santo, penso sia vero che, in genere, la scoperta di un libro negletto non può non avere il sapore del nuovo, per quanto vecchio esso possa essere.

⁷ Sono persuaso che sia appunto per questi motivi che i seguaci del *mainstream* entro cui si collocano Alonso & Co. sono costretti a fare i salti mortali e a rincorrere a ogni sorta di *escamotage* quando vanno a cozzare contro questo genere di cose. Va osservato inoltre che è abbastanza curioso dover constatare come i campioni dell'approccio *mainstream* sul lato della domanda si proclamino continuatori nel solco del grande Ricardo. Né si avvedono che Ricardo ha un approccio esattamente opposto al loro! Basterebbe darsi la pena di leggere il capitolo II dei *Principles*. Sono solo una quindicina di paginette, per giunta sono tradotte in tutte le lingue, e dunque non dovrebbe essere difficile accedervi e farne oggetto di qualche salutare riflessione!

sarà divenuta proprio eguale a zero, perché è proprio l'edificazione realizzata in quell'istante di tempo che consente di catturare l'intero flusso di rendite destinate a maturare e a crescere via via che l'area diviene sempre più interna alla città. Dunque, l'area marginale sarà caratterizzata da una rendita eguale a zero e da un valore capitale maggiore di zero, anzi addirittura massimo, trattandosi del valore attuale della sequenza delle rendite future più elevata tra tutte quelle possibili! Parlare indifferentemente di rendita e di valore capitale espone a qualche rischio!

Abbiamo considerato sopra il caso di un capitale malleabile anche ex post. Quando poi si ipotizzasse il caso più realistico di un capitale che sia malleabile solamente ex ante e che sia invece congelato ex post, il divario tra aree urbane periferiche e aree agricole non investirebbe soltanto i valori capitali ma anche le rispettive rendite. Anche in questo caso, la spiegazione sta in altro fuor che nella natura dei mercati. Sta nella crescita della domanda e nella mancata flessibilità ex post della costruzione realizzata sull'area urbana⁸.

Città e ordine sociale spontaneo

Non vado oltre e mi fermo qui. Rimane molta strada da percorrere perché, dopo tutto, conosciamo ancora troppo poco anche solo per poter scegliere con sicurezza in quale delle molte direzioni possibili è bene incamminarci, e poi perché è difficile stare dietro ai confini del sapere, i quali si spostano incessantemente in avanti in modi non prevedibili⁹. Ma intanto sarebbe bene incominciare a separare le teorie giuste dalle teorie sbagliate e buttare queste e far rinascere e vincere quelle.

Certo è che la città è il luogo dove studiosi di discipline diverse e di diverse competenze potrebbero incontrarsi proficuamente, trattandosi di un piccolo mondo nel quale si potrebbe immaginare operi in modo del tutto particolare quell'"ordine sociale spontaneo" di cui parla Hayek (1982) e che Moroni (2005, 2007a) ha approfondito

⁸ Quanto sopra è per sottolineare che un fenomeno che contrasti con teorie note non è per questo necessariamente inspiegabile o spiegabile quanto possano esserlo gli scostamenti accidentali della realtà concreta da una teoria in sé valida. A volte invece accade che esso trovi una spiegazione logica stringente e coerente con teorie diverse e non ancora portate alla luce. Non mi rimane che far rinvio nuovamente ai miei scritti, in particolare a Magnani (1971).

⁹ Secondo le modalità che ho cercato di indicare in Magnani (1993).

nei suoi recenti contributi.

Esso è forse qualcosa di più complesso che il risultato di una semplice conciliazione tra le leggi ferree dell'economia alle quali si ispirava il non interventismo dei liberisti e lo spazio di discrezionalità al quale invece si appellavano i riformisti per sostenere l'efficacia e la desiderabilità delle politiche sociali da essi propugnate¹⁰.

Se poi guardiamo alla città, il suo "ordine sociale spontaneo" non dipende soltanto, io credo, dal modo con cui i soggetti reagiscono a mutamenti delle tecniche produttive, alla innovazione, alla applicazione di nuove regole del gioco, all'intervento dello stato, alle opere pubbliche e al modo con cui esse sono finanziate e, insomma, a tutto ciò che condiziona l'estensione degli spazi urbani, il loro confine con la campagna, oltre che l'intensità di edificazione e la compresenza di spazi pubblici e spazi privati all'interno del già costruito.

Esso dipende anche dalle teorie con le quali gli studiosi si sforzano di interpretare la realtà urbana, quando queste, giuste o sbagliate che siano, vengono fatte proprie (in modo giusto o sbagliato che sia) da coloro che hanno responsabilità pubbliche e private, la cui condotta contribuisce a determinare il modo con cui si realizza un ordine sociale che non solo dovrebbe poter essere spontaneo ma auspicabilmente anche desiderabile.

¹⁰ Sul punto e in prospettiva di storia e di storia del pensiero, si veda Magnani (2003).

16.

CONTRO QUESTA PIANIFICAZIONE

Ezio Micelli

Contro la pianificazione: per restituire con efficacia il senso ultimo del volume di Stefano Moroni (2007a), l'editore avrebbe potuto proporre un sottotitolo che non giustificasse alcuna ambiguità circa le reali intenzioni dell'autore. Che sono senz'altro quelle di demolire, sulla base di una lettura critica del pensiero liberale, le fondamenta della pianificazione ipotizzandone il superamento non in un'anarchica visione dello sviluppo della città, quanto in diverse forme di regolazione affidate, in parte, a limitate quanto generali regole di carattere astratto e, in parte, alla capacità autoregolativa delle comunità urbane.

Se la *pars destruens* del volume appare convincente, a patto di condividere le premesse liberali del ragionamento dell'autore – fatto non scontato in un paese in cui il liberalismo nelle sue diverse declinazioni non può certo ritenersi egemone – alcuni passaggi relativi alle ragioni economiche del piano meritano di essere ripresi. Sulla base di una maggiore attenzione a tali aspetti è possibile formulare i contorni di un pianificazione coerente con i principi della culturale liberale, aprendo la strada a prospettive di ricerca e a sperimentazioni operative di sicuro rilievo.

La critica liberale alla pianificazione: le argomentazioni di Moroni

Per sottoporre a critica il concetto stesso di pianificazione, Moroni ne deve fornire preliminarmente una definizione. Lo fa privilegiando la pianificazione intesa come *zoning*, definendo il piano «in senso stretto, come un sistema di norme, a carattere direzionale, volto ad ottenere il raggiungimento di un determinato stato finale, tramite la coordinazione di contenuto di un insieme di attività» (p. 35). Il senso ultimo di un piano, in altre parole, è la prefigurazione di una particolare configurazione dell'ambiente fisico sia per mezzo di regole generali e ripetibili nel tempo, sia attraverso prescrizioni specifiche «irripetibili e dipendenti dal tempo» (p. 36).

Le critiche che Moroni muove alla pianificazione sono di due ordini. Le critiche *interne* evidenziano in primo luogo l'impossibilità – e non solo la difficoltà – di disporre delle informazioni necessarie a formulare i contenuti del piano stesso: e ciò poiché «certe informazioni fondamentali non sono acquisibili per ragioni di principio» (p. 51) e non semplicemente perché si tratta di operazioni onerose sotto il profilo economico o complesse sotto quello tecnico. In secondo luogo, portare un sistema complesso quale è la città ad una configurazione specifica appare difficile quando non impossibile «a causa delle catene imprevedibili di effetti inintenzionali che i nostri interventi di dettaglio nel cuore di una realtà sociale plurale e multiforme tendono inesorabilmente a generare» (p. 52): il paradosso risiede dunque in regole specifiche e localizzate la cui natura amplifica effetti perversi, o perlomeno inattesi, nel momento in cui queste stesse regole sono impiegate dai soggetti ai quali è affidata l'attuazione del piano.

Altre critiche – classificate come *esterne* – concorrono a una messa in discussione radicale dell'attività di pianificazione. In primo luogo, quest'ultima rappresenta una limitazione alla libertà individuale: maggiori le regole di dettaglio che normano la trasformazione dell'ambiente fisico, minore la libertà di cui godono i soggetti che sono abilitati a tale trasformazione. Ogni regola del piano – non astratta e generale, e dunque perfettamente compatibile con il principio di libertà – che stabilisca modalità peculiari di trasformazione dello spazio riduce la libertà individuale, non limitandosi a stabilire il *giusto*, ma determinando ciò che è *bene* per la società. Il piano, con le sue regole specifiche e congiunturali, entra dunque in contrasto con le condizioni che favoriscono «l'esistenza e l'esercizio della libertà individuale» (p. 54).

Inoltre, la pianificazione determina una caduta di «efficienza catallattica» del sistema economico nel suo insieme. Se si limita «l'ampiezza di possibilità che un individuo del sistema (...) ha di perseguire il suo piano di vita, liberamente scelto» (p. 54), non solo si contraddice il principio di libertà individuale, ma si riduce il rendimento complessivo del sistema economico: limitando la capacità auto-organizzativa dei soggetti economici a essere penalizzato non è solo l'individuo, ma anche la performance dell'economia nel suo insieme.

Moroni estende le critiche hayekiane alla pianificazione come attività generica a quella urbana senza esitazioni concettuali: i rilievi infatti «non riguardano solo alcuni ambiti o forme di pianificazione, ma l'idea stessa di pianificazione» (p. 58). Se per i suoi sostenitori,

pur con tutti i suoi limiti, «la pianificazione rappresenta la forma indispensabile e privilegiata per la guida pubblica di realtà complesse» (p. 50), Moroni ribalta la prospettiva: «si potrebbe dire non tanto che la pianificazione ha problemi, ma che la pianificazione è il problema» (p. 5).

Le critiche di von Hayek consentono di porre in discussione le premesse stesse della pianificazione della città. Sistema complesso per eccellenza, la città non può e non deve essere oggetto di strumenti di regolazione pervasiva: non può perché ciò semplicemente si rivela velleitario; non deve perché la città si sviluppa come sistema complesso solo se la sua evoluzione «è affidata a norme astratte e generali, facendo per il resto affidamento sulle capacità esplorative ed auto-coordinative dei suoi membri indipendenti» (p. 61).

Economia pubblica e intervento pubblico nel governo del territorio

La tradizionale giustificazione dell'intervento pubblico nell'organizzazione dello spazio – il mercato fallisce e dunque è necessario l'intervento pubblico per ristabilire condizioni di efficienza allocativa – è, nell'argomentazione di Moroni, completamente ribaltata. È l'azione pubblica nella regolazione della trasformazione della città che costituisce il problema, mentre il ritorno al mercato e alle capacità autoorganizzative della società, unitamente alla determinazione delle grandi scelte infrastrutturali e delle regole generali e non *locationally specific* – per usare l'espressione di Needham (2007, p. 82) – a rappresentare la soluzione alla crisi radicale dei piani urbanistici.

Moroni liquida in poche battute i fallimenti del mercato e il conseguente intervento pubblico nello sviluppo della città. La perentorietà delle sue argomentazioni appare tuttavia non del tutto convincente. La critica può essere mossa da due punti di vista: il primo riguarda il rilievo dei fallimenti di mercato in ambito urbano; il secondo concerne la possibilità di giungere a condizioni di efficienza allocativa tramite soluzioni alternative ai tradizionali strumenti *command and control*, di cui lo *zoning* è certamente rappresentativo.

La teoria di beni pubblici e la regolazione delle esternalità in ambito urbano sembrano essere considerate da Moroni (rispettivamente p. 18 e p. 70) mero apparato retorico per giustificare la pianificazione di sistema. In realtà, la produzione di beni pubblici in ambito urbano rimane cruciale per giungere a condizione di efficiente allocazione e a condizioni sostenibili di funzionamento del sistema sociale e territoriale. Del resto, l'autore (pp. 95 e ss.)

sostiene come il soggetto pubblico debba spostare l'attenzione dalla pianificazione di sistema a quella di "servizio". Una parte cospicua di quest'ultima è rappresentata proprio dalla «fornitura di determinati servizi e infrastrutture» e «in particolare, [di] quei servizi e infrastrutture ritenuti pubblicamente rilevanti ma che la società o il mercato – per qualche ragione contingente, che in futuro potrebbe anche decadere – non forniscono» (p. 97).

Difficile immaginare che beni quali strade, piazze, parchi, ponti oppure servizi che si avvantaggiano delle economie di rete, come metropolitane o tramvie, possano essere offerti completamente o solo maggioritariamente dal settore privato¹. Storicamente, la capacità auto-organizzativa della società e del mercato non ha mostrato – se non in casi di rilievo contenuto – la capacità di promuovere beni pubblici fondamentali per lo sviluppo della città per la semplice ragione che essi non assicurano le minime condizioni di sostenibilità economica anche se ne è evidente l'utilità collettiva.

A ciò si aggiunga come la realizzazione di simili interventi – proprio per la loro natura ineludibilmente specifica sotto il profilo spaziale – comporti la produzione di regole che non possono essere solo astratte («regolazione di cornice» per usare i termini dell'autore, p. 81), ma debbano costituirsi come norme spazialmente localizzate.

Allo stesso modo, appare inaggrabile il modo in cui alcune esternalità (si pensi ad esempio a quelle legate all'uso delle risorse naturali) debbano essere affrontate in forma adeguata. Ciò non significa obbligatoriamente il ricorso a strumenti *command and control*, anche se l'impiego di strumenti alternativi non appare di semplice elaborazione. Per superare lo *zoning* è possibile, ad esempio, ricorrere ad un mercato dei diritti edificatori (a cui Moroni si riferisce espressamente, p. 85), seguendo uno schema di ragionamento analogo a quello proposto da Coase (1960). Tuttavia, i costi di transazione si sono spesso rivelati così elevati da far ritenere il passaggio da forme autoritative a forme auto-organizzate poco utile e vantaggioso (Renard, 1998).

In sintesi, l'autore da un lato sottostima il rilievo dei beni pubblici e della loro produzione (salvo recuperare il tema nell'ambito della

¹ Del resto, scriveva lo stesso Adam Smith (1776, trad. it. p. 714): «il terzo e ultimo dovere del sovrano o della repubblica è quelli di erigere e conservare quelle pubbliche istituzioni e quelle opere pubbliche che per quanto estremamente utili a una grande società sono però di natura tale che il profitto non potrebbe mai rimborsarne la spesa a un individuo o a un piccolo numero di individui, sicché non ci può aspettare che un individuo o un piccolo numero di individui possa erigerle o conservarle».

pianificazione di servizio) e, d'altro lato, sovrastima la capacità auto-organizzativa del mercato e della società a dare soluzione al problema delle esternalità rilevanti in ambito urbano. In entrambi i casi, si assiste ad una sottovalutazione del ruolo – inaggrabile per la stessa cultura liberale – del soggetto pubblico al quale spetta l'onere di predisporre strumenti per la gestione dei conflitti d'uso sulle risorse e sulla produzione dei beni non escludibili e non rivali.

L'innovazione oltre la pianificazione di sistema

La critica alla pianificazione di sistema, pur alla luce di osservazioni e critiche, costituisce un punto di partenza per indagare forme nuove di intervento che consentano il governo della città rinunciando a prefigurare, a mezzo di norme e regole cogenti, uno sviluppo urbano predefinito.

Moroni dichiara la sua proposta per regole di carattere esclusivamente generale che regolino l'interazione delle forme di sviluppo dell'ambiente fisico. Il *codice urbano* (pp. 81 e ss.), un regolamento edilizio di forma potenziata ed estesa, dovrebbe essere capace di regolare senza pianificare, fissando le regole in capo ad ogni proprietà rinunciando in altre parole a prefigurare lo stato ultimo di ogni ambito spaziale considerato.

Per le ragioni prima enunciate – la produzione di beni pubblici genera irrimediabilmente ingiustizie fondiarie, la regolazione di esternalità non governabili attraverso meccanismi auto-organizzativi comporta inevitabilmente diritti conformativi di diverso contenuto giuridico ed economico – a queste regole di carattere generale dovranno essere affiancate regole di carattere locale e specifico che, oltre a essere adeguatamente giustificate, dovranno essere oggetto di adeguata compensazione.

Gli strumenti della perequazione e del trasferimento dei diritti edificatori rappresentano concettualmente gli strumenti grazie ai quali superare il limite dei tradizionali strumenti dello *zoning*, inevitabilmente portatori di ingiustizia fondiaria, pervenendo a quell'equità di trattamento che costituisce un obiettivo irrinunciabile del pensiero liberale. Con simili strumenti, infatti, è possibile attribuire simultaneamente uno stesso contenuto di valore alle proprietà interessate dal piano, da un lato, senza rinunciare all'acquisizione di suoli funzionali alla realizzazione di infrastrutture e attrezzature collettive; d'altro lato, con forme di regolazione capaci di preservare valori ambientali e territoriali in modo coerente rispetto alle

preferenze dichiarate di una comunità.

Lo sviluppo urbanistico delle diverse parti di città deve essere esito di una capacità del settore privato di organizzarsi sulla base di regole generali a tutta la città, oppure, più plausibilmente, sulla base di regole comuni a tutte le aree che condividono analoghe caratteristiche sotto il profilo economico e giuridico. Si noti come una simile posizione risulti del tutto coerente con quella precedente: elevata capacità di auto-organizzazione del settore privato e regole perequative appaiono sinergiche nello sviluppo di modalità più eque e più efficienti di trasformazione urbana.

Se la progettualità privata potrà concorrere alla produzione di beni pubblici alla scala delle singole aree di intervento, il piano dovrà comunque occuparsi della progettazione dell'architettura territoriale della mobilità e degli spazi dei servizi pubblici a scala urbana e metropolitana (Camagni 2008, p. 12), prefigurando non la totalità dello sviluppo territoriale, bensì i soli beni non producibili dal mercato e dunque doverosamente promossi (per quanto non necessariamente direttamente realizzati) dall'amministrazione.

Procedure concorsuali che consentano allo stesso settore privato di promuovere infrastrutture e servizi, ad esempio ricorrendo alla procedura della concessione o del *project financing*, permettono alla amministrazione di capitalizzare l'intelligenza distribuita sul territorio circa le opportunità offerte dal mercato in questo ambito.

Si noti che investimento pubblico e sviluppo privato sono strettamente interdipendenti: la capacità dell'amministrazione di promuovere un piano delle reti e dei grandi servizi urbani determina condizioni per l'efficiente investimento privato selezionando il dimensionamento e le scelte funzionali: l'amministrazione svolge in questo senso un primario ruolo di riduzione dell'incertezza, assicurando scelte ottimali per il capitale privato.

L'attribuzione dei diritti edificatori a cui si è fatto prima riferimento non costituirà più la declinazione quantitativa dello stato finale a cui la città deve pervenire, bensì la logica conseguenza di un insieme di scelte legate alla produzione di beni pubblici tesi a definire l'architettura infrastrutturale di una città e la sua dotazione complessiva di servizi a carattere collettivo. Il dimensionamento può dunque essere considerato la variabile (dinamica e non statica) a cui legare l'ammontare dei diritti edificatori immessi nel mercato immobiliare a seguito di un'attenta valutazione del potenziale infrastrutturale e di servizi a disposizione della comunità.

In sintesi, la prospettiva di un piano coerente con i principi della cultura liberale non appare affatto un'eresia. Si tratta di lasciarsi alle

spalle lo *zoning* impegnato a definire capillarmente lo sviluppo del territorio per promuovere forme di pianificazione in cui alle grandi scelte di carattere infrastrutturale promosse dall'amministrazione si affianchi la capacità progettuale del settore privato, all'interno di un quadro di regole capaci di assicurare eque forme di trattamento degli interessi privati e di definire, in ragione della natura e della qualità degli interventi, il contributo di imprese e soggetti del terzo settore allo sviluppo della città.

17.

È POSSIBILE IL LIBERALISMO ATTIVO?

Paolo Rizzi

L'ordine sociale spontaneo rappresenta la visione più radicale dell'autoregolamentazione sociale grazie al mercato, che viene fatta risalire alla metafora della «mano invisibile» di Adam Smith¹. Risale alla scoperta fatta dai ricercatori sociali del XVIII secolo degli «effetti inintenzionali delle azioni intenzionali», per cui anche l'auto-interesse può portare al benessere collettivo². Costituisce il fondamento teorico dell'approccio neoclassico marginalista che individua nell'equilibrio economico generale la soluzione ottimale ai problemi di coordinamento tra gli attori grazie ai meccanismi della concorrenza e dei prezzi. È una impostazione di analisi economica e sociale che si oppone in modo drastico all'ingerenza del pubblico nelle problematiche collettive fino a criticare lo strumento principe della politica, vale a dire la pianificazione, sia essa della città o dello sviluppo economico.

Moroni (2007a) adotta questa impostazione per criticare in modo estremo la legittimità e l'efficacia dell'azione pubblica. In realtà l'autore si riconosce più espressamente in un secondo approccio liberale, diverso da quello strettamente neoclassico, che fa riferimento alla scuola austriaca, in cui il mercato viene concepito come «catallassi», ovvero forma peculiare di ordine sociale spontaneo, con attori dotati di razionalità limitata e preferenze imprevedibili e mutabili, capace di produrre non soluzioni di ottimo in termini assoluti, ma di collaborazione involontaria nella produzione di conoscenza e apprendimento collettivo dinamico «à la Hayek».

¹ Secondo Roncaglia (2005) il riferimento alla mano invisibile di Smith sarebbe fuorviante perché non rispondente alla visione complessiva dell'economista scozzese che non rifiuta la necessità dell'intervento pubblico e soprattutto non pone al centro del proprio pensiero l'autoregolamentazione del mercato.

² La Favola delle api di Mandeville del 1714 rappresenta la prima formulazione della nozione di divisione del lavoro, in cui i «vizi privati» possono portare alla felicità pubblica (Antiseri, Daherendorf 1994).

La parte *destruens* del lavoro di Moroni relativa ai mali della pianificazione e dell'intervento pubblico risulta precisa e documentata: l'amministratore pubblico non riesce a disporre delle informazioni necessarie a mettere in atto piani e politiche, perché alcune informazioni non sono acquisibili di principio (preferenze e opportunità) o addirittura inconse; soprattutto il coordinamento pubblico non riesce a portare un sistema complesso (come la società o la città) ad uno stato finale desiderato, perché nascono «catene imprevedibili di effetti inintenzionali»; ancora, la pianificazione di sistema e quindi lo strumento più alto dell'intervento pubblico rischia di ridurre le libertà individuali (negative) attraverso norme specifiche e congiunturali, e di limitare la «efficienza catalattica», cioè l'ampiezza di possibilità degli individui di perseguire il proprio piano di vita inibendo la produzione e l'utilizzo di conoscenza diffusa attivata dagli individui. Violando la *rule of law* con norme specifiche e particolari, l'autorità pubblica inficia il funzionamento dei sistemi di mercato, in primis il meccanismo dei prezzi, limitando la sperimentazione sociale e creando spazi per interventi non solo inefficienti ma talora ingiusti perché discriminanti.

A sostegno di questa critica, oltre a innumerevoli contributi teorici³, troviamo verifiche empiriche molto ricche (non solo sull'esperienza del collettivismo sovietico), che dimostrano come i "fallimenti dello stato" abbiamo portato a situazioni di inefficienza di sistema, rallentamento della "creazione distruttrice" del mercato, indebolimento della capacità innovativa dei sistemi economici, costi macroeconomici evidenti in termini di carico fiscale, inflazione, insorgere di debito pubblico, etc. Di qui la critica ormai diffusa al capitalismo temperato adottato in molti paesi europei (mercato temperato dal sistema di welfare state) rispetto al modello anglosassone, interprete più fedele della capacità del mercato di liberare gli *animal spirits*.

La parte *costruens* del lavoro di Moroni risulta stimolante ma ancora debole sul piano dei riscontri empirici. La proposta dell'autore è quella di una forma di liberalismo di matrice continentale, definito «attivo», che opta per un approccio di individualismo etico-politico («solo gli individui contano e ogni individuo conta»), che distingue nettamente tra sfera del giusto e sfera del bene e legittima l'intervento pubblico solo per la prima dimensione, garantisce libertà individuali di tipo negativo, attraverso sistemi di norme e regole imparziali e

³ Solo per citare alcune riflessioni in tal senso si veda Antiseri, Dahrendorf (1994), Ricossa (1993), Moroni (2006), Gotti Tedeschi e Mingardi (2007).

impersonali, ovvero generali e astratte e soprattutto stabili e prevedibili. L'ordine catallattico quindi non presupporrebbe il mercato come sistema privo di regole, ma si fonderebbe solo su alcune regole «di cornice» che favoriscono l'aggiustamento reciproco ed inintenzionale delle azioni degli operatori economici, attraverso una forma di competizione complessa che porta a vantaggi diffusi seppure non intenzionali.

La prospettiva del liberalismo attivo punterebbe a ridare flessibilità non alla pianificazione di sistema ma alla società stessa consentendole di auto-organizzarsi grazie ai suoi «margini endogeni di elasticità»; limiterebbe il ruolo dell'intervento pubblico alla regolazione per mezzo di sistemi relazionali di norme, con una visione dello stato come garante delle regole piuttosto che fornitore di servizi. Tali norme consentirebbero un'efficace coordinazione «di principio» di una pluralità di azioni indipendenti di individui indipendenti, impedendo ingiustificate forme di monopolio o vantaggio particolare. Moroni propone ad esempio come modello alternativo alla pianificazione urbanistica tradizionale di natura pubblica forme di zonizzazione privata come i *restrictive covenants* di radice statunitense.

La visione liberale adottata non esclude quindi la possibilità che lo stato garantisca l'accesso a certi beni e servizi di base per categorie deboli di popolazione, attraverso la distribuzione di buoni o risorse monetarie ove tali beni o servizi siano già forniti dal mercato, o la fornitura pubblica ove al contrario tali beni o servizi non siano prodotti dal mercato (ad esempio per certe infrastrutture).

Ma l'enfasi della proposta si sposta in modo deciso sul ruolo dell'azione privata, sia nelle attività a scopo di lucro, per le quali la ricerca del profitto non solo risulta legittima ma anche collettivamente provvidenziale⁴, sia nelle attività non a scopo di lucro. Gli esempi in questo campo sono le associazioni comunitarie o le associazioni di quartiere per fornire servizi aggiuntivi o sostitutivi di quelli pubblici o i *Land Trust* statunitensi a difesa di luoghi di particolare pregio ambientale. È un richiamo forte alla sussidiarietà verticale e soprattutto orizzontale, che riconosce il più ampio spazio possibile all'azione e alla sperimentazione volontaria e creativa da parte dei privati. La città risulta in tal modo un sistema formato da innumerevoli elementi che interagiscono in modo non lineare e non programmato, ma realtà in grado di evolvere progressivamente e di adattarsi al mutamento continuo delle condizioni.

⁴ L'autore propone il modello della comunità proprietaria per la sperimentazione di forme di organizzazione efficaci degli usi del suolo.

Ora la critica che rivolgiamo a questa impostazione è triplice. Innanzitutto a livello teorico l'autore si dimentica quasi del tutto dei "fallimenti del mercato", ovvero di tutti i casi in cui la presenza di esternalità negative e positive o di beni pubblici (non escludibili e non rivali) rivelano l'inefficienza del mercato stesso. Dai casi di antologia dell'inquinamento e della ricerca, al disinteresse del mercato, spinto dal legittimo stimolo dell'interesse privato, alla soluzione di bisogni sociali non facilmente "internalizzabili".

Il secondo punto critico risiede nella sfiducia dell'autore in qualsiasi possibilità di "costruire" socialmente risposte ai bisogni sociali, come se la capacità pianificatoria sia solo di competenza strettamente privata se non individuale, e derivi in modo non intenzionale dall'interazione spontanea. Moroni cioè rifiuta la possibilità di definire consensualmente progetti collettivi per la città, visioni condivise, ma dimentica che anche le attività associative e auto-organizzate (esaltate quale unica soluzione percorribile all'inefficienza del pubblico) si propongono finalità collettive razionalmente pianificate, seppure in assenza di intervento pubblico. La visione moderna di governance territoriale e pianificazione strategica, a cui l'autore dedica poco spazio nel libro, in realtà si avvicina all'approccio del «volontarismo partecipativo» proposto dall'autore, in cui tuttavia lo stato partecipa non come definitore di fini e stati finali obiettivo, ma come partner e facilitatore dell'incontro dei soggetti sociali ed economici. Il rifiuto di Moroni per ogni forma di concertazione tra pubblico e privato su singoli progetti di trasformazione urbana, o di concertazione "caso per caso", perché contraria all'ideale della *rule of law*, sembra dimenticare che le diverse esperienze di auto-organizzazione proposte soffrono degli stessi limiti di imprevedibilità e difficoltà di conoscenza della pianificazione tradizionale. In fondo lo stesso paradigma degli esiti inintenzionali di azioni intenzionali, assunto dall'autore, rischia di applicarsi anche al modello di liberalismo attivo, ma in senso contrario a quello augurato dalle forme di auto-organizzazione proposte. Da un lato la metafora del "condomino allargato", citato nel testo, deve anche considerare le paradossali contraddizioni delle relazioni condominiali, che esprimono spesso la fatica del coordinamento spontaneo privato, dall'altro il dramma delle favelas indica come l'auto-organizzazione non sempre porti a soluzioni collettive e urbanistiche accettabili.

Da ultimo dobbiamo sottolineare come le verifiche storiche dei tentativi di applicare il modello liberale-liberista risultino estremamente scarse e soprattutto sconcertanti. Le sperimentazioni della scuola di Chicago di Friedman in alcuni paesi poveri (dal Cile di Pinochet

alla Bolivia, fino alle richieste del Fondo Monetario Internazionale nel caso delle politiche di aggiustamento strutturale ed alle recenti crisi finanziarie degli anni '90) hanno dimostrato come la volontà di liberare le forze del mercato possa portare a situazioni lontanissime dalle libertà sociali ed economiche agognate, se non addirittura a esiti di segregazione e imbarbarimento civile inaccettabili (Klein 2007).

Utilizzando la massima tanto cara ai liberali contro i mali dell'interventismo e del paternalismo sociale («di buone intenzioni è lastricato l'inferno»), la recente storia degli esperimenti liberal-liberisti a scala macroeconomica dimostra come la volontà di dare priorità alle regole del mercato e della libertà economica individuale possa semplicemente nascondere gli interessi e gli appetiti illiberali di pochi operatori o gruppi economici o comunque subordinare i diritti delle persone ad astratti schemi teorici. Affinché il "liberalismo attivo" non si tramuti nel "capitalismo dei disastri" ma riesca davvero a realizzare ciò che proclama, il criterio dirimente sembra sempre quello del benessere delle persone a partire da chi ha meno diritti. Perché il liberalismo sia davvero attivo, occorre che l'interesse comune talvolta freni l'appetito personale.

18.

LA MOBILITÀ DEL LIBERISMO ATTIVO

Marco Ponti

Breve premessa

Per una lettura "liberale" dei fenomeni e delle politiche della mobilità si proporrà qui un approccio solo in parte riconducibile alla teoria austriaca del mercato come veicolo di conoscenza privilegiato. Ciò in quanto alcune dimensioni della mobilità sembrano difficilmente trattabili in termini di set di accordi individuali intesi come alternativi alla pianificazione pubblica. Consideriamo i tre maggiori problemi di "fallimenti del mercato" che emergono nel settore:

- (i) la presenza di monopoli naturali e/o beni pubblici puri (quali le infrastrutture di trasporto, beni in genere "non rivali" e a volte "non escludibili")
- (ii) beni semi pubblici (l'ambiente, "bene rivale" ma "non escludibile")
- (iii) fenomeni di congestione (che è un'"esternalità di club", solo a volte escludibile mediante una tariffa che la regoli espressamente).

In tutti e tre i casi soluzioni di mercato sembrano impraticabili, a motivo sia dei moltissimi soggetti coinvolti, che darebbero luogo a "costi di transazione" insostenibili se si dovessero negoziare accordi economici in via privata (si veda il teorema di Coase, 1960).

Ma da qui all'accettazione pacifica dell'ipotesi canonica del "principe benevolo e onnisciente", eletto politicamente, che interviene nel mercato raddrizzandone i fallimenti, molto ce ne corre. E infatti, il pensiero liberale fornisce potenti strumenti di analisi anche per questo settore, che presenta forti valenze territoriali. Tali strumenti tuttavia, come vedremo, si collocano nell'alveo di un approccio più relazionabile alla scuola di pensiero nota come *public choice*.

Il pensiero di Hayek invece fornisce eccellenti analisi sui limiti del "principe", ma poi non contestualizza molte alternative di azione, al di là di uno "stato minimo" con vaghi intenti benefici per i più sfortunati. Attraverso l'approccio *public choice* invece sembrano

emergere indicazioni per politiche di intervento molto lontane da quelle dominanti, che appaiono legate ad una cultura pianificatoria datata nei contenuti e negli strumenti, e opinabile sia in termini di efficienza che di equità. Inoltre, l'opera di demistificazione del principe benevolo di questa scuola non si limita a auspicarne la "miniaturizzazione", ma fornisce specifici strumenti per interpretarne e storicizzarne i comportamenti, cosa di cui la scuola austriaca forse si occupa meno.

Si analizzeranno ora sommariamente tre temi esemplificativi, ma abbastanza centrali per la politica dei trasporti italiana, sui quali sembra esservi sia la massima concentrazione mediatica, sia le risposte più frequenti nella "retorica politica" del settore, a tutti i livelli amministrativi, da quello europeo (indiretto), a quello locale.

Implicitamente, si suggerisce un approccio più *bottom up* ai problemi teorici, anche per i dichiarati limiti dell'autore a mantenersi al livello di un dibattito di pura teoria economica (non si tratta ovviamente di falsa modestia manzoniana, ma di recondita convinzione dell'efficacia euristica dell'approccio *bottom up*...).

Le grandi opere infrastrutturali

Le infrastrutture di trasporto sono in generale costruite con denari dello stato, trattandosi di beni pubblici. Ma l'evoluzione storica delle politiche nel settore ha preso delle direzioni peculiari. Per alcuni tipi di infrastruttura, la domanda (disponibilità a pagare) è debolissima o assente, tipicamente le ferrovie. Per altre la domanda è vivacissima, al punto di essere disposta a pagare molto più dei costi per realizzarle e gestirle: il trasporto stradale e aereo (non ci occuperemo qui dei porti, che si collocano in una posizione intermedia). Ora, la politica del settore finanzia quasi al 100% qualsiasi opera ferroviaria, anche costosissima (alta velocità), mentre gli utenti pagano, attraverso una quota della fiscalità sui carburanti, tutte le opere stradali e, mediante pedaggio, anche le autostrade (che pure sarebbero già pagate con i ricavi fiscali di cui si è detto) e gli aeroporti. L'elevata disponibilità a pagare (leggibile come utilità) fa sì che gli utenti della strada e dell'aereo accettino tale meccanismo senza reazioni di rilievo. Per i costi complessivi del sistema ferroviario il fatto che ricadano nella fiscalità generale ne rende parimenti accettato l'onere, scarsamente leggibile dai contribuenti, anche se straordinariamente elevato.

Per cui appare evidente che l'obiettivo reale di tale politica (che

è una "hidden agenda", in termini di *public choice*) sembra aver molto più a che fare con la massimizzazione del prelievo e della spesa pubblica che con la funzionalità delle opere, in un'ottica scarsamente liberale. L'informazione inoltre è tutta orientata a sostenere la distorsione della percezione degli oneri reali del sistema: l'alto prezzo della benzina è attribuito al prezzo del petrolio (mentre anche con il greggio a 140 dollari al barile, il ruolo della fiscalità rimane dominante), le tariffe autostradali sono presentate come il corrispettivo agli investimenti, sui costi reali degli investimenti ferroviari si tace (le FS hanno ricevuto dallo stato, nel settembre 2006, 12 miliardi di Euro *cash*, quasi una finanziaria, per far fronte agli extra-costi del sistema Alta Velocità; la notizia è apparsa sulla stampa in poche righe). Ma l'informazione, o meglio, la disinformazione, è mirata anche a giustificare opere vistosamente inutili: per fare solo un esempio, tutti i media, anche i quotidiani di contenuto economico, concordemente dichiarano che il costo dell'AV Torino-Lione è stimato in 7 miliardi di Euro, mentre questo è il solo costo della tratta internazionale: per la sola tratta italiana i costi stimati raggiungono i 13 miliardi. Questo consente di presentare i finanziamenti europei dell'opera come un successo (400 milioni all'Italia), mentre si tratta di una cifra quasi simbolica.

A banale conferma della "pervasività interpartitica" di questa politica basta poi osservare le recenti vicende della "Legge Obiettivo": questa legge del governo Berlusconi 2001-2006 era stata a suo tempo giustamente vituperata dall'opposizione come una "shopping list" populistica priva di ogni valutazione seria (un altro efficace nome anglosassone per queste iniziative è "pork-barrel policy"). Appena al governo, l'opposizione ha fatto proprie, con una variazione simbolica (e risibile), l'intera lista delle opere del governo precedente, molte delle quali non reggono ad alcuna analisi indipendente del tipo costi-benefici.

E non si può dimenticare che le opere civili sono l'ultima spiaggia per trasferire denari pubblici alle imprese nazionali (la concorrenza negli appalti è simbolica, e negli altri settori Bruxelles pone severi limiti). Ignoriamo volutamente qui gli episodi di "gratitudine" dell'industria stessa verso la politica, e la sua indiscussa penetrabilità da parte della malavita organizzata (fonte *Il Sole-24 Ore*, o il libro *Gomorra*, di Saviano).

Infine, il male non è solo italiano: la più estesa e autorevole ricerca *ex-post* sulle "grandi opere" di trasporto a livello mondiale, mostra come mediamente i costi risultano sottostimati del 40%, come di analoga percentuale risulta sovrastimata la domanda di traffico.

Ma nessun decisore politico può essere chiamato a rispondere di questi risultati, dati i tempi lunghi di costruzione. Poi, anche quando appare evidente il disastro sul versante del traffico servito, come sulla recente tratta AV Roma Napoli, la risposta politica è che «nel lungo periodo il traffico aumenterà». Lo spreco di denaro pubblico non è mai perseguibile.

Ambiente e cambio modale

Il problema ambientale è presentato come assolutamente dominante nei trasporti, per cui risulterebbero giustificati elevatissimi sussidi alle ferrovie e ai trasporti pubblici (insieme alle elevatissime tasse sul modo stradale). Ma il "cambio modale", che questa politica dovrebbe conseguire, è un mito da due punti di vista, ognuno dei quali sarebbe sufficiente a porla in serio dubbio. Innanzi tutto questa politica è già in atto in Europa da decenni, senza alcun risultato apprezzabile (attraverso le elevate tasse sul modo stradale e gli elevati sussidi ai modi pubblici). In secondo luogo, anche nella poco verosimile ipotesi che avesse un qualche successo, i risultati ambientali sarebbero modesti.

Infatti, anche se si riuscisse a raddoppiare le merci e i passeggeri che viaggiano con mezzi pubblici, l'80% del traffico rimarrebbe sulle strade (invece dell'attuale 90%), quindi la riduzione di emissioni sarebbe modesta (ferrovie e trasporto pubblico non sono a emissioni zero, ma soprattutto, per le merci in particolare, una parte del viaggio dovrebbe comunque continuare a servirsi della strada).

E lo scenario del raddoppio comporterebbe costi sociali elevati, in termini di maggiori sussidi ai modi collettivi, e vincoli o tasse ulteriori ai modi stradali o aerei (si ricorda che anche vincoli e tasse hanno costi-opportunità elevati). Quel 10% scarso di abbattimento degli impatti ambientali sarebbe ottenuto con costi molto inferiori (probabilmente di un ordine di grandezza) intervenendo sulle tecnologie dei modi inquinanti, invece che sul cambio modale, che appare davvero oggi un costosissimo mito (se non nelle aree urbane centrali ad alta densità). D'altronde questo convincimento inizia a emergere anche da fonti "non sospette", quali il recentissimo rapporto dell'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) sui cambiamenti climatici, che ha conseguito il premio Nobel insieme ad Al Gore, ed è considerato la "voce" più autorevole degli scienziati ambientali nel mondo (spesso contestati per un loro supposto allarmismo).

Ai trasporti il rapporto IPCC non solo assegna un ruolo marginale

nelle strategie di abbattimento delle emissioni (9% dell'abbattimento totale auspicato), ma soprattutto assegna un ruolo modestissimo al cambio modale in relazione all'innovazione tecnologica per i mezzi stradali e aerei (le ferrovie poi sono a mala pena nominate).

Una base quantitativa di tale posizione è senza dubbio da ricercarsi nella stima dei costi esterni delle emissioni di CO₂ contenuta nel rapporto: varia da 15 dollari alla tonnellata all'oggi a 95 negli anni futuri. Ora, in Europa e Giappone la tassa sui carburanti stradali corrisponde oggi a circa 450 dollari per tonnellata di CO₂ emessa.

L'ipotesi che l'insistenza mediatica sulla necessità e l'urgenza di intervenire prioritariamente nel settore dei trasporti appare molto ben spiegabile se anche qui si assume una *hidden agenda* politica tendente al mantenimento di elevati livelli di spesa pubblica nei settori delle ferrovie e dei trasporti locali (dell'ordine in Italia di 10 miliardi di Euro annui), quasi pari a una finanziaria.

A scala più locale, si può citare l'esempio del progetto di tariffa d'ingresso a Milano: l'idea di fare pagare i costi esterni a chi li genera è in sé corretta, ma questa operazione è difficilmente difendibile. Si riferisce infatti essenzialmente alle emissioni (è stata chiamata infatti *pollution charge*) ma è mirata a tutelare solo i residenti dell'area centrale, che votano all'interno del Comune, e godranno anche di vistosi sconti per i loro veicoli inquinanti. A parte l'iniquità vistosa, il provvedimento appare anche scarsamente utile: l'inquinamento che colpisce, essenzialmente i microparticolati, è altamente mobile, e si diffonde rapidamente con una lieve brezza. Non serve molto infine per la congestione: i veicoli colpiti si stima siano meno di 10.000 al giorno, un valore irrisorio rispetto alle centinaia di migliaia di auto che entrano in città. Un provvedimento molto più efficace e "civile" sarebbe quello di perseguire le soste vietate ed in doppia fila (con severità "anglosassone"), che si stima siano più di 100.000 al giorno. Ma la lobby dei commercianti, elettoralmente molto forte, si oppone a tale politica, in questo alleata alla vigilanza urbana, desiderosa di non incrinare "solide amicizie", ed esplicitamente sostenuta da alcuni partiti dell'attuale maggioranza cittadina.

Il trasporto pubblico locale

Le aziende di trasporto pubblico locale godono in Italia di posizioni totalmente monopolistiche, e presentano costi per la mano pubblica straordinariamente elevati, sia per inefficienza che a causa delle tariffe più basse d'Europa. Fatto 100 il costo di esercizio in

Italia, risulta essere 50 in Inghilterra (che ha avuto un processo di parziale liberalizzazione), ma di 80 in Francia, dove il lavoro risulta molto protetto, e la competizione limitatissima. Le tariffe in Italia coprono in media il 30% dei costi (in Europa si supera il 50% in media, e in alcuni casi l'80%). Se i costi fossero dell'ordine di quelli francesi, in Italia si potrebbe, a parità di sussidio pubblico, viaggiare gratis in molte città, grazie ai risparmi nella emissione e riscossione dei biglietti (se fossero pari a quelli inglesi, gli utenti sarebbero pagati per viaggiare...).

Questi semplici fatti non vengono resi noti, e anzi l'informazione, politicamente condizionata, tende a solidarizzare con la richiesta di nuovi fondi per il settore.

Nel 1997 fu fatta una legge, mai applicata seriamente, che obbligava a mettere in gara i servizi. Una riforma estremamente prudente, che consentiva di mantenere intatti tariffe e servizi, cioè le dimensioni sociali del settore (tecnicamente è nota come competizione "per il mercato", contrapposta alla vera liberalizzazione, nota come "competizione nel mercato").

Il centinaio di gare fatte sono risultate una farsa: nel 98% dei casi è risultato vincitore l'operatore preesistente, appartenente al comune, cui era consentito essere anche giudice della gara. Un caso clamoroso di "principe non benevolo" nei confronti dei governati, siano viaggiatori o contribuenti.

Va osservato inoltre che i modi di trasporto collettivi "gerarchizzano" l'accessibilità del territorio, non potendo in alcun modo raggiungere in maniera capillare gli insediamenti, se non a costi proibitivi; l'automobile privata invece garantisce un'accessibilità diffusa con costi pubblici molto bassi (nessun insediamento può esistere se non connesso dalla viabilità, ma i costi di un semplice collegamento stradale sono limitati). L'accessibilità "gerarchica" connessa ai trasporti collettivi genera invece rendita differenziale (per definizione: le aree e gli insediamenti ben serviti valgono di più di quelli privi di servizi); tale rendita non solo "cattura" gran parte dei benefici dei servizi pubblici, ma, nel tempo seleziona l'utenza in modo regressivo: solo le categorie a reddito relativamente più elevato potranno insediarsi in aree ad accessibilità privilegiata. In questo modo nelle grandi aree urbane e metropolitane, accade che le categorie a basso reddito (soprattutto operaie) verosimilmente sussidino, con le tasse che pagano sui trasporti individuali di cui sono costrette a servirsi (risiedendo e lavorando in aree disperse), i servizi pubblici "centripeti" che consentono di accedere ai centri terziari, dove sono localizzati i posti di lavoro più remunerativi. È un fenomeno verificato,

per esempio, a Parigi, ma verosimilmente generalizzabile. In questo modo, la spesa pubblica in sussidi va storicamente ad aumentare la rendita immobiliare nelle aree centrali. Il vituperato *sprawl* insediativo, connesso con l'auto privata e una pianificazione territoriale debole, presenta certo dei problemi ambientali, ma distrugge la rendita (aumenta la competizione tra proprietari), e aumenta l'efficienza di tutti i mercati, in primis quello del lavoro. Il bilancio sociale del fenomeno è da analizzare con cura.

Conclusioni provvisorie

Dalle considerazioni sopra esposte sembra si possa trovare solide conferme ai dubbi sulla "benevolenza ed onniscienza dei principi" che decidono in materia di mobilità. Emergono obiettivi egoistici, fenomeni di "cattura dei regolatori" da parte di interessi particolari, e "*hidden agendas*" abbastanza facilmente riconducibili allo schema teorico richiamato all'inizio e denominato *public choice* (in contrapposizione, si ricorda, a quello neoclassico dominante, noto come *social choice*, che assume il "principe benevolo e onnisciente" che interviene a rimediare ai fallimenti del mercato). Tali fallimenti del mercato nel settore dei trasporti esistono, e persistono; tuttavia una lettura disincantata dei simmetrici "fallimenti dello stato", e dei meccanismi reali che spiegano il comportamento di molti attori pubblici e di molte istituzioni consente forse di mettere a punto strumenti di analisi e di intervento più efficaci. L'assunzione austriaca del mercato come meccanismo di informazione privilegiato non viene messa in discussione dall'approccio cui qui si accenna sommariamente: viene messa in discussione, anche se non esplicitamente, la astoricità del mercato. E non c'è proprio bisogno di richiamare Marx per leggerne la storicità: è sufficiente forse riconoscere il complesso set di regole e di contratti su cui il mercato si basa, regole e contratti frutto di una dialettica collettiva, fortemente connotata in termini storici e politici, quindi tutt'altro che immanente. Certo che anche con l'approccio *public choice* molte scelte si orientano verso forme di liberalizzazione, o di "sussidiarietà" dell'intervento pubblico (cioè limitandolo a accertata impossibilità di soluzioni efficienti di mercato), o verso forme di semplice minimizzazione della spesa pubblica, perseguibili anche solo con l'uso non condizionato di strumenti di ottimizzazione economica (inclusivi di valenze ambientali e distributive), mai applicati seriamente nel nostro paese.

E la strumentazione concettuale e operativa che si può mettere

in gioco è molto più articolata e realistica di quella dello "stato minimo". Si pensi, per esempio, che gran parte della cultura regolatoria (dall'antitrust alle autorità indipendenti per tutelare i consumatori in caso di privatizzazione di monopoli naturali) è proprio figlia concettuale della *public choice*, attraverso le categorie logiche di "cattura" e "rent seeking", che non assumono certo "principi benevoli", al contrario, ma neppure l'immanenza storica del mercato come prodotto sociale spontaneo.

EPILOGO

LA REGOLAZIONE DELL'USO DEL SUOLO IN UNA PROSPETTIVA NOMOCRATICA

Stefano Moroni

Ringrazio tutti gli autori che hanno contribuito al presente libro perché mi consentono di chiarire meglio la mia posizione e, spero, di suggerire alcuni spunti di carattere più generale alla riflessione e al dibattito. Cercherò, anzitutto, di evidenziare qual è la prospettiva sostantiva più generale entro la quale il mio discorso si inserisce. Ribadirò perché, assunta tale prospettiva, la pianificazione urbanistica di un certo tipo non possa che essere abbandonata e quali conseguenze derivino da ciò per le forme possibili e giustificabili di regolazione dell'uso del suolo. Nel seguito, tenterò di prendere in considerazione alcune delle principali critiche rivolte alla mia posizione, per terminare con alcune osservazioni conclusive sulle alternative in campo.

L'approccio nomocratico liberale

Lo Stato e la questione delle regole. Inizierei osservando che, a parte gli anarchici, chiunque pensa che debba esistere uno Stato che fornisce regole pubbliche come base per la convivenza: regole autoritativamente introdotte e fatte autoritativamente rispettare¹. Ciò, ovviamente, anche per quanto riguarda l'uso dei suoli. Dunque, tutte le posizioni non anarchiche si confrontano relativamente ai diversi compiti che assegnano allo Stato, al livello centrale e ai vari livelli locali. Parlare di de-regolamentazione con riferimento ad una posizione non anarchica quale quella del liberalismo (attivo) non ha perciò molto senso; come cercherò di mostrare, quello che è in gioco è, piuttosto, un modo diverso di intendere la regolazione e, ovviamente, di regolare².

¹ Ossia, regole introdotte da un'autorità legittimata ad usare la coercizione in modo vincolante per tutti (Raphael 1990). È il caso di rimarcare questo punto perché ogni tanto si parla come se si potesse essere a favore di uno stato che non introduca alcuna regola vincolante.

² La prospettiva del liberalismo attivo dunque non solo non è anarchica, ma deve anch'essa fare i conti con le critiche anarchiche (per brillanti riproposizioni recenti si ve-

Ora, come tutti i liberali hanno da sempre sostenuto³ il mercato esiste solo se si danno regole comuni e funziona meglio se le regole comuni sono di un certo tipo. Non essendo (lo ripeto) anarchico, ritengo che alcune delle regole quadro che presiedono agli scambi di mercato debbano essere garantite dallo Stato (Moroni 2005 e 2007a)⁴. Il fatto che esistano regole quadro di questo genere non impedisce ovviamente di dire che la coordinazione delle azioni individuali in un sistema di mercato sia spontanea: le regole in questione stabiliscono infatti semplicemente la cornice entro cui l'auto-coordinazione può avere luogo⁵. In un ordine spontaneo dinamico come il mercato, perciò, il *sistema delle regole* garantite e l'*ordine delle azioni* emergente non coincidono.

dano Friedman 1971, Rothbard 1973, Taylor 1982) così come qualsiasi altra posizione che ritenga necessaria l'esistenza di uno Stato. Non mi occuperò della cosa estesamente, ma vorrei ricordare che l'idea liberale (ma, in questo caso, non solo liberale) è che il diritto (inteso come sistema di protezione delle sfere individuali di azione legittima) sia un "bene" diverso da tutti gli altri (che possono invece essere tranquillamente scambiati in una situazione competitiva): più che un "bene", il diritto correttamente inteso è, infatti, la "condizione" perché tutti i beni possano essere prodotti e scambiati. Come scrive anche un libertario (ossia, un liberale radicale) come Machan (2006, p. 148): «quando si vive in società, possono sorgere pericoli dall'azione di altri e diventa perciò *eticamente* necessario considerare questi pericoli. Lo Stato, correttamente inteso, è l'istituzione specializzata nell'appropriata protezione dei diritti individuali [da questo genere di rischi] (...). La protezione di diritti individuali non è come altre attività (ad esempio, produrre e vendere pane) poiché la sua origine non è l'interazione pacifica ma il problema della forza (...). Perciò la politica non può essere ridotta, senza resto, al commercio (che è *in sé* pacificamente non coercitivo), contrariamente a quanto sostiene l'anarchico». Certo gli anarchici replicherebbero che, in assenza di Stato, potrebbero crearsi servizi di protezione a pagamento (corti e polizie private) per risolvere il problema dei possibili danni reciproci, ma a ciò è possibile replicare che si tratterebbe di un sistema privo di "ultima parola" in un caso in cui è esattamente questo ciò di cui c'è bisogno perché *altre* proficue interazioni (anche commerciali) possano aver luogo (p. 149). Gli anarchici potrebbero osservare che, in realtà, anche oggi esistono figure e agenzie private di arbitrato, per cui il meccanismo potrebbe essere semplicemente generalizzato; ma il punto è che tali figure o agenzie possono credibilmente operare oggi perché a loro volta soggette a regole generali - e passibili di essere esse stesse portate di fronte ad una corte pubblica in caso di illeciti (p. 153).

³ A partire da Adam Smith (1776).

⁴ A questo proposito, non capisco perché Roberto Camagni dica che sottovaluto «il fatto che il mercato è un sistema che ha bisogno, per poter operare, di precise regole quadro».

⁵ Il mercato non è qui tanto uno strumento "allocativo", quanto, piuttosto, un processo dinamico di scoperta continua che spinge tutti a mettere inintenzionalmente in comune la conoscenza dispersa (Hayek 1948). Come ha osservato Buchanan (1979), l'idea semplicistica e riduttiva secondo cui il mercato sarebbe un mero meccanismo *allocativo* (un meccanismo per ripartire mezzi scarsi tra fini alternativi dati) è un'idea recente, praticamente imposta dal successo del celeberrimo libro di Robbins (1932) e successivamente accolta in maniera pressoché universale nei campi più vari (si veda ad esempio Parsons 1951).

Impostare la questione come se esistesse un contrasto tra *Stato* e *Mercato* – e come se dovessimo banalmente scegliere tra due semplici meccanismi “allocativi” alternativi⁶ – è dunque un modo totalmente fuorviante di vedere la questione: il punto, per qualunque prospettiva non anarchica, è, semplicemente, «che tipo di Stato vogliamo». Allo stesso modo è totalmente fuorviante porre la questione come se fosse in gioco un contrasto tra interesse pubblico e interesse privato: di nuovo, quel che è in discussione è «quale tipo di interesse pubblico riteniamo lo stato debba perseguire»⁷.

Due prospettive sul ruolo dello Stato e delle regole. Scartate le banali e fuorvianti dicotomie stato/mercato e interesse-pubblico/interesse-privato, il punto di partenza più interessante per avviare la riflessione è piuttosto distinguere tra due approcci diversi al ruolo dello Stato come garante (indispensabile) di certe regole di base della convivenza⁸. Chiamerò il primo approccio *teleocratico* e il secondo *nomocratico*⁹. L’approccio teleocratico tende a svilupparsi a partire dall’illuminismo e diventa dominante attraverso l’Ottocento e il Novecento; procede di pari passo con la convinzione che la ragione e la tecnica possano consentire all’umanità un controllo consapevole e finalizzato della realtà; pressoché tutta la teoria della pianificazione (economica, urbanistica...) novecentesca tende a svilupparsi nell’alveo di un approccio teleocratico. L’approccio nomocratico ha origini più antiche ed è stato, negli ultimi secoli, molto meno seguito; le sue radici sono piuttosto nel riconoscimento dei limiti umani a fronte della complessità del mondo.

Ma vediamoli in dettaglio.

L’approccio *teleocratico* tende a vedere le regole come strumenti per perseguire direttamente fini sostantivi, meccanismi in grado di condurci in linea retta al risultato voluto. Le regole servono per raggiungere (o, quantomeno, spingersi in direzione di) una qualche situazione sociale ideale o ottimale che altrimenti non si otterreb-

⁶ Si veda, tra i tanti, Przeworski (2003).

⁷ Su questo punto, sia concesso rinviare a Moroni (2004).

⁸ Nel far ciò cerco di prendere in considerazione (almeno in parte) la giusta osservazione di Lottieri secondo cui qualunque posizione che accetta l’esistenza di uno Stato rischia di cadere vittima di una illusione “costruttivista” (ossia, di una forma razionalista di ingegneria sociale). Non posso rispondere qui in maniera esaustiva, ma spero appaia evidente, in quel che dirò tra poco, in quale direzione credo si possa trovare una riposta.

⁹ I termini si trovano in Hayek (1982) che, a sua volta, li riprende da Michael Oakeshott.

be¹⁰. E ciò tramite una opportuna coordinazione di contenuto di una pluralità di attività singole. In sintesi, ogni volta che si coglie un problema particolare si immagina una regola dedicata che possa farvi direttamente fronte. In questo caso si tende a credere nella possibilità di disporre di informazioni di dettaglio sulle realtà sociali oggetto d'intervento e ad avere una certa fiducia nella capacità della nostra ragione di gestirle ed elaborarle: se vogliamo utilizzare le regole per raggiungere determinati fini dobbiamo infatti essere in grado di immaginare l'impatto concreto di regole differenti su contesti concreti e scegliere quelle che consentono di raggiungere meglio il fine specifico prescelto. Le regole, in questo caso, vanno periodicamente aggiornate e modificate, perché può accadere che non consentano di raggiungere (come sperato) i fini specifici predefiniti, o perché nuovi fini specifici assurgono all'attenzione. In sintesi, l'approccio teleocratico tende a non vedere grandi differenze tra le regole che presiedono al funzionamento di un sistema *semplice* e quelle che presiedono al funzionamento di un sistema *complesso*, tra le regole di una *organizzazione* e le regole della *società*.

L'approccio *nomocratico* considera invece le regole come dispositivi che devono semplicemente garantire la meta-coordinazione di azioni individuali che perseguono i fini più disparati. Qui non c'è alcun fine specifico da perseguire¹¹, né alcun ottimo o stato sociale ideale in questione¹². Funzione delle regole non è ottenere risultati,

¹⁰ In tale prospettiva *strumentale*, il diritto viene inteso come un meccanismo per raggiungere specifici obiettivi (quali che essi siano): il diritto diventa cioè una sorta di "materiale inerte" che può essere modellato in qualsiasi modo si ritenga a tal fine necessario (Tamanaha 2006). Per quest'idea strumentale delle norme, si veda ad esempio Hirsch (1988, p. 4): «La formulazione delle regole cerca di massimizzare o minimizzare alcuni obiettivi specificati». Questa idea del diritto si consolidò nel periodo in cui l'illuminismo si illuse in merito al potere della nostra ragione: «I filosofi illuministi ritenevano che, così come l'ordine naturale poteva essere compreso e sfruttato, allo stesso modo l'ordine sociale poteva essere controllato e guidato» (Tamanaha 2006, p. 20); «la convinzione illuminista che gli uomini potessero consapevolmente modellare e migliorare le condizioni della loro esistenza incoraggiò una visione strumentale del diritto» (p. 23).

¹¹ «Il diritto (...) fornisce una cornice entro la quale le persone portano avanti i loro separati propositi privati (...). Secondo questa concezione, non esiste uno scopo sociale del diritto. Il diritto (...) non è specificamente progettato per raggiungere fini sociali espressamente definiti (...)» (Buchanan e Congleton 2003, p. 13).

¹² «Le regole (...) non conducono ai migliori risultati in casi particolari, ma sono al servizio di altri valori. Le regole generali garantiscono le virtù della fiducia, della predicibilità e della stabilità: riducendo la variabilità nei casi particolari, consentono agli individui e alle associazioni di organizzare le loro attività (...)» (Macedo 1994, pp. 154 e 156). «(...) Le regole sono necessariamente subottimali (...). Un sistema che si affidi ad una strategia decisionale basata su regole raggiunge i vantaggi conferiti

ma, esattamente, *regolare*. Le norme non risolvono direttamente problemi, ma creano le condizioni perché le soluzioni possano essere cercate. In certi casi, avere una regola può contare persino più del contenuto della regola¹³. In questa prospettiva, si riconosce che le nostre capacità di raccogliere informazioni di dettaglio sulle realtà sociali sono molto limitate, soprattutto perché la conoscenza rilevante è in buona parte “disposizionale” (situata e tacita). Inoltre, si dubita delle nostre capacità di trattare tali informazioni in modo completamente razionale. Le regole da garantire vanno perciò scelte non tanto sulla base della nostra capacità di confrontare a tavolino tutte le diverse opzioni possibili, ma guardando attentamente e umilmente al modo in cui alcune regole si sono evolute e sviluppate in tempi lunghi¹⁴: per il soggetto pubblico si tratta perciò più spesso di “riconoscere” regole che hanno funzionato bene (come riferimento quadro) piuttosto che di “inventare” regole totalmente nuove (come strumenti finalizzati). In quest’ottica, le norme di condotta non possono che disciplinare *tipi* di azioni indipendentemente dagli effetti specifici di queste ultime in casi particolari (per la gran parte ignoti) e alla luce di ciò che una lunga esperienza passata ha mostrato più adatto a favorire una forma di meta-coordinazione tra attività individuali dai fini disparati e mutevoli. Le norme non servono infatti per garantire la buona riuscita di particolari piani d’azione, ma per riconciliarne molti, profondamente differenti e in continuo cambiamento¹⁵. In questo caso le regole del diritto vanno cambiate il meno possibile: regole che cambiano frequentemente non sono infatti, in quest’ottica, regole¹⁶. L’approccio nomocratico implica fundamentalmente una ripresa dell’ideale della *rule of law* – l’ideale della “supremazia del diritto”

dalle regole solo abbandonando qualsiasi aspirazione alla strategia decisionale ideale» (Schauer 1991, trad. it. p. 166).

¹³ Si pensi alla questione della circolazione stradale: possiamo decidere che la regola sia tenere la destra o tenere la sinistra, ma la scelta dell’una soluzione o dell’altra è in sé irrilevante; quel che conta è avere *una regola* (semplice, uniforme e stabile).

¹⁴ La sperimentazione ha infatti spesso già avuto naturalmente luogo e per periodo protratti di tempo, scartando regole inidonee e mantenendo in vita quelle più adatte (Hayek 1988).

¹⁵ «Le norme di comportamento (...) non intendono produrre benefici particolari e prevedibili (...), ma sono strumenti per molteplici scopi, sviluppati come adeguamento a certi *tipi* di ambiente perché contribuiscono ad affrontare certi *tipi* di situazioni» (Hayek 1982, trad. it. p. 189).

¹⁶ L’idea di fondo è che le regole (giuridiche) hanno una sorta di integrità intrinseca e meccanismi interni di funzionamento che non consentono di usarle in qualsiasi modo vogliamo (Fuller 1964).

– nel suo senso forte e radicale: in un senso cioè che va ben oltre il semplice ideale formale dello stato di diritto (Moroni 2007a, pp. 135-149). In sintesi, l'approccio nomocratico tende a rimarcare la totale e irriducibile differenza tra le regole che presiedono al funzionamento di un sistema *semplice* e quelle che presiedono al funzionamento di un sistema *complesso*, tra le regole di una *organizzazione* (ossia di un ente costruito ed espressamente finalizzato: Gross e Etzioni 1985) e le regole della *società* (ossia di una realtà dinamica intenzionalmente emergente e caratterizzata dal pluralismo mutevole dei fini singoli: Popper 1945; Hayek 1982).

Riassumendo, possiamo dunque dire che l'approccio teleocratico assume che fonte delle regole sia principalmente la ragione e che funzione delle regole sia risolvere direttamente problemi specifici, mentre l'approccio nomocratico assume che fonte delle regole siano soprattutto la sperimentazione sociale e l'esperienza e che funzione delle regole sia creare le condizioni perché svariati imprevedibili problemi possano trovare spontaneamente soluzione nel corso dell'interazione sociale¹⁷.

Utilitarismo vs. liberalismo. L'approccio teleocratico è sotteso a diverse prospettive etiche, ad esempio all'utilitarismo, ossia quella teoria etica *conseguenzialista*¹⁸ che ritiene che tutte le regole e le misure pubbliche debbano rispondere al criterio di massimizzazione dell'utilità collettiva, intesa come aggregazione delle soddisfazioni delle preferenze individuali toccate dagli *effetti* dell'intervento¹⁹. È

¹⁷ Tutto ciò rende anche evidente per quale ragione l'approccio *teleocratico* abbia l'inclinazione ad espandere il ruolo delle "tecniche valutative" ortodosse (intese come tecniche di stima degli impatti concreti e identificabili di qualcosa su soggetti specifici e individuabili: si pensi alle analisi costi-benefici e ai vari derivati, alle tecniche di valutazione d'impatto, ecc.) sino a ricomprendere come oggetto di stima anche norme e regole d'uso del suolo (viene qui alla mente il ruolo sempre più ampio riconosciuto a procedure valutative di questo tipo da certa letteratura di piano corrente e da certe recenti leggi urbanistiche regionali), mentre l'approccio *nomocratico* tenda a ridurre il ruolo di tecniche di questo tipo (ritenendole utili, al più, per giudicare progetti).

¹⁸ Un'etica è *conseguenzialista* se ritiene che la bontà di un'azione vada definita e giudicata esclusivamente e precipuamente in termini delle conseguenze che produce.

¹⁹ Non sto dicendo che *solo* l'utilitarismo ha alle spalle un approccio teleocratico, però, sicuramente, si tratta di uno degli esempi più evidenti di accoglimento di tale approccio. Lo sottolinea criticamente Hayek (1982, trad. it. p. 209): «Il problema dell'approccio utilitaristico è che essendo una teoria che professa di rendere conto di un fenomeno costituito da un insieme di norme, elimina completamente il fattore che rende necessarie le norme e cioè la nostra ignoranza. Mi ha sempre stupito che (...) gli utilitaristi abbiano potuto non prendere in considerazione questo fatto cruciale e cioè

appena il caso di notare che l'economia normativa dominante, in particolare l'economia del benessere di stampo neoclassico e derivati vari, ha una chiara matrice utilitarista²⁰. In questo caso, i diritti individuali vengono visti e soppesati in termini strumentali rispetto all'utilità collettiva²¹; come ogni altra cosa, anche i diritti individuali possono infatti ottenere rilievo solo alla luce dei loro effetti (presunti stimabili) sull'utilità generale. L'intero armamentario tradizionale di giustificazione dell'intervento statale in termini di "fallimenti del mercato" e "beni pubblici" è strettamente dipendente dall'accoglimento di una prospettiva etica teleocratico-utilitarista di questo tipo.

L'approccio nomocratico è invece sotteso al liberalismo classico, ossia a quella teoria etica *deontologica* che ritiene che le regole pubbliche debbano anzitutto salvaguardare i diritti individuali, in maniera indipendente dalle (o, meglio, a priori rispetto alle) inconoscibili e intrattabili conseguenze minute sulle preferenze contingenti. I diritti individuali hanno in questo caso valore intrinseco e sovranchiante su questioni di utilità e di qualsiasi altro genere²²; garantiscono il *quadro delle relazioni*, non i loro esiti: sono *vincoli collaterali alle*

la nostra ignoranza necessaria di molti fatti particolari. Inoltre essi hanno proposto una teoria che presuppone la conoscenza di effetti particolari delle nostre azioni individuali, quando di fatto l'intera esistenza del fenomeno che vogliono afferrare, cioè un sistema di norme di condotta, è dovuto all'impossibilità di tale conoscenza. Sembra che essi non colsero mai il significato delle norme come adattamento all'ignoranza innegabile ed inevitabile della maggior parte delle circostanze particolari che determinano gli effetti delle nostre azioni, e, quindi, tralasciarono l'intero fondamento logico dell'azione guidata dalle norme».

²⁰ «La teoria economica delle politiche pubbliche è implacabilmente utilitarista: le politiche sono ordinate in base alle loro conseguenze in termini di utilità» (Hahn 1982, p. 187). «L'intero approccio dell'economia del benessere è fondato più o meno esplicitamente su idee utilitariste, anche quando gli economisti si occupano solo dell'idea dell'efficienza paretiana» (Hammond 1982, p. 85). «La teoria del benessere neoclassica rimane una teoria utilitarista (...), una teoria teleologica votata all'idea che le giuste istituzioni o azioni sociali sono quelle che massimizzano il bene definito come somma dei benessere individuali» (Hahnel e Albert 1990, p. 27). «L'analisi normativa in economia ha i suoi fondamenti nell'utilitarismo» (Sugden 1994, p. 32). «L'utilitarismo è stato la teoria ufficiale dell'economia del benessere» (Sen 1996, p. 50).

²¹ «La concezione secondo cui i diritti non possono essere intrinsecamente importanti è alquanto radicata nella tradizione economica consolidata, e questo è in parte dovuto all'influenza dell'utilitarismo» (Sen 1987, trad. it. p. 64). «I teorici neoclassici hanno messo in luce come il principio (...) che richiede di massimizzare la somma totale delle soddisfazioni non solo permette, ma richiede, (...) interferenze negli affari degli individui ogni qualvolta il benessere totale possa essere, così facendo, incrementato» (Hahnel e Albert 1990, p. 22). Per un'analisi generale della questione, si veda Roth (2002).

²² Qui non posso che dar ragione a Carlo Lottieri e al suo richiamo alla centralità dei diritti individuali per la tradizione liberale.

azioni, non ingredienti del benessere complessivo. L'economia normativa di matrice austriaca, ossia l'economia normativa minoritaria nel novecento, tende ad allontanarsi dall'approccio utilitarista e ad avvicinarsi ad un approccio liberale di questo tipo²³.

Vari equivoci terminologici e concettuali hanno purtroppo teso a mescolare confusamente queste due differenti prospettive – utilitarismo e liberalismo – in molta letteratura economica e non. Come scrive Daniel Hausman (1993, p. 182) discutendo dell'economia del benessere, «non c'è alcunché di peculiarmente liberale nel preoccuparsi del benessere delle persone. I fuochi distintivi dell'attenzione liberale sono le libertà, i diritti e l'uguaglianza [di trattamento]». E prosegue: «Credo che molti economisti sarebbero sorpresi nel sentir dire che l'economia del benessere non è liberale. Molti di essi, infatti, considerano il proprio punto di vista come tipicamente liberale, poiché ritengono [erroneamente] che l'identificazione del benessere con la soddisfazione delle preferenze date sia essa stessa una premessa liberale cruciale» (p. 183)²⁴.

Regole e coesione sociale. L'approccio nomocratico spinge a criticare l'approccio teleocratico anche perché quest'ultimo ha contribuito a svilire il concetto stesso di diritto. Continuando ad intendere il diritto come *strumento* per qualsiasi fine – al servizio delle maggioranze di passaggio o di qualche calcolo razionale contingente – il rispetto nei suoi confronti è progressivamente diminuito. Purtroppo, le forme di regolazione urbanistica locale sono qui uno degli esempi più lampanti: sono infatti ormai universalmente percepite dai cittadini come strumenti alla mercè degli accidenti del momento.

Come scrive Suri Ratnapala (2006, p. 116): «Nelle democrazie industrializzate, la cultura del "giocare secondo le regole" risulta indebolita (...). Gran parte di questo indebolimento discende da fuorvianti forme di ingegneria sociale. L'indebolimento dei diritti di proprietà (...) attraverso infiniti interventi legislativi e pratiche discrezionali ha

²³ È anche per questa ragione che «molti economisti austriaci, che si ritengono liberali classici, sono concentrati più sulle caratteristiche dei processi economici che non sui risultati economici; essi tendono a difendere i mercati [prima di tutto] in base alle libertà che garantiscono e promuovono» (Hausman 1993, p. 183).

²⁴ Un celebre teorema di Sen (1970) mostra come la prospettiva liberale entri in collisione anche con il più debole criterio utilitarista immaginabile, l'ottimo paretiano. «Qual è la morale? Semplicemente che (...) i valori liberali contrastano con il principio di Pareto. Se si prende sul serio il principio di Pareto, come gli economisti sembrano fare, allora si devono affrontare problemi di compatibilità tutte le volte in cui si abbia a che fare con valori liberali (...). Sebbene il criterio di Pareto sia stato considerato come un'espressione della libertà individuale, sembra proprio che (...) il suo uso possa produrre conseguenze (...) profondamente illiberali» (trad. it. p. 286).

non solo distorto le regole di giustizia, ma ha anche condotto ad un declino generale della cultura della responsabilità (...)»²⁵.

Oggi si parla tanto di *coesione sociale*, di necessità di ritrovare un cemento comune per la vita sociale. Bene, secondo l'approccio nomocratico la coesione sociale in una grande società può ritrovarsi solo nel *diritto* (opportunamente inteso). Come scrive Friedrich von Hayek (1982, trad. it. p. 197): «Ciò che rende gli uomini membri della stessa civiltà e permette loro di vivere e lavorare insieme in pace è che, nel perseguimento dei loro sforzi verso risultati concreti, sono guidati e limitati dalle stesse norme astratte. Se l'emozione o l'impulso indica loro che cosa vogliono, le regole convenzionali indicano loro se e come possono ottenerlo. L'azione o l'atto di volontà è sempre un evento particolare, concreto e individuale, mentre le regole comuni che li guidano sono sociali, generali e astratte (...). Ciò che riconcilia gli individui e li unisce per formare il tessuto comune e duraturo della società è che essi rispondono a situazioni particolari in base alle stesse regole astratte»²⁶.

Il liberalismo attivo ha dunque al centro un programma di "rinascita civica"; forse l'unico tipo di rinascita civica possibile in una società estesa e altamente complessa.

Una posizione ancora minoritaria. Prima di concludere, vorrei rimarcare con forza che, nonostante quel che spesso si ripete²⁷, il liberalismo (nel senso rigorosamente classico del termine) non è affatto la prospettiva oggi dominante (Henderson 2001; Salin 2000). Essere liberali, oggi come ieri, comporta scelte radicali che pochi sono disposti a fare e un profondo sovvertimento di buona parte delle nostre teorie normative e pratiche di governo²⁸. I tanti che continuano a ripetere che negli Stati Uniti o in Europa certi governi avrebbero

²⁵ Si veda anche Ebeling (2003, pp. 224-226).

²⁶ Si considerino anche le osservazioni di Schauer (1991, trad. it. pp. 252-253): «Sebbene sia tesi ricorrente che le regole [generali] siano soprattutto al servizio dell'individualismo (...), è assai plausibile che le regole operino spesso esattamente nel modo opposto. Sottraendoci la possibilità di esaminare tutti i fattori potenzialmente rilevanti, le regole ci incoraggiano a considerare noi stessi come fondamentalmente simili agli altri (...). Distogliendo la nostra attenzione dall'unicità e dalla diversità, le regole possono incoraggiarci a vedere il nostro benessere come inestricabilmente legato e dipendente da quello del gruppo e ci scoraggiano dall'invocare l'unicità di una situazione o pretendere l'unicità di trattamento».

²⁷ Anche in testi di pensatori autorevoli (ma, a questo proposito, malauguratamente confusi) quali Touraine (1999), Amin (2004) e Harvey (2005).

²⁸ Compresa le teorie normative e le pratiche di governo della cosiddetta nuova destra, per più aspetti profondamente illiberali.

adottato una concezione espressamente e genuinamente liberale sembrano non rendersi minimamente conto di quali stravolgimenti avremmo avuto sotto gli occhi se questo fosse accaduto davvero²⁹.

Aggiungo che, oggi come ieri, essere liberali significa essere dalla parte dei più deboli³⁰; è a dir poco curioso che lo si debba sottolineare: ma troppi sembrano essersi scordati in che senso le idee liberali di costituzione, *checks and balances*, *diritti individuali*, *tolleranza*, etc. abbiano sempre avuto al centro la preoccupazione per la difesa soprattutto degli individui più deboli della società³¹.

In conclusione, se c'è una "divinità" nel mio libro (per usare le parole di Edoardo Salzano) quella non è tanto il mercato, ma il *diritto*. Il libro voleva essere – e credo proprio che sia – un elogio del *diritto*³².

²⁹ Come osserva Naverson (2001, p. 303), «una gran quantità di persone (...), tra cui molti accademici, tendono a indicare gli Stati Uniti (...) come l'accogliente culla di sfrenati diritti di proprietà. Risulterà uno shock per queste persone realizzare che non esistono praticamente casi di diritti di proprietà privata genuini (...) in quel vasto e popoloso presunto bastione della libera iniziativa. Un'occhiata più da vicino rivela che pressoché ogni metro quadrato di terra in quel paese, così come in molti altri, è conformato da zonizzazioni vincolanti (...)».

³⁰ «È largamente diffusa l'opinione che il liberalismo si distingua dagli altri indirizzi politici perché privilegia e difende gli interessi di una parte della società – dei possidenti, dei capitalisti, degli imprenditori – rispetto a quelli di altri ceti sociali. Ma si tratta di una supposizione del tutto infondata. Il liberalismo ha sempre guardato agli interessi generali, mai a quelli di un gruppo particolare qualsiasi (...). Storicamente il liberalismo è stato il primo indirizzo politico attento al benessere di tutti e non a quello di particolari ceti sociali» (Mises 1927, trad. it. p. 33). «Il liberalismo è il principio di diritto secondo il quale il potere pubblico (...) deve limitarsi e fare in modo (...) che nello stato (...) possano vivere anche coloro che non pensano né sentono come i più forti o come la maggioranza. Il liberalismo – è necessario oggi ricordarlo – è la generosità suprema: è il diritto che la maggioranza concede alle minoranze ed è dunque il più nobile appello che sia mai risuonato nel mondo (...)» (Ortega y Gasset 1929, trad. it. p. 105).

³¹ La convinzione è che la più efficace difesa dei deboli si ottiene garantendo anzitutto le libertà negative individuali di tutti (ossia le libertà alla non-interferenza nella sfera personale di chiunque) e consentendo il contestuale formarsi di una società aperta e di libero scambio. Lungi dall'essere solo libertà "formali" – idea tra le più deleterie propugnate dall'antiliberalismo di lunga data – le *libertà negative individuali* sono infatti quanto di più sostanziale si possa immaginare in difesa proprio dei più deboli. («È solo la libertà al negativo, la rivendicazione di una sfera di non-impedimento, che sta dalla parte dei sottoposti e che non può ritorcersi contro di loro»: Sartori 1957, p. 209).

³² Giancarlo Mengoli è tra i pochi ad essersene accorti – ed anche uno dei pochi che sembrano cogliere sino in fondo in che senso accettare l'ideale della *rule of law* ci impegni a coerenti scelte radicali.

*Le critiche alla pianificazione di sistema da una prospettiva
nomocratica liberale*

La pianificazione di sistema. Con il termine “pianificazione” individuo, in termini generali, quell’attività che interviene precipuamente ed esclusivamente tramite un *piano*, intendendo quest’ultimo come un insieme di iniziative basate su un’analisi razionale della situazione e volte ad ottenere il raggiungimento di un determinato stato di cose tramite la coordinazione di un insieme di elementi. Ove la pianificazione sia pubblica (ossia posta in essere da un soggetto dotato di autorità coercitiva in modo esclusivo), il piano può essere definito più precisamente come «un insieme a carattere direzionale di regole³³ basate su un’analisi razionale della situazione e congiuntamente volte ad ottenere il raggiungimento di un determinato stato finale tramite la coordinazione di contenuto³⁴ di una pluralità di attività indipendenti». Qualora la pianificazione pubblica sia comprensiva (ossia intesa a integrare e portare a coerenza dall’alto l’insieme delle attività che sono parte di un sistema complesso, o, comunque, alcuni loro aspetti specifici rilevanti³⁵), ho proposto di parlare di “pianificazione di sistema”. Ovviamente, i concetti non hanno una essenza, per cui non esiste un solo uso corretto degli stessi: ciò che importa è precisare il senso in cui li si usa. Quel che vorrei però sottolineare è che è esattamente questa idea di pianificazione che sta alla base (anche) di una parte considerevole delle pratiche di governo del territorio novecen-

³³ Nel definire a carattere *direzionale* (non le singole regole) ma l’insieme delle regole di un piano, intendo sottolineare che l’apparato di norme di piano è complessivamente congegnato per orientare il complesso di attività su cui verte *in direzione dello stato finale prefigurato*; non è necessario che *tutte* le norme siano *obblighi* perché l’insieme delle norme di piano abbia carattere direzionale nel mio significato: l’insieme delle norme può infatti comunque *escludere* altre direzioni possibili, *permettere* (e favorire) solo quelle congruenti e così via. In sintesi, un sistema di norme può avere carattere direzionale anche se non è espressione di un regime totalitario (in grado di rendere obbligatorio ogni comportamento desiderato).

³⁴ Nel definire di *contenuto* il genere di coordinazione cui un piano mira intendo sottolineare che l’intenzione è di coordinare non solo gli aspetti “tipici” (ripetibili e stabili nel tempo) delle azioni, ma, anche e soprattutto, i loro aspetti “unici” (irripetibili e dipendenti dal tempo).

³⁵ Nell’ipotesi che qualunque sistema sociale complesso abbia bisogno di una forma di coordinazione finalizzata delle sue parti o componenti, destinate, altrimenti, a disgregarsi in un caos crescente e che sia tanto possibile quanto lecito accentrare conoscenza, informazione e potere necessari per mettere in atto tale forma di coordinazione finalizzata.

tesche – ed è questa l'idea di pianificazione con cui è tuttora necessario fare i conti³⁶.

Non solo Hayek. Nel riprendere brevemente il tema delle critiche alla pianificazione, a partire dalla pianificazione economica, faccio un'osservazione preliminare. Friedrich von Hayek non è l'unico autore, nella prima metà del Novecento, a portare critiche di un certo tipo alla pianificazione economica (di sistema); altrettanto pionieristiche e dirompenti sono le critiche analoghe di Michael Polanyi, Ludwig von Mises e Bruno Leoni (Moroni 2005 e 2007a). Non è dunque tanto Hayek in sé che conta, ma il tipo di critiche in campo e la più ampia prospettiva nomocratica e liberale entro cui le critiche si inseriscono. Questo era quel che volevo sottolineare in Moroni (2007a) inserendo le critiche alla pianificazione urbanistica nell'alveo di critiche di più lungo corso che avevano colpito anche la pianificazione economica³⁷.

Semplificando molto, credo sia utile raggruppare le critiche che sono state portate all'idea di pianificazione economica di sistema – mettendone in dubbio sia l'efficacia, sia la legittimità – in tre famiglie (parte delle critiche dipendono dall'accogliere l'idea di complessità in senso forte, parte dall'accettare una prospettiva etica liberale; tutte dall'accogliere una prospettiva nomocratica)³⁸. Il primo insieme di critiche è di carattere *epistemologico*: sintetizzando, l'idea è che la pianificazione economica di sistema sopravvaluti le nostre capacità di acquisire e trattare determinate informazioni relative ai fenomeni socio-economici che vorremmo coordinare ed indirizzare in maniera integrata; in particolare, i pianificatori non sono in grado di acquisire la conoscenza dispersa relativa a preferenze, risorse e opportunità puntuali (ossia quel tipo di conoscenza che sarebbe necessaria per mettere efficacemente in atto la pianificazione nel modo

³⁶ Come ho sottolineato in Moroni (2007a), le derive *proceduraliste* della teoria della pianificazione (volte a intendere quest'ultima *solo* come metodo decisionale, indipendente dagli strumenti di intervento) sono in realtà stati tentativi di mettersi al riparo dal dibattito, eludendo le questioni centrali.

³⁷ In Moroni (2007a) non ho considerato anche le critiche che possono essere rivolte a certe pratiche di governo partendo dai contributi della scuola della *Public Choice* e, per ragioni di spazio, non lo faccio neppure qui, ma concordo pienamente con Marco Ponti sulla rilevanza di questo approccio e sull'opportunità di approfondirne le conseguenze anche in campo urbanistico (il lavoro di Pennington 2002, offre spunti interessanti in questa direzione).

³⁸ Nel ripresentarle in questo modo tengo presente la giusta osservazione di Carlo Lottieri che rimarca come, in un'ottica liberale, non sono solo le critiche di carattere epistemologico a contare nei confronti della pianificazione di sistema, ma, anche, quelle di carattere etico.

voluto) poiché si tratta di una forma di conoscenza situazionale e tacita che unicamente individui concreti in circostanze locali possono possedere³⁹. Il secondo insieme di critiche è di carattere *prasseologico*: si sottolinea, anzitutto, come la pianificazione economica misconosca le difficoltà che si incontrano nel cercare di condurre le varie componenti indipendenti di un sistema complesso verso uno stato finale specifico⁴⁰; secondariamente, come la pianificazione, con il suo stesso entrare in gioco, causi una caduta della *performance* del sistema socio-economico⁴¹ (aumentando – e non diminuendo – il caos). Il terzo insieme di critiche è di carattere *assiologico*: la convinzione qui è che la pianificazione economica di sistema mini l'ideale della *rule of law*, mettendo severamente a rischio le libertà negative dei cittadini; infatti, tanta più pianificazione avremo, tanto più la società sarà regolata non – come richiede la *rule of law* – da norme impersonali e certe (adatte a mantenere un ambiente normativo favorevole all'esistenza e all'esercizio della libertà individuale in quanto modellate su situazioni tipiche, indirizzate al mantenimento di un ordine sociale astratto e dinamico, rivolte in maniera uniforme ai vari individui e gruppi, non direttamente soggette all'evolversi degli eventi particolari e perciò tendenzialmente stabili nel tempo), ma da regolamentazioni e direttive specifiche e congiunturali (inadatte a mantenere un ambiente normativo favorevole all'esistenza e all'esercizio della libertà individuale in quanto mosse da circostanze particolari e su di esse plasmate, orientate a fini e stati particolari, rivolte in modo differenziato ai vari individui e gruppi, direttamente esposte al mutamento delle circostanze di riferimento originarie e perciò intrinsecamente instabili e imprevedibili).

Non solo pianificazione economica. A questo punto, la domanda centrale è se tali critiche generali siano estendibili anche alla pianificazione urbanistica⁴². A me pare che, se ci riferiamo alla “piani-

³⁹ La difficoltà, va sottolineato, non è qui solo *pragmatica*, ma *intrinseca*: il punto non è che l'informazione che servirebbe per la pianificazione di sistema è eccessiva, ma che è in sé *inaccessibile*. Detto altrimenti: non c'è modo di *centralizzare* ciò che vale solo perché *disperso*.

⁴⁰ A causa delle catene imprevedibili di effetti inintenzionali che i nostri stessi interventi di dettaglio tendono a generare. Sia chiaro: una discrasia tra interventi (intenzionali) ed effetti (inintenzionali) esiste sempre, ma il punto è che essa è destinata ad aumentare proprio se si vuole condurre un sistema complesso verso uno stato predeterminato per mezzo di insiemi *direzionali* di norme specifiche.

⁴¹ Ciò accade, in particolare, perché la pianificazione, cancellando spazi di sperimentazione e di scambio, diminuisce *l'informazione rilevante circolante*.

⁴² Senza dare affatto per scontato qui che la portata di tali critiche nei confronti

ficazione urbanistica tradizionale⁴³, le critiche precedenti risultino perfettamente applicabili⁴⁴. Come osservano Hermann Hoppe e Walter Block (2002, p. 233): «Le difficoltà della pianificazione riguardano le città così come le nazioni»⁴⁵. Mi limito qui ad un esempio. Consideriamo la terza critica, ossia quella che osserva come la pianificazione – in quanto strumento di coordinazione finalizzata di

della stessa pianificazione economica sia stato capito sino in fondo – cosa che in effetti non è. Non mi occuperò in queste pagine anche di tale aspetto, ma mi pare utile citare il severo giudizio di Buchanan (2005, p. 17) a questo proposito: «Il fallimento evidente della pianificazione socialista (...) – sia in teoria sia in pratica – dovrebbe aver assicurato (...) che un minimo di comprensione dei fenomeni economici diventasse normale nelle azioni e attitudini pubbliche. Ma, a questo proposito, il periodo post-socialista non fornisce molti motivi di ottimismo. Gli stati democratici occidentali non sembrano agire in modo molto differente oggi (...) [rispetto ai decenni passati]. I medesimi svianti tentativi di revocare le leggi del mercato sono osservabili ovunque».

⁴³ Ossia, l'urbanistica dei piani regolatori generali, fatta di analisi, proiezioni, calcoli dei fabbisogni, dimensionamento e successiva zonizzazione di dettaglio dell'intero territorio comunale: quella di cui si parla in numerosi manuali urbanistici (per tutti, Somogy 1992), che si è praticata per lungo tempo e che è, in realtà, tutt'altro che estinta. Diversamente da quanto sembrerebbe suggerire Francesco Ventura, mi pare proprio si possa dire che si tratta di una pianificazione "a stato finale": i piani urbanistici tradizionali disegnano infatti nel dettaglio la configurazione complessiva di una città come vorrebbero che fosse dopo X anni (solitamente 10 anni). La stessa idea del "dimensionamento" del piano – cruciale per l'urbanistica tradizionale – ha senso solo e solamente se si intende il piano stesso come dispositivo "a-stato-finale" («Dimensionare correttamente un piano regolatore significa definire una capacità insediativa congruente rispetto ai fabbisogni. Se ne deduce (...) che il problema è duplice: da un lato si tratta di determinare nel modo più corretto possibile il fabbisogno; dall'altro lato si tratta di dimensionare le aree nel modo più corretto possibile rispetto alle esigenze determinate da questo fabbisogno. Poiché un piano implica sempre l'allocazione nello spazio di quantità (...), si tratta di stabilire le quantità che sono oggetto di fabbisogno e di tradurre correttamente tali quantità in superfici. Per dimensionamento del piano possiamo dunque intendere la corretta determinazione ed allocazione di tali quantità»: Galanti 1986, p. 127). Diverso è dire (e qui Ventura ha ragione) che, in un sistema non-dittatoriale, non si possono obbligare direttamente tutti i cittadini a realizzare forzatamente quello stato finale; però, come negare che l'insieme di imposizioni, divieti e permessi introdotti dai piani è inteso a rendere quello stato finale pressoché l'unico possibile, escludendone altri e incanalando verso di esso le trasformazioni a venire? (Che il piano possa essere – e spesso sia – variato non fa altro che evidenziare che le pubbliche amministrazioni si ritengono sempre e comunque depositarie dello stato finale da preferire e, a loro discrezione, da aggiornare).

⁴⁴ Poiché la pianificazione urbanistica (tradizionale) riguarda solo alcuni beni (e non, come accade con la pianificazione economica centralizzata, uno spettro ampio di beni), le critiche, per dir così, "calano di grado", ma restano "qualitativamente identiche". Questo è il punto cruciale che, purtroppo, si stenta a capire.

⁴⁵ Sull'estendibilità alla pianificazione urbanistica delle critiche menzionate concordano, ad esempio, Pasour (1991), Pennington (2002, 2003, 2004), Holcombe e Staley (2001), Holcombe (2004), Staley (2004), Gordon, Beito e Tabarrok (2005). L'opinione opposta è espressa, in questo volume, da Roberto Camagni.

contenuto modellata su situazioni ed esigenze contingenti – tratti in maniera diseguale i cittadini e non garantisca la certezza di lungo periodo del diritto, violando così l'ideale della *rule of law* (sottolineo di nuovo che è una critica di matrice tipicamente liberale, sempre nel senso classico del termine: si tratta perciò di una critica insignificante per *altre* prospettive etiche).

Ora, i sistemi di pianificazione urbanistica tradizionali differenziano le regole urbanistiche di dettaglio da un suolo all'altro e, dunque, da un proprietario all'altro. Non trattano dunque affatto in modo uguale tutti i destinatari delle regole. Il punto è che la differenziazione non è operata (cosa che, a certe condizioni, può anche essere accettata: Allan 2001) in base a classi o categorie generali (ad esempio, "i proprietari di immobili"), ma proprio suolo per suolo e, quindi, soggetto per soggetto⁴⁶. Come notano Anthony Sorensen e Martin Auser (1989: 36): «la pianificazione, o, meglio la zonizzazione, entra deliberatamente in campo per essere discriminatoria [*to be discriminatory*]». Tutto ciò va di pari passo con la totale imprevedibilità delle singole prescrizioni che i piani urbanistici tradizionali possono introdurre, basate come sono sulla pretesa di interpretare situazioni contingenti e di fornire soluzioni localizzate a problemi contingenti: è infatti chiaro che tanto più le regole sono costruite *a partire dal particolare e volte al particolare* tanto meno è possibile prevederne (anche solo a grandi linee) l'orientamento e il senso, inficiando in tal modo continuità e stabilità del sistema normativo⁴⁷. In sintesi, la critica si applica in modo così diretto che non riuscirei a immaginare esempio migliore⁴⁸.

⁴⁶ Si noti che ciò è *intrinsecamente* richiesto dall'idea tradizionale di pianificazione urbanistica in quanto, avendo in mente un certo stato finale, le varie componenti del sistema urbano devono svolgere la loro *specific* (non-identica) parte nel quadro finalizzato complessivo.

⁴⁷ Ricordo che, quando il primo caso di pianificazione statunitense via zoning venne portato di fronte ad una corte distrettuale federale, il giudice Westenhaver si espresse sfavorevolmente scrivendo nella sentenza che, se dovessimo allargare il potere delle autorità locali sino a poter determinare in positivo (tramite zonizzazione di dettaglio) gli usi del suolo desiderabili in una certa località, «tutta la proprietà privata risulterebbe (...) soggetta a fasi temporanee e passeggere dell'opinione comune, dominante per un giorno nelle assemblee legislative o municipali» (*Ambler Realty Co. v. Village of Euclid*, Ohio 1924). Come noto, la sentenza venne nel seguito ribaltata dalla Corte Suprema che accettò la possibilità dello zoning favorendone la diffusione come strumento principe di governo del territorio negli Stati Uniti (*Village of Euclid v. Ambler Realty Co.* 1926). Come commenta Siegan (1997, p. 75): dopo sentenze di questo tipo, «il normale e ordinario uso della proprietà venne reso insicuro».

⁴⁸ Come scrive Richard Epstein (2005, p. 12), riferendosi ai sistemi di pianificazione urbanistica sviluppatasi nel Novecento e centrati sullo zoning: «L'ammontare di discrezionalità inserito nel sistema è semplicemente incompatibile con la *rule of law*».

L'approccio nomocratico liberale al governo del territorio

Regole e servizi urbani. Nell'ottica teleocratica "garanzia delle regole di convivenza" e "fornitura di servizi di base" tendono a crollare in un'unica funzione, entrambe volte a inseguire strumentalmente una qualche idea consequenzialista di benessere collettivo; non a caso, anche l'approccio di piano tradizionale tende a mescolarle confusamente nello stesso dispositivo⁴⁹. In un'ottica nomocratica liberale le due funzioni vanno invece tenute nettamente separate. Se si focalizza l'attenzione sull'ambito urbanistico, questo implica, secondo l'approccio che ho chiamato "liberalismo attivo", una netta distinzione tra due attività pubbliche diverse che definisco *regolazione di cornice* e *pianificazione di servizio* (in nessun caso sovrapponibili in uno stesso strumento o dispositivo)⁵⁰. Con riferimento, ad esempio, al livello urbano di governo ecco quanto queste due attività richiedono.

La *regolazione di cornice*, che immagino raccolta in un documento specifico che chiamo "codice urbano" e che non è, in alcun senso possibile, un "piano": (i) assume la semplicità come criterio guida fondamentale⁵¹ e ha il compito precipuo di impedire certi comportamenti⁵², (ii) è rivolta (in modo uniforme) soprattutto alle

L'ampia discrezionalità e la possibilità di differenziare profondamente le posizioni singole sono, peraltro, le condizioni che hanno fatto sì che corruzione e pressioni varie siano un fenomeno purtroppo centrale in ambito urbanistico (lo sottolinea, con la dovuta forza, Claudio Bertolazzi).

⁴⁹ Con la conseguenza che la funzione prima di tutto *regolativa* dello stato non viene più colta in tutta la sua (indipendente) importanza.

⁵⁰ Il riferimento non è qui all'idea dello "stato minimo" (idea che non esprime in sé alcunché di liberale), ma all'idea dello "stato limitato" (che è invece il cuore della tradizione liberale): il punto non è infatti *quanto* lo stato fa, ma *come* lo fa.

⁵¹ «Nel diciannovesimo secolo, grandi riforme legali in molti paesi avevano semplificato le regole del diritto per rendere il rispetto delle stesse più semplice e meno oneroso e per ridurre i costi di funzionamento della macchina giuridica. Da allora, il diritto è stato reso invece sempre più complesso, nel tentativo di rispecchiare la crescente complessità della società. Tuttavia, l'epistemologia e la teoria del diritto stanno mostrando in modo sempre più evidente che regole complesse non funzionano perché sovraccaricano i processi cognitivi e impongono costi di osservanza inutilmente alti» (Kasper e Streit 1998, p. 123). «Ciascuno oggi ammette che il mondo è diventato più complesso (...). Contestualmente a ciò (...) abbiamo assistito ad un considerevole aumento della quantità e complessità delle regole giuridiche (...). Tuttavia, la situazione attuale non è né inevitabile né desiderabile (...). La risposta appropriata a società sempre più complesse dovrebbe essere l'affidarsi in maniera crescente a regole giuridiche semplici» (Epstein 1995, p. 21). «Più diventa complesso il sistema, maggiore è la necessità di regole semplici» (Webster e Lai 2003, p. 211).

⁵² Nello specifico, di vietare azioni che potrebbero causare danni diretti e tangibili ad altri.

attività dei privati, (iii) non è legata ad alcun obiettivo trasformativo (del territorio) specifico, (iv) non poggia su previsioni particolari, (v) non implica l'impiego diretto di risorse, (vi) mira esclusivamente alla "coordinazione di principio" dell'insieme di attività private (ossia alla coordinazione dei soli loro aspetti tipici: ripetibili e stabili nel tempo), (vii) ha un orizzonte temporale di lungo termine (per poter garantire stabilità)⁵³, (viii) è emessa ed emendata a maggioranza altamente qualificata. Il tipo di regolazione messo in gioco in questo caso è, dunque, *locationally-generic* (Needham 2006): in sintesi, l'idea è di raggiungere (nel territorio amministrativo di cui l'autorità normativa in questione è responsabile) la massima "astrattezza" e "generalità" possibile delle regole: nel primo caso, la richiesta è di normare solo azioni-tipo, mentre, nel secondo, di introdurre norme imparziali e impersonali che si rivolgano in maniera uguale a tutti⁵⁴.

La *pianificazione di servizio*, posta in atto tramite uno o più piani d'intervento concreti su aree pubbliche, (i) ha un compito non tanto preclusivo ma positivo e propositivo (realizzare concretamente servizi e infrastrutture), (ii) riguarda soprattutto le attività del pubblico stesso, (iii) è legata ad obiettivi specifici (a trasformazioni particolari del territorio), (iv) poggia necessariamente su particolari previsioni fattuali, (v) implica l'impiego diretto di risorse, (vi) mira alla "coordinazione di contenuto" di un insieme circoscritto di attività prevalentemente pubbliche (ossia alla coordinazione dei loro aspetti unici - irripetibili e dipendenti dal tempo), (vii) ha un orizzonte temporale di breve-medio termine, (viii) è promossa a maggioranza

⁵³ La stabilità «riduce i costi di *enforcement*, aumenta l'affidabilità e, quindi, facilita l'interazione» (Kasper e Streit 1998, p. 96). «Per poter funzionare, le regole richiedono stabilità. Se le regole sono continuamente soggette al cambiamento, l'informazione che esse forniscono diviene irrilevante» (Brennan e Buchanan 2000, p. 13). «(...) La permanenza e la stabilità sono le virtù fondamentali delle regole giuridiche che rendono l'innovazione privata e il progresso pubblico possibili» (Epstein 1995, p. xii).

⁵⁴ Perché il punto sia chiaro, vorrei sottolineare che le celeberrime *enterprise zones*, introdotte negli stati Uniti e in Gran Bretagna negli anni Ottanta e universalmente presentate come un esempio di politica "liberale", non sono affatto tali poiché non rispettano il fondamentale requisito di astrattezza e generalità delle regole; sono infatti esempi indesiderabili di interventi *locationally specific*: allentano regole e controlli solo in alcune aree circoscritte, pretendendo di influenzare la localizzazione di certe attività produttive (se pur in modo diverso da un piano più tradizionale). Come ha scritto Sommer (1982, p. 516): «Le *enterprise zones* sembrano essere semplicemente un'altra forma di intervento pubblico *place-specific*. Esse intralciano le scelte individuali e indirizzano erroneamente la localizzazione di certe attività in aree che, altrimenti, non potrebbero sostenerle». Purtroppo, osserva Sommer, la politica delle *enterprise zones* viene generalmente vista come una scelta di orientamento liberale, ma è, in realtà, l'esatto contrario.

semplice. Il tipo di regolazione messo in campo in questo caso è, inevitabilmente, *locally-specific* (Needham 2006).

In sintesi, mentre la prima funzione del soggetto pubblico, che consiste nell'introdurre le regole di cornice, è *fondamentale* (riguarda la possibilità stessa della convivenza), *imprescindibile* e *incondizionata* (non può non darsi) e *monopolistica* (è di esclusiva prerogativa pubblica), la seconda funzione, che consiste nella fornitura di servizi e infrastrutture, è *complementare* (non riguarda le basi necessarie della convivenza), *eventuale* e *condizionata* (dipende dalla disponibilità effettiva delle risorse necessarie e dalla contingente assenza di altri erogatori adeguati) e *non-monopolistica* (non è di esclusiva prerogativa pubblica: non si può impedire ai privati di fare altrettanto).

Nella prospettiva del liberalismo attivo l'autorità pubblica assoggetta dunque a regole le azioni di tutti – contribuendo a garantire *coordinazione di principio* in termini generali – e impone un piano esclusivamente alle proprie – garantendo *coordinazione di contenuto* nel raggiungimento di certi suoi obiettivi. In altri termini, il soggetto pubblico impone ai privati il rispetto di sistemi *relazionali* di norme *non finalizzati* e vincola invece se stesso a sistemi *direzionali* di norme *espressamente finalizzati* che gli richiedono specifiche forme di intervento. Tutto ciò, senza negoziazioni o contrattazioni di alcun genere tra pubblico e privato, pratica decisamente inaccettabile in una prospettiva nomocratica liberale⁵⁵.

Osservo a margine che, se la normazione (pubblica) si concentra sulla regolazione negativa dei comportamenti, la progettazione (prevalentemente privata) potrà recuperare spazi ampi per proporre e sperimentare, in positivo, concezioni varie di vivibilità e qualità urbana⁵⁶. In fondo, il livello della progettazione sembra quello più adatto per riflettere continuamente e criticamente sui temi della vivibilità e della qualità. In un quadro di maggiore concorrenzialità tra aree (senza più la protezione dello zoning tradizionale: Moroni 2007a) si può immaginare che la progettazione dovrà alzare i suoi standard perché le realizzazioni risultino realmente appetibili.

In conclusione, la "Città buona", la "Città desiderabile", non può essere individuata in termini di alcune sue caratteristiche o tratti, ma solo

⁵⁵ Diversamente da quanto sostiene Roberto Camagni, non vedo proprio come la negoziazione pubblico-privato possa garantire uguaglianza di trattamento nei confronti dei diversi soggetti privati stante il fatto che avere un "margine di manovra" in proposito è, per il pubblico, ciò che rende possibile la negoziazione stessa.

⁵⁶ L'intervento di Vito Redaelli nel presente volume coglie perfettamente questo punto.

in termini di giustizia del sistema di regole che fanno da cornice al suo funzionare ed evolversi⁵⁷. Il punto non è disciplinare la configurazione generale di una città, ma garantire sistemi relazionali di regole che riguardino, in maniera uniforme, gli usi dei suoli proibiti. Non si tratta di promuovere una visione comprensiva e condivisa della “buona vita urbana”, ma di approntare quelle regole che consentano alla più grande pluralità di idee della vita urbana di fiorire. Un ordine spontaneo complesso è infatti benefico non *nonostante* le concezioni del bene dei suoi componenti divergano, ma *proprio perché* divergono.

Precisazioni sulla regolazione di cornice. Le regole relazionali contenute nel codice urbano riguarderanno, in maniera uniforme, il modo in cui suoli ed edifici *non* possono essere utilizzati, in particolare gli effetti esterni che la realizzazione, trasformazione e uso di beni immobili *non* possono produrre (ad esempio, in termini di sottrazione di aria, luce, privacy, visuale, etc. o di emissione di rumori, sostanze inquinanti, etc.)⁵⁸; tutto ciò sarà espresso in termini di divieti assoluti (ad esempio, in termini di totale proibizione a riversare determinati contaminanti nel sottosuolo) o condizionali (ad esempio, in termini di distanze minime da rispettare nei confronti di altre attività ove presenti). Si tratterà cioè di regole che cercheranno di stabilire, in termini astratti e generali, quali *relazioni* non è lecito che intercorrano tra i vari edifici e, più in generale, tra i vari elementi urbani (esistenti e futuri), oltre che tra essi e gli elementi del mondo naturale⁵⁹. Da un lato, il codice urbano non farà altro che accogliere/ricchiamaire norme

⁵⁷ «Il valore di una sedia non è qualcosa di intrinsecamente insito nelle proprietà fisiche della sedia o nei suoi costi di produzione; il suo valore è differente per ciascun utilizzatore (...). Non c'è perciò modo di definire, in termini universali e assoluti, le caratteristiche della Buona Sedia: il trono di qualcuno è lo strumento di tortura di un altro. Quel che è vero di una sedia dev'essere vero anche della città. Non c'è modo di definire, in termini generali, le caratteristiche essenziali della Città Buona; l'Atlantide di qualcuno è l'Inferno di qualcun altro» (Rogge 1979, pp. 212-213). «La Città Buona sarà qualunque tipo di assetto delle cose e delle persone emergente dalle decisioni di quelle stesse persone ove tali decisioni siano state prese entro una cornice di regole appropriate» (Rogge 1979, p. 217).

⁵⁸ Il punto qui non è vietare o favorire *determinate attività* in *determinate zone della città*, ma vietare *determinati effetti esterni negativi* (indipendentemente dal tipo di attività che li genera) *in tutta la città* (Rogge 1979). Se un'attività che normalmente produce certi effetti esterni riesce ad essere svolta eliminando tali effetti, allora potrà localizzarsi dove ritiene più opportuno. Si noti come tutto ciò favorirebbe anche la ricerca di modi per minimizzare gli effetti collaterali negativi.

⁵⁹ Ovviamente, regole urbanistiche di questo tipo saranno integrate da regole più tradizionali riferite anche alle caratteristiche *interne* degli edifici (in termini, esclusivamente, di sicurezza ed igiene, e senza immaginare che il diritto possa definire regole di *ottima* progettazione).

già riconosciute a livello superiore e di valenza più ampia; dall'altro, integrerà tali norme con altre ritenute localmente rilevanti e necessarie. La sfida, a livello locale, sarebbe di ripensare in modo coerente norme di questo tipo quale *unica* forma di regolazione pubblica dell'uso dei suoli possibile, considerando tutte le fattispecie rilevanti in un unico codice urbano sistematico di lungo periodo⁶⁰.

Le regole contenute nel codice urbano dovrebbero avere di mira esclusivamente il controllo di quelle che una volta si chiamavano "nuisances" – prima che il termine "esternalità" si imponesse come espressione di una presunta innovazione concettuale. Va peraltro sottolineato che, nella mia prospettiva, il controllo delle *nuisances* non ha affatto come obiettivo l'avvicinamento ad un qualche ottimo allocativo paretoiano o la minimizzazione dei costi sociali (come accade quando certa teoria economica assume un'ottica teleocratica sul problema degli effetti esterni), ma la riduzione del conflitto interpersonale nell'uso delle risorse (come si addice ad un'ottica nomocratica) (Cordato 2004)⁶¹.

Ad evitare fraintendimenti devo sottolineare che non sto immaginando che dobbiamo avere, ad esempio nel caso del governo urbano, un livello "alto" di decisione ove si formulano norme astratte e generali ed un livello "inferiore" che le convertirà, successivamente, in norme specifiche e particolari. Ciò che intendo dire è che le norme astratte e generali contenute nel codice urbano, una volta formulate, risulteranno operative così come sono⁶². La loro applicazione alle singole realtà sarà pressoché automatica; non è prevista né richiesta alcuna contestualizzazione tramite ulteriori atti pubblici *ad hoc*.

Si potrebbe aggiungere qui che tutto ciò che non è esplicitamente escluso dal codice urbano risulta automaticamente consentito⁶³.

Precisazioni sulla pianificazione di servizio. Nella mia ottica, la pianificazione di servizio dovrebbe essere intesa come la forma di

⁶⁰ Un tentativo di esplorare questa strada (per quanto elementare e solo in parte condivisibile nella mia ottica), si trova in Alfasi e Portugali (2007).

⁶¹ L'intervento di Giulio Giovannoni coglie correttamente la centralità, per una prospettiva liberale, del problema degli *effetti esterni* delle varie attività – e suggerisce, opportunamente, di approfondire la riflessione in questa direzione.

⁶² Nel parlare di norme astratte e generali non penso tanto a *norme di processo* (ossia norme di competenza e norme per la produzione di norme, rivolte all'amministrazione stessa), ma proprio e soprattutto a *norme di condotta* (ossia norme di comportamento rivolte direttamente ai cittadini e al modo in cui possono utilizzare o modificare beni immobili). Per questa distinzione, si veda Moroni (1997).

⁶³ Come osserva giustamente Claudio Bertolazzi, gli usi del suolo urbano dovrebbero essere normati «per esclusione» e non «per ammissione».

intervento con cui la maggioranza al governo – in particolare a livello locale – vincola e guida soprattutto se stessa nella fornitura di determinati servizi e infrastrutture. In particolare, quei servizi e infrastrutture ritenute pubblicamente rilevanti, ma che la società o il mercato (per qualche ragione contingente, che in futuro potrebbe anche decadere) non forniscono⁶⁴. La pianificazione di servizio è quel tipo di attività tramite la quale l'amministrazione eletta rende visibile e concreta, soprattutto localmente, la propria politica; si tratta, in altri termini, della sfera principale in cui l'amministrazione mette alla prova il proprio programma politico per la città⁶⁵. E ciò, con la necessaria discrezionalità che – in questo e solo in questo caso – può essere accordata all'amministrazione (Dunham 1972). La discrezionalità concessa in questo specifico caso alla pubblica amministrazione deve riguardare soprattutto le modalità di impiego e spesa dei fondi messi a sua disposizione secondo meccanismi predefiniti. In altre parole, l'amministrazione pubblica non deve prima decidere in astratto e a tavolino quel che vorrebbe fare e poi inventare modi per recuperare i fondi necessari modificando all'occorrenza regole e procedure⁶⁶; al contrario, l'ammontare delle risorse a sua disposizione, ad esempio a livello locale, sarà determinato da ferree e inalterabili regole di carattere sovraordinato⁶⁷ e l'amministrazione locale avrà piuttosto il compito di ricercare e sperimentare forme convenienti ed efficienti del loro utilizzo⁶⁸. A margine, si potrebbe notare che le difficoltà che oggi le amministrazioni pubbliche incontrano nel fornire certi

⁶⁴ A questo proposito, devo dire che non capisco perché Roberto Camagni dica che uno dei limiti del mio approccio è non riconoscere i vantaggi di una *efficiente programmazione e realizzazione di opere pubbliche infrastrutturali che sia precisa sui tempi*. Immagino si tratti di una semplice svista cui lo conduce l'errata convinzione secondo cui io sosterrai l'intrinseca incompatibilità tra liberalismo e pianificazione: quel che sostengo è, in realtà, l'incompatibilità tra il liberalismo e la "pianificazione di sistema" (che rifiuto), ma non l'incompatibilità tra il liberalismo e la "pianificazione di servizio" (che raccomando). La cosa è perfettamente colta nell'intervento di Carlo Lottieri.

⁶⁵ A tale riguardo, non posso che essere d'accordo con Umberto Janin quando sottolinea come la pianificazione di servizio non possa essere "neutrale" in quanto espressione di scelta "politica" – cosa che mai ho negato. Mi limiterei a rimarcare come il ruolo della "politica", nella mia prospettiva, venga alquanto ridimensionato rispetto alle pratiche (e alle concezioni) correnti.

⁶⁶ Lamentandosi, contestualmente, perché le risorse a sua disposizione sono sempre troppo scarse – cosa inevitabile se le si confronta con desideri ideali indipendenti.

⁶⁷ Alle quali soprattutto spetta garantire la giustizia delle forme di prelievo e l'attribuzione di severe responsabilità nell'utilizzo.

⁶⁸ Si noti che il punto non è sottomettere i governi locali a quello centrale, ma *entrambi* a regole fondamentali e stabili.

beni e servizi, ad esempio a livello urbano, non dipendono tanto – come spesso si ripete – da una spesa pubblica inadeguata, ma, molto di più, dal fatto che, essendosi accollate compiti eccessivi, le amministrazioni non riescono a concentrare attenzioni e risorse su quelli veramente importanti.

La pianificazione di servizio, per come la intendo, deve dunque precisare rigorosamente le forme di copertura finanziaria e le modalità concrete di attivazione di tutte le azioni previste. Non si tratta infatti di identificare e bloccare aree per servizi e infrastrutture all'interno di uno schema ideale complessivo (che risponde a un qualche calcolo e quadro astratto), ma di specificare le linee d'azione operative per fornirli realmente sulla base delle risorse effettivamente disponibili. Il fine è, infatti, realizzare concretamente alcune, poche, cose specifiche. La pianificazione di servizio dovrà dunque essere un'attività modesta e pragmatica; quanto più possibile concreta; non un tentativo di costruire disegni generali, ma di realizzare effettivamente – e in un modo graduale e progressivo – determinate cose ben definite. E tutto ciò liberandosi definitivamente dagli innumerevoli preconcetti che ancora assillano l'intervento in campo infrastrutturale⁶⁹ e da un modo di ragionare che pare indifferente alle innovazioni tecnologiche in corso e possibili⁷⁰. Concludo osservando che la pianificazione di

⁶⁹ Ad esempio, e con riferimento alla questione delle infrastrutture per la mobilità: l'avversione aprioristica nei confronti del trasporto privato; la generica attribuzione ad esso di gran parte dei mali della città; l'idea infondata che la costruzione di nuove strade per la circolazione dei mezzi privati non risolverebbe alcun problema di congestione poiché non farebbe altro che creare traffico addizionale; la convinzione acritica che il trasporto pubblico sia sempre e comunque preferibile; la discutibile convinzione che sia possibile trasferire quote significative della mobilità privata sui mezzi pubblici. Le riflessioni di Marco Ponti (in questo volume e in Ponti 2007) sono, a questo proposito, particolarmente interessanti. Osserva ad esempio Ponti (2007, pp. 121-122), con riferimento alla ricorrente opinione che sia possibile e desiderabile spostare sulle ferrovie una parte rilevante della mobilità privata: «Le ferrovie, pur molto sussidiate (8 miliardi di euro all'anno nell'ultimo decennio), trasportano una piccola quota dei passeggeri e delle merci (dell'ordine del 10% del totale) e il traffico in percentuale non cresce. Per invertire la tendenza occorrerebbe uno sforzo finanziario pubblico molto forte, quando la grande maggioranza degli studi dimostra che passare da quote di mercato del 10% a quote del 15% sarebbe un risultato "quasi miracoloso". Tuttavia, anche in quel caso, l'85% del traffico rimarrebbe sulle strade (...). Sembra [perciò] più sensato spendere soldi pubblici per affrontare direttamente i problemi del trasporto stradale».

⁷⁰ Molto spesso la teoria politica e la teoria economica assumono la tecnologia come data e accettano vincoli al ragionamento che non sono affatto indispensabili (Foldvary e Klein 2003). Una parte delle giustificazioni per attribuire un ruolo decisivo alle amministrazioni pubbliche in molti campi (compreso quello urbanistico) è ancora oggi legata al considerare tecnologie consolidate come se fossero elementi "fissi" del nostro mondo; in realtà, molte delle innovazioni tecnologiche in corso favoriscono

servizio, come forma modesta di coordinazione di certe attività specifiche della stessa pubblica amministrazione su aree di sua proprietà, sfugge alle obiezioni frontali che colpiscono invece la pianificazione di sistema, come forma complessiva di coordinazione rivolta anche e soprattutto alle attività private.

Le critiche all'approccio nomocratico liberale

Dopo aver tentato di chiarire la mia posizione nomocratica (liberale) per contrapposizione ad altre, provo a prendere in considerazione alcune critiche ricevute⁷¹.

La questione dell'ideologia. In alcuni interventi – ad esempio quello di Roberto Camagni – viene evocato il termine “ideologia” nei confronti della prospettiva del liberalismo attivo. Mi pare utile fare, a questo proposito, una precisazione fondamentale. Ci sono infatti due usi diversi del termine “ideologia” (Robilant 1976): in una prima accezione, il termine “ideologia” indica, semplicemente, una posizione che implica non solo assunzioni scientifiche, empiriche, ma, anche, assunzioni di valore; in una seconda accezione, il termine “ideologia” indica invece una posizione che nasconde in maniera truffaldina le sue premesse di valore, immunizzandosi ingannevolmente rispetto al confronto.

Ora, se proprio vogliamo usare il vetusto termine in questione, la mia posizione è ovviamente “ideologica” nel primo senso del discorso, essendo il liberalismo attivo una teoria normativa delle istituzioni – teoria che poggia, ovviamente, anche su ipotesi empiriche⁷², ma che è, in sé, una teoria etica. Per contro, non credo si possa dire che la mia posizione sia “ideologica” nel secondo senso: non solo non mi pare di nascondere affatto le premesse di valore del mio ragionamento, ma, una maggiore apertura e liberalizzazione di diversi settori.

⁷¹ Cerco di raggrupparle in categorie, soffermandomi soprattutto su quelle di carattere più generale; molte altre osservazioni critiche meriterebbero ovviamente approfondimenti, ma non posso farlo, per ragioni di spazio, in queste pagine. Alcuni insistono, ad esempio, sui problemi del monopolio e sulla questione della rendita come elementi distorsivi dei mercati dei suoli; si tratta di temi di grande interesse che mi ripropongo di prendere estesamente in considerazione altrove (qualche primo accenno si può trovare in Brunetta e Moroni, 2008). Qui mi limito ad osservare che molti continuano a ragionare su questi temi come se tutto fosse già acquisito in proposito, cosa che invece non è (lo stimolante intervento di Italo Magnani suggerisce, opportunamente, che è necessario rimettere criticamente in discussione diversi assunti che certa economia urbana dà ormai sbrigativamente per scontati).

⁷² Ad esempio, la teoria dell'ordine sociale spontaneo come teoria esplicativa del funzionamento del mercato (Moroni 2005).

francamente, non vedo come potrebbero essere più esplicite di così.

Una precisazione importante prima di concludere: accettare che una posizione sia "ideologica" nel primo senso non implica accogliere automaticamente l'idea che essa si collochi nel campo delle preferenze soggettive (convinzione - di derivazione neopositivista⁷³ - purtroppo dura a morire); credo si possa infatti accettare l'idea che è possibile argomentare criticamente e costruttivamente anche nel campo delle questioni di valore (Moroni 1995)⁷⁴.

Spontaneità e inintenzionalità dell'ordine del mercato. Alcune osservazioni critiche di Francesco Ventura e di Gabriele Pasqui mi spingono ad un chiarimento sulla questione del mercato e la sua spontaneità. Anzitutto, nel parlare del mercato è utile distinguere tra il *sistema delle regole* che presiedono al suo funzionamento (ad esempio, le regole che riguardano le forme dello scambio) e l'*ordine delle azioni* che si genera entro la cornice di queste regole (ad esempio, il fatto che i consumatori tendano a trovare certi beni nei negozi senza essersi messi preventivamente d'accordo a tal proposito con i produttori di tali beni).

Cosa c'entra la spontaneità, l'inintenzionalità, con questi due aspetti? Ora, l'ordine delle azioni che si crea oggi entro un mercato è spontaneo in quanto ha luogo senza coordinazione esplicita e deliberata (Hayek 1948). In aggiunta, il sistema delle regole di mercato è esso stesso spontaneo in quanto in gran parte sorto inintenzionalmente nei tempi lunghi della storia: nessuno l'ha inventato e progettato deliberatamente - nessuno ne sarebbe stato capace - ma è l'esito di lunghi processi di sperimentazione e selezione (Hayek 1982 e 1988)⁷⁵. In questi due casi si riconosce la spontaneità come un semplice ma decisivo *fatto*: si tratta, sin qui, di affermazioni empiriche.

Se adesso cambiamo livello del discorso e assumiamo l'ottica della teoria (non empirica, ma) normativa il punto diventa giudicare se un tale meccanismo spontaneamente evolutosi in quanto *istituzione* (ossia, in quanto sistema di regole) e spontaneamente funzionante in quanto *ordine* (ossia, in quanto insieme autocoordinantesi di

⁷³ Si veda in proposito il contributo paradigmatico di Ayer (1946).

⁷⁴ Seppur (qui come altrove: Bartley 1987) al di fuori di una ingenua prospettiva "fondazionalista".

⁷⁵ Da questo punto di vista, l'istituzione del mercato è, per Hayek e gran parte della scuola austriaca, un fenomeno storicamente evolutosi (a questo proposito, non capisco perché in alcuni contributi al presente volume si parli di astoricità dell'idea austriaca di mercato).

azioni) sia per noi desiderabile o meno. Se assumiamo i valori del liberalismo classico, ripresi e sviluppati dal liberalismo attivo, ossia la centralità di certi diritti fondamentali dell'individuo, l'importanza attribuita alla libera scelta individuale di una concezione della vita buona, ecc., il sistema di mercato ci appare come la forma di organizzazione dell'attività economica di gran lunga preferibile. Dunque, possiamo decidere di accogliere e garantire pubblicamente le regole che consentono il funzionamento dei mercati senza che alcuno le abbia mai deliberatamente inventate.

In tutto ciò – e diversamente da quanto alcuni ritengono – non mi sembra ci sia alcuna contraddizione: infatti, lo ripeto, si può volontariamente decidere, sulla base di assunzioni “valoriali”, di garantire le condizioni istituzionali che (abbiamo scoperto) consentono il dispiegarsi di certi meccanismi “fattuali” di coordinazione spontanea delle azioni. Resta vero che si possono non condividere i valori di base del liberalismo e giudicare perciò in modo diverso e meno favorevole i meccanismi di mercato. E resta vero che è un problema fondamentale se e come si possa argomentare a favore di alcuni valori: ma qui il liberalismo non incorre in alcun problema specifico, poiché è lo stesso problema che tocca qualunque posizione esprima un parere di qualsiasi tipo sulla desiderabilità di un tipo di società piuttosto che di un'altra⁷⁶.

Il ruolo del diritto. A proposito del ruolo del diritto, vorrei richiamare l'attenzione su tre punti fondamentali.

In primo luogo – e prendendo spunto dall'interessante intervento di Barbara Boschetti – si potrebbe criticamente notare, da un lato, che astrattezza e generalità delle regole, come garanzia della “certezza del diritto”, non sono più tratti caratterizzanti della sempre più articolata normazione negli stati contemporanei e, dall'altro, che non è facile tornare a farne gli elementi dirimenti di un buon diritto stante la complessità delle società attuali. Ora, in relazione al primo punto, si può semplicemente osservare che un trend non indica alcunché in termini valutativi e nulla vieta infatti di invertirlo se ne diamo, come ritengo inevitabile, un giudizio negativo. In relazione al secondo punto, si può notare quanto segue: la ricorrente critica secondo cui la certezza del diritto – affidata a regole astratte e generali – sarebbe irraggiungibile in questo nostro mondo troppo complicato⁷⁷, è una critica che non fa altro che sottolineare proble-

⁷⁶ Ovviamente, io sono convinto che il liberalismo abbia dei buoni argomenti da mettere in campo in questa sfera (Moroni 2004, 2005 e 2007a).

⁷⁷ Critica già avanzata da certi fautori dello stato assistenzialista nella prima

mi già noti da tempo agli stessi difensori dell'ideale e a cui si può adeguatamente far fronte se si torna a concordare, come credo sia indispensabile, sui fondamentali principi guida che stavano alle spalle di quest'ultimo⁷⁸; il punto è che i sostenitori dell'ideale della certezza del diritto, nella piena consapevolezza della complessità della sua messa in opera, lo hanno sempre inteso come un principio guida cui approssimarsi per gradi e non certo come un modello assoluto, del tipo "tutto o niente"; credo sia ad esempio facile convenire che trenta categorie minute di zonizzazione (variabili e integrabili nel tempo) creano maggiore disparità di trattamento e maggiore incertezza in un certo ambito urbano rispetto a tre o due sole (quanto più possibile stabili nel lungo periodo).

In secondo luogo si potrebbe notare, come suggerisce Roberto Camagni, che essendo il territorio differenziato – ed apprezzando noi un territorio differenziato – non possiamo impiegare solo regole astratte e generali per disciplinarlo, ma abbiamo bisogno anche e soprattutto di regole specifiche e particolari. Vorrei contrapporre a

metà del secolo scorso (Friedmann 1949 e 1951) e ripresa in forme più raffinate dagli esponenti del *Critical Legal Studies Movement* nella seconda metà del secolo (Unger 1975).

⁷⁸ Consideriamo ad esempio la celebre "tesi dell'indeterminatezza" secondo cui le norme giuridiche, anche a causa della "trama aperta" del linguaggio stesso, non fornirebbero sempre una risposta univoca, con la conseguenza che le decisioni dei giudici nei casi controversi si baserebbero su *altro* rispetto al diritto stesso. Come ricorda Tamanaha (2004, p. 87): «La principale risposta avanzata dagli oppositori della tesi dell'indeterminatezza è consistita nel mettere in luce un certo grado di sostanziale predicibilità del diritto. Ci sono molti "casi semplici", i cui esiti possono essere attendibilmente anticipati dagli avvocati, che non genererebbero alcuna divergenza tra giudici diversi. Tali casi sono normalmente risolti prima di giungere al procedimento proprio a causa di tale predicibilità. E molti casi non risolti in questo modo sono spesso il risultato di mancanze o falle nelle prove empiriche, senza aver nulla a che fare con l'incertezza del diritto. Asserzioni sull'imperversante indeterminatezza risultano esagerate poiché i teorici critici danno enfasi eccessiva alle cause d'appello, pane quotidiano dei professori di diritto ed effettivamente segnate da frequenti disaccordi, ma costituenti, in realtà, un campione minimo e fuorviante del totale». In sintesi: «Nonostante l'inevitabile trama aperta del linguaggio e delle regole, l'esperienza dimostra che le persone comunicano attendibilmente tramite il linguaggio e normalmente capiscono e seguono regole. Le regole funzionano. Esse sono usualmente ottemperate e guidano effettivamente la condotta. Quando sorgono dubbi o ambiguità relativamente all'applicazione di una regola in una data situazione, la questione è affrontata attraverso un'analisi ragionata. L'indeterminatezza dunque esiste, ma non mina ineluttabilmente la prevedibilità di un sistema giuridico» (p. 88). In fondo, «i critici (...) ipotizzano standard più alti di quanto la *rule of law* richieda. Infatti, sebbene le regole giuridiche alcune volte consentano più di un esito, tali esiti possono essere normalmente ordinati in termini di forza del supporto giuridico per ognuno di essi (...) e una decisione basata su ciò (...) sarà ancora determinata (o guidata) dalla legge» (p. 88).

ciò l'idea esattamente opposta: è proprio perché il territorio possa diventare e rimanere vario e differenziato, che dobbiamo limitarci a regole astratte e generali. Anche se di primo acchito ciò può apparire paradossale, sono infatti proprio le regole di carattere astratto e generale quelle che più prendono sul serio il valore della diversità puntuale, consentendone il dispiegarsi⁷⁹.

In terzo luogo, si potrebbe osservare, come fa Barry Needham (2007) criticando altrove il mio approccio, che non ogni cosa che gli abitanti e i fruitori di una città potrebbero volere è ottenibile tramite un sistema nomocratico di regole relazionali⁸⁰. Needham ha ovviamente ragione a sostenere che non ogni cosa si può ottenere con un sistema relazionale di norme; ma il punto è che il diritto non può e non deve essere pensato come uno strumento per raggiungere *qualunque obiettivo*. Il diritto non è un "meccanismo" come un altro, adattabile per qualsiasi uso e per qualsiasi scopo: è la cornice pubblica, autoritativamente imposta e mantenuta, che dovrebbe consentire ai cittadini di cercare liberamente di raggiungere i propri obiettivi (singolarmente o associati). È proprio perché il diritto – correttamente inteso – non può essere piegato per raggiungere qualsiasi risultato che può opportunamente servire come quadro di riferimento universale.

Il diritto di proprietà. Edoardo Salzano mi critica per aver dato risalto al solo diritto dei proprietari. Non mi pare sia così⁸¹; provo comunque a precisare due cose che mi sembrano importanti a questo riguardo.

In primo luogo, quando si parla di proprietà, credo sia utile distinguere tra "il diritto di detenere proprietà privata" e "il diritto dell'individuo X di detenere la proprietà Y (ad esempio, il suolo Y)". Il primo è un *diritto basilare formale*. Il secondo è un *titolo giuridico*

⁷⁹ Il punto qui è, di nuovo, che di fronte a realtà complesse il nostro modo tradizionale (teleocratico) di pensare alla regolazione è totalmente fuori luogo.

⁸⁰ Scrive Needham (2007, p. 188): «Moroni (...) argomenta a favore di un approccio nomocratico ai sistemi urbani (governato dal diritto) in luogo di uno teleocratico (governato da obiettivi, ossia da una pianificazione degli usi del suolo finalizzata). Egli cerca un insieme di leggi che strutturino le relazioni tra i cittadini in modo tale che ne possa emergere un buon ambiente fisico. Formulo la cosa in questo modo, perché sia chiaro che la possibilità di far ciò dipende da ciò che i cittadini vogliono dal loro ambiente fisico. Ma noi dobbiamo riconoscere che esiste la possibilità che non ogni cosa che i cittadini vogliono possa essere realizzata solo per il tramite di un approccio nomocratico».

⁸¹ Una lettura comparata del pezzo di Salzano, che mi accusa di aver dato spazio solo alla proprietà, e del pezzo di Lottieri, che mi rimprovera per essermi pressoché dimenticato di trattarne, è particolarmente istruttiva a questo proposito.

sostantivo ad una cosa particolare (che sarà legittimo se sarà stato ottenuto nei modi previsti dalla legge: ad esempio acquistandolo liberamente da A, ottenendolo in eredità da B, ricevendolo in regalo da C, etc.). È ovviamente il primo che i liberali – sottoscritto compreso – difendono come uno dei diritti individuali fondamentali: il fatto che tale diritto esista è infatti decisivo per chiunque, proprietario e non. La difesa di questo diritto non è perciò a favore dei proprietari effettivi di titoli a Y, X o W, ma a favore di tutti⁸². Con le parole di Friedrich von Hayek (1982, p. 151): «Gli attacchi (...) al sistema della proprietà privata sono riusciti a diffondere la credenza secondo cui l'ordine che in base a tale sistema (...) viene sostenuto è al servizio di interessi particolari. Ma la giustificazione del sistema della proprietà privata non si ritrova nella tutela degli interessi dei proprietari. Tale sistema serve sia gli interessi di coloro che momentaneamente posseggono una proprietà, sia quelli di coloro che momentaneamente non la posseggono, poiché lo sviluppo dell'intero ordine di azioni da cui dipendono le moderne forme di civiltà è stato reso possibile solo grazie all'istituzione della proprietà medesima». Questo punto, effettivamente controintuitivo, è quello che da qualche secolo si continua a non cogliere; in buona parte dipende dal fatto che l'idea diffusa di proprietà è ancor'oggi retaggio di antiche forme di organizzazione sociale in cui i diritti individuali (a partire proprio da quello di proprietà!) non erano per nulla universali e il mercato non esisteva affatto in forma compiuta⁸³. Ammetto di non aver approfondito la cosa nel libro come sarebbe probabilmente stato utile e mi ripropongo di tornarci.

In secondo luogo, mi sembra importante ribadire che il diritto di detenere proprietà privata, pur fondamentale in una prospettiva liberale, non è certo l'unico diritto basilare cui si riconosce importanza in tale prospettiva; i diritti alla libertà di espressione, coscienza, culto, associazione, etc. hanno anch'essi una chiara origine e matrice

⁸² Viceversa (e non a caso), proprio la pianificazione urbanistica tradizionale è stata spesso in favore di certi proprietari e non del diritto di proprietà. Rimando alle osservazioni già fatte alla nota 47 sulla vicenda statunitense di Euclid e al giudizio di Siegan (1997) in proposito.

⁸³ Gli uomini godono normalmente dei vantaggi dell'esistenza dell'istituto della proprietà privata «anche se il loro concetto tradizionale ed emotivo della proprietà in generale – e della proprietà della terra in particolare – li spinge a vederla come un privilegio (...) da cui l'umanità come tale è esclusa e nessuno che non sia il fortunato proprietario può goderne. È come se tutta la proprietà e la ricchezza fossero beni personali posseduti solo per essere consumati o distrutti a scopo di auto-gratificazione o per qualche sinistro progetto antisociale. Questo è il lascito persistente alla mentalità moderna del nostro passato remoto e totalitarista, quando non c'era una libera economia di mercato e ben pochi uomini liberi» (Heath 1957, pp. 123-124).

liberale⁸⁴ – ed anch'io li ritengo, ovviamente, della massima importanza. In breve, se si vuol dire che i liberali tendono a dar maggiore peso ai *diritti negativi* piuttosto che ai *diritti positivi*, questo è vero; ma, se si vuole dire che i liberali, compreso il sottoscritto, tendono a dar peso unicamente al diritto di detenere proprietà privata e non ad altri diritti negativi, questo è semplicemente falso.

I fallimenti del mercato. Consideriamo ora la questione dei cosiddetti fallimenti del mercato che viene spesso invocata nell'avanzare osservazioni critiche al mio approccio⁸⁵. Mi sembra utile distinguere qui due punti di vista.

Una prima prospettiva (tipica di una certa tradizione economica normativa di matrice utilitarista e accolta anche da molti teorici della pianificazione) ragiona così: abbiamo un modello perfetto, formalizzato, di funzionamento del mercato che mostra una situazione di efficienza ideale; se il mercato reale non riesce a collimare con tale modello perfetto, allora lo stato è automaticamente legittimato ad agire. In questo caso, è naturale parlare di "*fallimenti dei mercati (reali)*"⁸⁶. I mercati reali sembrano infatti ottenere *meno* di quanto il modello di riferimento prevede.

Una seconda prospettiva (che ho sostenuto in Moroni 2005 e 2007a) ragiona in quest'altro modo: i mercati reali non assomigliano mai a certi modelli formalizzati di perfezione, anche perché, per certi aspetti, è proprio il loro essere cosa diversa da questi ultimi che li rende preziosi per noi⁸⁷; ci sono chiaramente cose di cui i mer-

⁸⁴ Ragion per cui il liberalismo è anche il fondamento etico-giuridico necessario e imprescindibile della democrazia. Per citare Sartori (1957, p. 28): «A forza di dire soltanto, per brevità, democrazia (...) quel che resta innominato viene dimenticato, o, comunque, viene posposto e subordinato: finisce che la democrazia – vocabolo espresso – sta sopra. E che il liberalismo – vocabolo sottinteso – sta sotto. Il che è esattamente il contrario della verità». In modo analogo si esprime Bobbio (1984, p. 6): perché si dia democrazia è necessario che siano prima garantiti «i cosiddetti diritti di libertà, di opinione, di espressione della propria opinione, di riunione, di associazione, etc., i diritti sulla base dei quali è nato lo stato liberale ed è stata costruita la dottrina dello stato di diritto in senso forte, cioè dello stato che non solo esercita il potere *sub lege*, ma lo esercita entro i limiti derivati dal riconoscimento costituzionale dei diritti cosiddetti inviolabili dell'individuo (...). Dal che segue che lo stato liberale è il presupposto non solo storico ma giuridico dello stato democratico».

⁸⁵ Gli interventi di Roberto Camagni, Ezio Micelli, Paolo Rizzi e Michele Talia mi spingono, opportunamente, ad alcuni chiarimenti a questo proposito.

⁸⁶ Osservo, a margine, che per una certa letteratura economica la questione dei "*fallimenti del mercato*" sembra diventata – più ancora che *il mercato stesso* – la questione centrale e fondativa dell'economia.

⁸⁷ La riflessione di Hayek (1948) sulla concorrenza come processo reale di scoperta, lontano da condizioni rarefatte ideali, è esemplare a questo proposito.

cati non si occupano; di alcune di queste è opportuno e giusto che si occupi (per ragioni etiche indipendenti e non utilitariste) lo stato. In questa seconda ottica, l'espressione "fallimenti di mercato" perde di senso, non perché i mercati vengano considerati come onnipotenti, ma perché quel che non sono in grado di fare non si configura tanto come un "fallimento", quanto piuttosto – e semplicemente – come un "limite di competenza"⁸⁸. I mercati reali, in quest'ottica, continuano ad essere visti come in grado di ottenere decisamente più di quanto accadrebbe con qualsiasi altra forma organizzativa dell'economia possibile, ma non certo in grado di garantire *tutto*.

Considero la prima posizione non molto interessante⁸⁹ e logicamente inconsistente se finge che dalla sola idea di un modello astratto derivi una giustificazione etica per l'azione dello stato; la seconda mi appare invece più fertile e del tutto consistente perché non confonde i piani del discorso. Chiaramente, detto questo, si apre la discussione etica su quali siano le cose di cui lo stato deve occuparsi. Ma l'importante è che si accetti che di questo si tratta: ed io opporrei qui, di nuovo, una posizione nomocratica (liberale) ad una teleocratica (utilitarista o d'altro genere).

Può esser utile fare qui una breve digressione anche sul tema più specifico dei beni pubblici, ossia quei beni tradizionalmente identificati per il loro essere *non-rivali nel consumo* e *non-escludibili dal consumo*. Fermo restando che un concetto che pretende di riunire in un'unica categoria cose così diverse come i fari e la difesa nazionale rischia di essere talmente lasco da risultare analiticamente inutile (Simpson 2005), che lo stesso fondatore della teoria dei beni pubblici era stato costretto ad ammettere che quasi non esistono beni pubblici puri (Samuelson 1955 e 1958), che la pressoché totalità dei beni di carattere territoriale risultano perfettamente escludibili (Foldvary 1994) e che gran parte dei beni che le amministrazioni pubbliche forniscono oggi coercitivamente non sono affatto pubblici nel senso samuelsoniano (Hoppe 1989), mi soffermo qui unicamente sul punto centrale della

⁸⁸ In certi casi *intrinseco*, in altri *contingente*.

⁸⁹ «Si dovrebbero comparare l'intervento statale e il mercato prendendo in considerazione, in entrambi i casi, le istituzioni del mondo reale, piuttosto che paragonare l'efficienza teorica dell'ottimalità paretiana con il funzionamento dei mercati reali» (Holcombe 1997, p. 5). «Comparare la competizione in un mercato reale con un ideale inottenibile è (...) una forma di "nirvana economics". Infatti è un gioco da ragazzi mostrare che, a causa di mercati imperfetti ed effetti esterni (...), "fallimenti di mercato" definiti come deviazioni dal modello ideale perfettamente competitivo saranno sempre presenti; ma, il corollario che ciò richiederebbe un consistente intervento correttivo pubblico è altamente dubbio» (Lal 1997, p. 213). Una discussione articolata della questione si trova in Simpson (2005).

questione (sempre nel modo più semplice possibile⁹⁰).

L'affermazione «i beni che presentano le caratteristiche della non-rivalità e non-escludibilità, non saranno forniti dal mercato», è una affermazione empirica. Da questa affermazione empirica non si può derivare automaticamente e direttamente una prescrizione etica del tipo «i beni X che il mercato non fornisce devono essere forniti dallo stato»⁹¹. Per passare dalla prima alla seconda è necessaria l'assunzione di alcuni giudizi di valore⁹². Il fatto che nel paradigma economico dominante ciò avvenga solitamente senza esplicitarli (o dando per scontato che quelli utilitaristi impliciti siano incontrovertibili), non significa che tali giudizi non siano in gioco. Niente di male, ovviamente, ma dobbiamo essere pronti a giustificare l'affermazione ad un altro livello del discorso. Ed io credo che ci siano valide ragioni etiche, diverse da ragioni utilitaristiche, per giustificare la fornitura pubblica di alcuni tipi di beni (Moroni 2005 e 2007a). Chiaramente, ragioni non-utilitaristiche suggeriranno modi di intervenire diversi da quelli che suggerirebbero ragioni utilitaristiche.

In sintesi, che il mercato non fornisca certi beni non significa che il mercato non funzioni, o fallisca. Se riteniamo che sia *comunque* giusto che certi beni siano disponibili, questo è un altro, importante e interessante discorso, ma che nulla ha a che fare con il mercato come tale.

Le comunità contrattuali. Possiamo definire "comunità contrattuali" quei gruppi organizzati di individui che, tramite strumenti contrattuali di diritto privato, si trovano a condividere certe regole di convivenza e d'uso dei beni immobili e a versare contributi per poter disporre di certi servizi collettivi. Sono comunità contrattuali di

⁹⁰ Per trattazioni più tecniche di certi aspetti specifici (centrali per quanto andrò a sostenere), si vedano Brownstein (1980), Pasour (1981), Block (1983), De Jasay (1989), Hoppe (1989), Goldin (1992), Foldvary (1994), Holcombe (1997), Tabarrok (2002).

⁹¹ «Il fatto che alcuni beni mostrino le caratteristiche di pubblicità samuelsoniane non è in discussione, ma l'idea che i beni pubblici di tipo samuelsoniano debbano essere prodotti dal settore pubblico per allocare efficientemente le risorse non discende logicamente dalle caratteristiche di pubblicità samuelsoniane» (Holcombe 1997, p. 5).

⁹² «Per giungere alla conclusione che lo stato deve fornire beni pubblici che altrimenti non sarebbero prodotti, si deve inserire surrettiziamente un giudizio normativo nella catena del ragionamento. Altrimenti, dall'osservazione che, date certe caratteristiche, certi beni non sarebbero prodotti, non se ne caverebbe mai la conclusione che tali beni devono essere prodotti. Ma, con una proposizione normativa richiesta per giustificare la loro conclusione, i teorici dei beni pubblici hanno lasciato la sfera dell'economia come scienza positiva (...), entrando nel campo dell'etica» (Hoppe 1989, p. 31).

questo tipo sia le cooperative residenziali (Pirani e Zanoni 2008), sia le associazioni comunitarie (Nelson 2005), sia le comunità proprietarie (MacCallum 1970). Sono convinto che aumentare lo spazio delle comunità contrattuali possa rappresentare uno sviluppo positivo delle forme d'uso del territorio⁹³. Ora, premesso che nessuno solitamente critica le cooperative residenziali (e questo già la dice lunga sulla natura non proprio neutrale delle obiezioni) e che le comunità proprietarie non sono in genere nemmeno riconosciute come un modello organizzativo degno d'attenzione, faccio solo tre brevi osservazioni sulle contestatissime associazioni comunitarie, ossia quelle associazioni di individui, ad esempio proprietari di abitazioni, che si autoregolano e autotassano per avere certezza delle regole d'uso degli immobili e fornitura mirata di servizi collettivi (in questo caso, gli associati sono proprietari singolarmente delle abitazioni e possiedono in comune, per il tramite appunto dell'associazione, le aree destinate ad usi e servizi comuni). Provo in particolare a prendere in considerazione alcune importanti osservazioni critiche di Gabriele Pasqui che mi consentono di chiarire tre punti fondamentali in proposito.

In primo luogo, va rimarcata la differenza tra regole imposte dall'attore pubblico anche ai non consenzienti (cosa che possiamo accettare per alcuni aspetti, ma non per qualsiasi aspetto) e regole volontariamente e unanimemente accolte da un gruppo di persone, come accade nelle associazioni comunitarie (cosa che può riguardare tutti gli aspetti che deliberatamente ed espressamente si desidera). Nel secondo caso, la decisione volontaria di sottomettersi a regole comuni non diminuisce la libertà individuale essendo semplice espressione del suo esistere: in questo caso, come in altri, gli individui fanno infatti della loro libertà l'uso che preferiscono. Non si tratta dunque di far rientrare dalla finestra forme di regolazione che si è cercato di far uscire dalla porta, ma di insistere sulla differenza tra coazione e volontarietà, tra legge e contratto.

In secondo luogo, la domanda cruciale non è se accettare o meno associazioni comunitarie nelle nostre città, ma quali ragioni avremmo mai per impedirle – senza buttare a mare alcune libertà basilari dei cittadini come la fondamentale libertà di associazione. Quale possa essere la risposta in un'ottica liberale mi pare ovvia.

In terzo luogo, non c'è alcuna contraddizione nel fatto che un liberale possa accogliere positivamente l'(auto-)organizzazione di gruppo. Il presunto atomismo liberale è un'invenzione degli avver-

⁹³ A questo proposito, sia concesso rinviare alle argomentazioni e proposte avanzate in Brunetta e Moroni (2008).

sari. Il liberalismo ha infatti messo da sempre l'accento sulle libere scelte volontarie degli individui, che potranno preferire azioni singole o di gruppo. L'individualismo *etico* (e non *psicologico* o *sociale*) liberale non implica isolamento, ma, unicamente, il riconoscimento dell'importanza di ogni singolo individuo e dei suoi progetti di vita *quali che essi siano*.

Tutto ciò nulla toglie al fatto che anche le comunità contrattuali dovranno rispettare regole pubbliche astratte e generali relative al loro funzionamento e all'uso del suolo; non regole ad hoc, ma, come per qualsiasi altra attività, regole volte a impedire *nuisances* definite e tangibili nei confronti di altri.

Osservazioni conclusive: le alternative in campo

In conclusione e sintetizzando, se accettiamo che la "pianificazione urbanistica tradizionale" non sia più praticabile, possiamo assumere almeno due posizioni diverse⁹⁴. Il punto interessante è che tali posizioni dipendono anche dal tipo di critiche alla pianificazione urbanistica tradizionale che vengono accettate: accogliere solo alcune delle critiche generali richiamate in precedenza ed in una forma blanda, con l'aggiunta di altre critiche non contemplate in precedenza⁹⁵, porta alla prima posizione che richiamerò tra poco; accogliere tutte e solo le critiche richiamate in precedenza ed in forma forte porta alla seconda posizione che menzionerò. Non è dunque affatto vero che siamo tutti d'accordo su quali siano i limiti della pianificazione urbanistica tradizionale, come si dice spesso con uno sguardo di sufficienza nei confronti di chi ancora si sofferma sulle difficoltà di quest'ultima: infatti, da prospettive diverse si riconoscono limiti *diversi* che spingono verso vie d'uscita *diverse*. Questo è uno dei punti più importanti che mi piacerebbe essere riuscito a mettere in luce in queste pagine.

Una prima posizione ritiene che dobbiamo mantenere la pianificazione come strumento principe nel governo del territorio, ma in forme differenti, rinnovate, rispetto alla pianificazione urbanistica tradizionale (si pensi alle varie forme di pianificazione strutturale, strategica, etc.). Si tratta della posizione più diffusa oggi. Personalmente credo sia una

⁹⁴ Il problema da affrontare è qui un problema prima di tutto di "innovazione istituzionale" (su questo punto insiste giustamente Grazia Brunetta) e, solo in seconda battuta, di "innovazione tecnica" (si veda l'intervento di Umberto Janin).

⁹⁵ In particolare, la critica alla scarsa *flessibilità* dei piani urbanistici tradizionali (critica che non potrebbe venire in mente in un'ottica liberale: rendere più flessibile un piano significa infatti accrescere ulteriormente i rischi per le libertà individuali).

via discutibile⁹⁶, ma futuri sviluppi teorici e pratici in questa direzione non possono che essere degni della maggiore attenzione.

Una seconda posizione ritiene che dobbiamo mantenere la pianificazione (nel suo significato più elementare), ma solo come strumento accessorio e circoscritto nel governo del territorio rivolto alle stesse attività pubbliche, affidando il ruolo principale nella regolazione delle attività private di uso del suolo ad *altri* dispositivi normativi. È una posizione di questo tipo che ho cercato di sviluppare nel mio libro e che ho riformulato anche in queste note.

Penso valga la pena di prendere in considerazione entrambe queste alternative – e altre ancora – liberandosi dai tanti preconcetti che ancora bloccano sviluppi realmente innovativi nella teoria e nelle pratiche urbanistiche.

⁹⁶ E trovo che, sinora, gli esperimenti tentati nel nostro paese (ad esempio, in termini di *pianificazione strutturale*) non siano stati particolarmente convincenti, non riuscendo a staccarsi del tutto dall'ottica teleocratica che ho prima richiamato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alfasi N., Portugali J. (2007), «Planning Rules for a Self-Planned City», *Planning Theory*, vol. 6, no. 2, pp. 164-182.
- Allan T. R. S. (2001), *Constitutional Justice. A Liberal Theory of the Rule of Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Alonso W. (1964), *Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. (trad. it. *Valore e uso del suolo urbano: contributo a una teoria generale della rendita*, Marsilio, Padova, 1967).
- Amin A., Thrift N. (2001), *Cities. Reimagining the Urban*, Polity Press, Cambridge (trad. it. *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna, 2005).
- Amin S. (2004), *The Liberal Virus*, Pluto Press, London.
- Antiseri D., Dahrendorf R. (1994), *Il filo della ragione*, Reser, Milano.
- Attali J. (2006), *Une breve histoire de l'avenir*, Fayard, Paris (trad. it. *Breve storia del futuro*, Fazi, Roma, 2007).
- Ayer A. J. (1946), *Language, Truth and Logic*, Victor Gollancz, London.
- Bartley W. W. (1987), «Theories of Rationality», in G. Radnitzky, W.W. Bartley, eds., *Evolutionary Epistemology, Rationality and the Sociology of Knowledge*, Open Court, La Salle, pp. 205-214.
- Bauman Z. (1999), *In search of Politics*, Polity Press, Cambridge (trad. it. *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano, 2000).
- Benasayag M., Schmit G. (2003), *Les passion tristes*, Editions La Découverte, Paris, 2003 (trad. it. *L'epoca delle passioni tristi*, Feltrinelli, Milano, 2004).
- Bobbio N. (1994), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino.
- Booth P. (2007), «The Control of Discretion: Planning and the Common Law Tradition», *Planning Theory Special Issue. Land-use, Planning and the Law: Exploring the Nexus*, vol. 6, no. 2, pp. 127-145.
- Block W. (1983), «Public Goods and Externalities», *The Journal of Libertarian Studies*, vol. 7, no. 1, pp. 1-34.
- Brennan G., Buchanan J. M. (2000), *The Reason of Rules*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Brownstein B. P. (1980), «Pareto Optimality, External Benefits and Public Goods», *The Journal of Libertarian Studies*, vol. 4, no. 1, pp. 93-106.
- Brunetta G. (2006a), «Competere e cooperare. Imposizione e auto-organizzazione nelle politiche territoriali», *Scienze Regionali*, vol. 5, n. 1, pp. 133-139.
- Brunetta G. (2006b), «Valorizzare e territorializzare gli effetti degli insediamenti commerciali», in Aa.Vv., *I luoghi del commercio*, Centro Studi Baltaro, Vercelli, pp. 69-77.
- Brunetta G. (2007), «Geografía de las localizaciones comerciales y sistemas de regulación y valoración», *Ciudades*, n. 10, pp. 97-108.
- Brunetta G., Moroni S. (2007), «L'organizzazione dell'uso del suolo tra coazione e volontarietà», in A. Lanzani, S. Moroni, a cura di, *Città e azione pubblica*, Carocci, Roma, pp. 283-290.
- Brunetta G., Moroni S. (2008), *Libertà e istituzioni nella città volontaria*, Bruno Mondadori, Milano.

- Buchanan J. (1979), *What Should Economists Do?* Liberty Fund, Indianapolis.
- Buchanan J. (2005), *Why I, Too, Am Not a Conservative*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Buchanan J. M., Congleton R.D. (2003), *Politics by Principle, Not Interest*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Buchanan J. M., Tullock G., eds. (1982), *Towards a Theory of the Rent Seeking Society*, A&M Press, Austin.
- Camagni R. (1996), «Lo sviluppo urbano sostenibile: le ragioni e i fondamenti di un programma di ricerca», in R. Camagni, a cura di, *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Il Mulino, Bologna.
- Camagni R. (2003), «Piano strategico, capitale relazionale e *community governance*», in R. Pugliese, A. Spaziantè, a cura di, *Strategie per le città: piani, politiche, azioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Camagni R. (2008), «Le ragioni del piano: perché il divorzio fra liberalismo e pianificazione è insostenibile», *Scienze Regionali*, n. 1, pp. 101-122.
- Cassano F. (2004), *Homo Civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari.
- Coase R. (1960), «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44.
- Cohen G. A. (2000), *If You're an Egalitarian, How Come You're So Rich?*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Constant B. (2007), *Principi di politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Cordato R. E. (2004), «Toward an Austrian Theory of Environmental Economics», *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, vol. 7, no. 1, pp. 3-16.
- Crosta P. (2006), «Politiche pubbliche e ordini spontanei plurali», *Scienze Regionali*, vol. 5, n. 1, pp. 129-131.
- Dahrendorf R. (2003), *Auf der Suche nach einer neuen Ordnung*, C.H. Beck, Monaco (trad. it. *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Laterza, Roma-Bari, 2003).
- De Jasay A. (1989), *Social Contract, Free Ride*, Clarendon Press, Oxford.
- Donolo C. (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Dunham A. (1972), «Property, City Planning and Liberty», in M. Stewart, ed., *The City: Problems of Planning*, Penguin Books, Harmondsworth, pp. 279-295.
- Ebeling R. M. (2003), *Austrian Economics and the Political Economy of Freedom*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Epstein R. A. (1995), *Simple Rules for a Complex World*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- (2005), *What Do We Mean by the Rule of Law?*, NZBR, Wellington.
- Fisherman R. (1977) *Urban Utopias in the Twentieth Century*, Basic Books, New York.
- Foldvary F. (1994), *Public Goods and Private Communities*, Edward Elgar, Aldershot.
- Foldvary F. E., Klein D. B., eds. (2003), *The Half-Life of Policy Rationales*, New York University Press, New York.
- Friedman D. (1971), *The Machinery of Freedom*, La Rochelle, Arlington House.
- Friedmann W. (1949), *Legal Theory*, Stevens & Sons, London.
- (1951), *Law and Social Change*, Stevens & Sons, London.
- Fuller L.L. (1964), *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven (trad. it. *La moralità del diritto*, Giuffrè, Milano, 1986).
- Galanti A. (1986), «Determinazione del fabbisogno abitativo e dimensionamento dei piani urbanistici», in Aa.Vv., *Il piano regolatore comunale*, Clup, Milano, pp. 127-137.
- Gallino L. (2001), *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari.
- George H. (1879), *Progress and Poverty. An Inquiry into the Cause of Industrial Depression and of Increase of Want with Increase of Wealth*, Levele, New York.
- Geuss R. (2001), *Public Goods, Private Goods*, Princeton University Press, Princeton, NJ (trad. it. *Beni pubblici beni privati*, Donzelli, Roma, 2005).

- Giddens A. (2000), *Third Way and its Critics*, Polity Press, Malden, Mass. (trad. it. *La terza via*, Est, Milano, 2001)
- Giovannoni G. (2004), *Governare il territorio. Una riflessione sul caso toscano*, FrancoAngeli, Milano.
- Godwin W. (1793), *Enquiry Concerning Political Justice and Its Influence on General Virtue and Happiness*, Robinson, London (trad. it. *L'eutanasia dello stato*, Elèuthera, Milano, 1997).
- Goldin K. D. (1992), «Equal Access vs. Selective Access. A Critique of Public Goods Theory», in T. Cowen, ed., *Public Goods and Market Failures*, Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 69-92.
- Goodman P. (1967), *Like a Conquered Province*, Vintage, New York (trad. it. *La società vuota*, Rizzoli, Milano, 1970).
- (1972), «Just an Old Fashioned Love Song», New York (trad. it. «Amo la libertà ma preferisco l'autonomia», *Libertaria*, n. 1, 2000).
- Gordon P., Beito D.T., Tabarrok A. (2005), «The Voluntary City», in E. Ben-Joseph, T. S. Szold, eds., *Regulating Place*, Routledge, London, pp. 189-202.
- Gotti Tedeschi E., Mingardi A. (2007), *Spiriti animali. La concorrenza giusta*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Gross E., Etzioni A. (1985), *Organizations in Society*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Hahn F. (1982), «On Some Difficulties of the Utilitarian Economist», in A. Sen, B. Williams, eds., *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 187-198.
- Hahnel R., Albert M. (1990), *Quiet Revolution in Welfare Economics*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Hammond P. J. (1982), «Utilitarianism, Uncertainty and Information», in A. Sen, B. Williams, eds., *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 85-102.
- Harvey D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. *Breve storia del neoliberalismo*, Il Saggiatore, Milano, 2007).
- Hausman D. M. (1993), «Liberalism, Welfare Economics and Freedom», in E. Frankel Paul, F. D. Miller, J. Paul, eds., *Liberalism and the Economic Order*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 172-197.
- Hayek F. A. (1945), «The Use of Knowledge in Society», *American Economic Review*, vol. 35, no. 4, pp. 519-530.
- (1948), *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press, Chicago.
- (1960), *The constitution of liberty*, Routledge, London.
- (1973), *Rules and Order*, Routledge, London.
- (1982), *Law, Legislation and Liberty*, Routledge, London (trad. it. *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano, 1986).
- (1988), *The Fatal Conceit*, Routledge, London.
- Heat S. (1957), *Citadel, Market and Altar*, The Science of Society Foundation, Baltimore.
- Henderson D. (2001), *Anti-Liberalism 2000*, IEA, London.
- Hirsch W. Z. (1988), *Law and Economics*, Academic Press, London.
- Hirschman A.O. (1982), *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, Princeton, NJ (trad. it. *Felicità privata e felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2003).
- Holcombe R. (1997), «A Theory of the Theory of Public Goods», *Review of Austrian Economics*, vol. 10, no. 1, pp. 1-22.
- (2004), «The New Urbanism Versus the Market Process», *The Review of Austrian Economics*, vol. 17, no. 2, pp. 285-300.
- Holcombe R. G., Staley S.R., eds. (2001), *Smarter Growth*, Greenwood Press, Westport.
- Hoppe H.-H. (1989), «Fallacies of the Public Goods Theory and the Production of Security», *The Journal of Libertarian Studies*, vol. 9, no. 1, pp. 27-46.

- Hoppe H.-H., Block W. (2002), «On Property and Exploitation», *International Journal of Value-Based Management*, vol. 15, pp. 225-236.
- Iannello N. (2004), a cura di, *La società senza Stato. I fondatori del pensiero libertario*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Janin Rivolin U. (2007a), «L'urbanistica e l'ircocervo. Eguaglianza e libertà, coesione e sussidiarietà nel governo del territorio», *Foedus*, n. 18.
- (2007b), «Postfazione», in V. Lingua, *Riqualificazione urbana alla prova. Forme di innovazione nei programmi complessi dal quartiere all'area vasta*, Firenze, Alinea.
- (2008), «Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unbearable Cohabitation», *Planning Practice and Research*, in corso di pubblicazione.
- Kasper W., Streit M. E. (1998), *Institutional Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Klein N. (2007), *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Knopf, Toronto (trad. it. *Shock economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Rizzoli, Milano, 2007).
- Koerner B., Klopatek J. (2002), «Anthropogenic and Natural CO₂ Emission Sources in an Arid Urban Environment», *Environmental Pollution*, no. 116.
- Lal D. (1997), «From Planning to Regulation», *Cato Journal*, vol. 17, no. 2, pp. 211-227.
- Leoni B. (1961), *Freedom and the Law*, Van Nostrand, Princeton (trad. it. *La libertà e la legge*, Liberilibri, Macerata, 1994).
- Livius Titus, *Ab urbe condita liber XXI*; C. Shuttleworth Kraus, ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- Macedo S. (1994), «The Rule of Law, Justice and the Politics of Moderation», in I. Shapiro, ed., *The Rule of Law*, New York University Press, New York, pp. 148-177.
- MacCallum S.H. (1970), *The Art of Community*, Institute for Humane Studies, Menlo Park.
- (2003), «The Enterprise of Community», *Journal of Libertarian Studies*, vol. 17, no. 4, pp. 1-15.
- Machan T.R. (2006), *Libertarianism Defended*, Ashgate, Aldershot.
- Magnani I. (1971), *La teoria pura dell'equilibrio della città e gli effetti delle imposte*, FrancoAngeli, Milano.
- (1993), «Attorno ai limiti della scienza economica ed alle modalità ed ingredienti del suo progresso», *Economia pubblica*, nn. 7/8.
- (2001), «Progresso tecnico, pubblico e privato, città e dintorni», relazione presentata al convegno: *Tecnologia e società II: Sviluppo e trasformazione della società*, Roma, 5-6 aprile, 2001; ora in *Atti del convegno*, Accademia nazionale dei lincei, Roma, 2001.
- (2003), *Dibattito tra economisti italiani di fine Ottocento*, FrancoAngeli, Milano.
- Magnani I., Muraro G. (1976), «Mercato edilizio e sviluppo urbano: aspetti economici e finanziari dell'intervento pubblico», relazione presentata alla *Riunione scientifica della Società italiana degli economisti*, Venezia 29 aprile 1976; ora in *Ricerche economiche*, nn. 3/4.
- (1978), *Edilizia e sviluppo urbano: obiettivi e strumenti dell'intervento pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- Mazza L. (1998), «Certeza e flessibilità: due modelli di piani urbanistici», *Urbanistica*, n. 111, pp. 97-101.
- Miliband D. (1994), ed., *Reinventing the Left*, Polity Press, Cambridge (trad. it. *Reinventiamo la sinistra*, Tropea, Milano, 1996).
- Mill J.S. (1848), *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*, Longmans Green and Co., London (trad. it. *Principi di economia politica*, Utet, Torino, 1953).
- Mises L. von (1927), *Liberalismus*, Gustav Fischer, Jena (trad. it. *Liberalismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1997).

- Moroni S. (1995), «Sul ruolo della ragione pratica nel campo della pianificazione territoriale», *CRU*, n. 4, pp. 6-23.
- (1997), *Urbanistica e regolazione*, FrancoAngeli, Milano.
- (2004), «Towards a Reconstruction of the Public Interest Criterion», *Planning Theory*, vol. 3, no. 2, pp. 151-71.
- (2005), *L'ordine sociale spontaneo*, Utet, Torino.
- (2006), «Territorio, diritto, libertà: condizioni istituzionali per l'auto-organizzazione sociale», *Scienze Regionali*, vol. 5, n. 1.
- (2007a), *La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato*, CittàStudi, Torino.
- (2007b), «Planning, Liberty and the Rule of Law», *Planning Theory Special Issue. Land-use, Planning and the Law: Exploring the Nexus*, vol. 6, no. 2, pp. 146-163.
- Naverson J. (2001), *The Libertarian Idea*, Broadview Press, Orchard Park.
- Needham B. (2006), *Planning, Law and Economics*, Routledge, London.
- (2007), «Final Comment: Land-use Planning and the Law», *Planning Theory Special Issue. Land-use, Planning and the Law: Exploring the Nexus*, vol. 6, no. 2, pp. 183-189.
- Nelson R.H. (1977), *Zoning and Property Rights*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- (2005), *Private Neighborhoods*, Urban Institute Press, Washington.
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1994).
- Ortega y Gasset J. (1929), *La rebelión de las masas*, Madrid (trad. it. *La ribellione delle masse*, SE, Milano, 2001).
- Pantaleoni M. (1882), *Teoria della traslazione dei tributi. Definizione, dinamica e ubiquità della traslazione*, Tipografia di Adolfo Paolini, Roma (ristampa Giuffré, Milano, 1958).
- Parsons T. (1951), *The Social System*, The Free Press, Glencoe.
- Pasour E.C. (1981), «The Free Rider as a Basis for Government Intervention», *The Journal of Libertarian Studies*, vol. 4, no. 4, pp. 453-464.
- Pennington M. (1999), «Free Market Environmentalism and the Limits of Land Use Planning», *Journal of Environmental Policy and Planning*, no. 1, pp. 43-59.
- (2002), *Liberating the Land*, IEA, London.
- (2003), «Land Use Planning: Public or Private Choice», *Economic Affairs*, vol. 23, no. 2, pp. 10-15.
- (2004), «Citizen Participation, the Knowledge Problem and Urban Land Use Planning», *The Review of Austrian Economics*, vol. 17, no. 2, pp. 213-231.
- Pirani A., Zanoni F., a cura di (2008), *Cooperative e città*, FrancoAngeli, Milano.
- Ponti M. (2007), *Una politica per i trasporti italiani*, Laterza, Roma-Bari.
- Popper K. R. (1945), *The Open Society and its Enemies*, Routledge, London.
- Przeworski A. (2003), *States and Markets*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Raphael D. D. (1990), *Problems of Political Philosophy*, Macmillan, London.
- Ratnapala S. (2006), «Moral Capital and Commercial Society», in R. Higgs, C.P. Close, eds., *The Challenge of Liberty*, The Independent Institute, Oakland, pp. 97-119.
- Renard V. (1998), *L'utilisation des permis négociables dans le domaine de la gestion des sols*, Direction de l'environnement, OECD, Paris.
- Ricardo D. (1821), *On the Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, London.
- Ricossa S. (1993), *I pericoli della solidarietà*, Rizzoli, Milano.
- Robbins, L. (1932), *The Nature and Significance of Economic Science*, MacMillan, London.
- Robilant E. (1976), «La configurazione delle teorie nella scienza giuridica», *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, vol. 53, pp. 470-539.

- Rogge B. A. (1979), *Can Capitalism Survive?*, Liberty Fund, Indianapolis.
- Roncaglia A. (2005), *Il mito della mano invisibile*, Laterza, Roma.
- Roth T. P. (2002), *The Ethics and Economics of Minimalist Government*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Rothbard M. N. (1973), *For a New Liberty*, Macmillan, New York.
- (1982), *The Ethics of Liberty*, Humanities Press, Atlantic Highlands (trad. it. *L'etica della libertà*, Liberlibri, Macerata, 1996).
- Ruffolo G. (2006), *Lo specchio del diavolo*, Einaudi, Torino.
- Salin P. (2000), *Libéralisme*, Odile Jacob, Parigi (trad. it. *Liberalismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2002).
- Samuelson P. A. (1955), «Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 37, no. 4, pp. 350-356.
- (1958), «Aspects of Public Expenditure Theories», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 40, no. 4, pp. 332-338.
- Sartori G. (1957), *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna.
- Schauer F. (1991), *Playing by the Rules*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. *Le regole del gioco*, Il Mulino, Bologna, 2000).
- Sen A. K. (1970), «The Impossibility of a Paretian Liberal», *Journal of Political Economy*, vol. 78, 1970, pp. 152-157 (trad. it. «L'impossibilità di un liberale paretiano», in A. K. Sen, *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna, 1986, pp. 279-286).
- (1987), *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford (trad. it. *Etica ed economia*, Laterza, Roma-Bari, 1988).
- (1996), «On the Foundations of Welfare Economics», in F. Farina, F. Hahn, S. Vannucci, eds., *Ethics, Rationality and Economic Behaviour*, Clarendon Press, Oxford, pp. 50-65.
- Sennett R. (1992), *The Uses of Disorder. Personal Identity and City Life*, Norton & Company, New York (trad. it. *Usi del disordine. Identità personale e vita nella metropoli*, Costa & Nolan, Ancona-Milano, 1999).
- Siegan B. H. (1972), *Land Use Without Zoning*, Lexington Books, Lexington.
- (1997), *Property and Freedom*, Transaction, New Brunswick.
- Simpson B. P. (2005), *Markets Don't Fail*, Lexington Books, Oxford.
- Smith A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Whitestone, Dublin (trad. it. *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Isedi, Milano, 1973).
- Sommer J. W. (1982), «The Post-Interventionist City», *Cato Journal*, vol. 2, no. 2, pp. 501-541.
- Somogy P. (1992), *Il piano regolatore generale*, NIS, Roma.
- Sorensen A. D., Auser M. L. (1989), «Fatal Remedies», *Town Planning Review*, vol. 60, no. 1, pp. 29-44.
- Staley S. R. (2004), «Urban Planning, Smart Growth, and Economic Calculation», *The Review of Austrian Economic*, vol. 17, no. 2, pp. 265-83.
- Sugden R. (1994), «The Theory of Rights», in H. Siebert, ed., *The Ethical Foundations of the Market Economy*, Mohr, Tübingen, pp. 31-53.
- Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico: storia di un progetto di legge*, Vallecchi, Firenze.
- Tabarrok A. (2002), «Market Challenges and Government Failure», in D. T. Beito, P. Gordon, A. Tabarrok, eds., *The Voluntary City*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, pp. 405-433.
- Tamanaha B.Z. (2004), *On the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (2006), *Law as a Mean to an End*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Taylor M. (1982), *Community, Anarchy and Liberty*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1987), *The Possibility of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Touraine A. (1999), *Comment sortir du libéralisme?*, Librairie Arthème Fayard, Paris.
- Tewdwr-Jones M. (1999), «Discretion, Flexibility, and Certainty in British Planning: Emerging Ideological Conflicts and Inherent Political Tensions», *Journal of Planning Education and Research*, vol. 18, pp. 244-256.
- Unger R.M. (1975), *Knowledge and Politics*, The Free Press, New York.
- Ventura F. (2003), *Regolazione del territorio e sostenibilità dello sviluppo*, Alfani, Firenze.
- Ward C. (1973), *Anarchy in Action*, George Allen & Unwin, London (trad. it. *La pratica della libertà*, Elèuthera, Milano, 1996).
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen (trad. it. *Economia e società*, Comunità, Torino, 1968).
- Webster C., Lai L.W.C. (2003), *Property Rights, Planning and Markets*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wingo L., jr (1961a), «An Economic Model of the Utilization of Urban Land for Residential Purposes», *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. VII (trad. it. «Un modello economico dell'utilizzazione del suolo urbano per scopi residenziali», in B. Secchi, a cura di, *Analisi delle strutture territoriali*, FrancoAngeli, Milano, 1965).
- (1961b), *Transportation and Urban Land*, Resources for the Future, Baltimore, MD.

AUTORI

Claudio Bertolazzi, architetto, libero professionista

Barbara Boschetti, giurista, docente universitario

Carlo Lottieri, filosofo del diritto, docente universitario

Giancarlo Mengoli, avvocato e urbanista, libero professionista

Filomena Pomilio, urbanista, libero professionista

Grazia Brunetta, urbanista, docente universitario

Giulio Giovannoni, urbanista, docente universitario

Gabriele Pasqui, urbanista, docente universitario

Vito Redaelli, architetto, libero professionista

Umberto Janin Rivolin, urbanista, docente universitario

Edoardo Salzano, ingegnere-urbanista, docente universitario

Michele Talia, urbanista, docente universitario

Francesco Ventura, urbanista, docente universitario

Roberto Camagni, economista, docente universitario

Italo Magnani, economista, docente universitario

Ezio Micelli, economista, docente universitario

Paolo Rizzi, economista, docente universitario

Marco Ponti, economista-trasportista, docente universitario

COLLANA DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE URBANISTICA ED AMBIENTALE

1. F. Biagi, A. Ziparo, *Pianificazione ambientale e sviluppo insostenibile nel mezzogiorno.*
2. Consiglio europeo degli urbanisti, *La nuova Carta di Atene / The new Charter of Athens, 2003²* (serie pocket).
3. L. Bortolotti, G. De Luca, *Come nasce un'area metropolitana. Firenze-Prato-Pistoia: 1848-2000.*
4. G. Caudo, A. L. Palazzo, a cura di, *Comunicare l'urbanistica.*
5. R. Innocenti, M. Massa, a cura di, *Progetti d'infrastrutture e piani territoriali in Toscana.*
6. G. De Luca, *Pianificazione e programmazione - La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995.*
7. A. Belli, a cura di, *Il territorio speranza - Politiche territoriali per il Mezzogiorno d'Italia.*
8. M. Facchinetti, *Corridoi infrastrutturali e trasformazioni del territorio - La pianificazione delle infrastrutture negli Stati Uniti.*
9. P. Pileri, *Interpretare l'ambiente - Gli indicatori di sostenibilità per il governo del territorio.*
10. A. Mesolella, *Riflessi locali delle politiche europee - Governo sostenibile e Agende 21 locali: il caso Modena.*
11. D. Rallo, *Divulgare l'urbanistica* (serie pocket).
12. C. Trillo, *Territori del turismo tra utopia e atopia* (serie pocket).
13. A. Acierno, *Dagli spazi della paura all'urbanistica per la sicurezza.*
14. G. Piccinato, G. Caudo, *Territori d'Europa - L'ampliamento dell'UE: prospettive e limiti per le politiche della città, del territorio e dello sviluppo locale.*
15. F. Archibugi, *Teoria della pianificazione - dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica* (serie pocket).
16. C. Natali, *L'analisi delle risorse nella formazione del piano strutturale.*

17. S. Camicia, *Interpretazioni di una regione. Trasformazioni territoriali e pianificazione in Umbria*.
18. F. Bottini, *I nuovi territori del commercio. Sviluppo locale, grande commercio, urbanistica (serie pocket)*.
19. F. Archibugi, *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*.
20. M. Cremaschi, *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio (serie pocket)*.
21. L. Bortolotti, *Storia di un territorio. Sesto Fiorentino (1860-1980)*.
22. L. Rignanese, a cura di, *Atlante cartografico della Puglia. Conoscenza storica e sistemi informativi territoriali*.
23. D. Mello, *Nuovi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico*.
24. V. Lingua, *Riqualificazione urbana alla prova. Forme di innovazione nei programmi complessi dal quartiere all'area vasta (serie pocket)*.
25. B. Zanon, *Territorio, Ambiente, Città Vol. I. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*.
26. B. Zanon, *Territorio, Ambiente, Città Vol. II. Il territorio della sostenibilità*.
27. G. De Luca, a cura di, *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo (serie pocket)*.

