

Sviluppo sostenibile e governo delle città. Per una critica del neo-liberismo urbanistico

di Maurizio Franzini

1. *Introduzione.*

Tra la città e lo sviluppo sostenibile le relazioni sono numerose e rilevanti. Dalla vita urbana dipendono molti dei problemi ambientali di carattere globale e, d'altro canto, nelle città hanno origine una grande varietà di fenomeni locali (dall'inquinamento acustico agli orrori edilizi, dalla congestione del traffico alla bassa qualità dei servizi e così via) che macchiano di insostenibile sgradevolezza la vita di milioni e milioni di persone. Dunque è un bene che l'analisi dei rapporti tra sostenibilità e città abbia preso ad attrarre l'attenzione di un buon numero di studiosi appartenenti a campi disciplinari diversi¹.

Un tema, tra i molti meritevoli di approfondimento, sarà al centro di queste note. Si tratta delle implicazioni che lo sviluppo sostenibile ha per il disegno delle istituzioni di governo delle città. Con discreta frequenza vengono formulate raccomandazioni perfino troppo dettagliate sui desiderabili contenuti di un modello di sviluppo sostenibile e ciò spesso avviene in assenza di una definizione sufficientemente precisa di questo termine. Sono, invece, piuttosto rare le analisi dirette a stabilire quali istituzioni di governo urbano possono meglio assicurare il rispetto delle condizioni indispensabili per uno sviluppo sostenibile.

Nelle pagine che seguono indicherò le ragioni per le quali è preferibile concentrare l'attenzione sulle istituzioni di governo (intese in senso lato) piuttosto che sulla minuziosa elencazione dei contenuti di un modello generale di sviluppo sostenibile. Ma, soprattutto, esami-

¹ Mi limito a segnalare, in ambito prevalentemente economico, due recentissimi contributi: la sezione speciale dedicata all'*Economics of urban sustainability* nel n. 40 del 2002 della rivista «Ecological Economics» e i numerosi saggi dedicati allo stesso tema sul numero 1 del 2002 della rivista «Economia Italiana».

¹ Ricordo, *en passant*, che della libertà possono darsi molteplici accezioni, come è ben

nerò gli argomenti a sostegno della tesi secondo la quale anche in campo urbanistico sarebbero preferibili assetti istituzionali di stampo neo-liberista. In particolare, cercherò di valutare se le soluzioni raccomandate dal neo-liberismo urbanistico siano in grado di garantire il rispetto di alcune condizioni essenziali per lo sviluppo sostenibile. La familiarità che l'economista ha con gli argomenti a sostegno del liberismo dovrebbe rendere più tollerabile l'invasione di campo che sto per compiere.

2. *Il neo-liberismo urbanistico: i principi e alcune dimenticanze.*

Non è necessario ricordare che nel corso degli ultimi due decenni si sono molto rafforzate le tendenze a criticare l'intervento pubblico in campo economico. Gli argomenti utilizzati sono numerosi e tra loro è preminente quello degli effetti di limitazione della libertà individuale che tale intervento comporta¹.

A queste tendenze non si è sottratta la pianificazione territoriale che somma in sé alcuni di quelli che possono essere considerati i difetti peggiori dell'intervento pubblico: centralismo, rigido vincolismo, e così via.

Già da tempo, in Europa e in nord America, si sono sviluppati orientamenti di pensiero fortemente avversi al perpetuarsi della pratica della pianificazione del territorio e favorevoli, invece, a forme di «liberazione» degli spiriti individuali che vanno ben al di là di quanto concedono a questi spiriti anche le più permissive tra le variegata esperienze europee. Ad esempio, come ci ricordano Camagni, Gibelli e Rigamonti², gli esponenti della scuola della *ville émergente* considerano i tentativi di governare le forme spontanee di evoluzione della città – che hanno portato alla diffusione del territorio urbano – dannosi oltre che impotenti.

Sul versante nord americano, invece, si ricorda che la pianificazione va incontro ad errori. Gli errori ai quali si fa riferimento possono essere facilmente individuati: si tratta di quelli che il mercato considera tali e che, così si afferma, in un'epoca di globalizzazione darebbero luogo a immediate e severe sanzioni.

noto almeno da quando I. Berlin fornì il suo importante contributo. Cfr. Berlin, *Two Concepts of Liberty*, Clarendon Press, Oxford 1958 (tr. it. in *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano 1989).

² Cfr. R. Camagni-M.C. Gibelli-P. Rigamonti, *I costi collettivi di differenti tipologie di espansione della città. Un'analisi dell'area metropolitana milanese*, in «Scienze Regionali», 1, 2002, pp. 96-7.

³ Un esempio significativo delle divergenze che possono sorgere a questo riguardo ci è

Abituato a confrontarsi con le più raffinate rappresentazioni del pensiero liberista l'economista è portato a considerare queste affermazioni come poco incisivi adattamenti di argomenti che è possibile trovare nei manuali di economia. Tuttavia, la giustapposizione tra le due scuole di pensiero indica abbastanza chiaramente che i neo-liberisti possono essere distinti in due gruppi. Al primo gruppo, più classico, appartengono coloro che ritengono l'intervento pubblico un impedimento al raggiungimento della «migliore situazione possibile», verso la quale condurrebbe il sommarsi di libere azioni individuali.

Nel secondo gruppo, più moderno, si colloca invece chi punta l'indice contro i difetti dell'intervento pubblico per sostenere, più o meno articolatamente, che essi sono tali da rendere preferibile un sistema, pur imperfetto, di ampie libertà individuali. Insomma, il libero mercato o realizza il meglio in assoluto o fa meno «errori»; in un caso e nell'altro il mercato è sempre da preferire, anche se le differenze tra i due casi non sono irrilevanti.

Lasciamo da parte ogni altra considerazione, tra le moltissime che pure sarebbe opportuno sviluppare, e chiediamoci: imboccando la strada dell'individualismo ci si dirige verso lo sviluppo sostenibile?

Per rispondere a questa domanda il primo passo dovrebbe consistere nel dare una definizione dello «sviluppo sostenibile». Sfortunatamente non si tratta di un compito agevole. Lo straordinario successo di questo termine – è davvero difficile trovare qualcuno che prenda esplicitamente posizione a favore dello «sviluppo insostenibile!» – non si accompagna, purtroppo, ad un consenso degno di nota nel definirne con precisione i contenuti.

La mancanza di accordo riguarda questioni cruciali: quali costi è lecito sopportare per rispetto dei diritti e del benessere delle generazioni future?³ È preferibile parlare di diritti delle generazioni future o, piuttosto, del loro benessere con le conseguenze che ne scaturiscono per le diverse accezioni (forte o debole) della sostenibilità? E, ancora, a chi deve essere assegnato il ruolo di «rappresentante» delle generazioni future, visto che sarebbe un bel pasticcio se le generazioni presenti facessero sacrifici per effettuare lasciti alle generazioni future in forme che queste potrebbero non gradire?

Non mi addentrerò in questi temi perché, fortunatamente, ai fini del nostro discorso è sufficiente un'osservazione piuttosto banale:

offerto dalla posizione di rifiuto nei confronti del protocollo di Kyoto sulle emissioni di gas serra che è stata assunta di recente dall'amministrazione Bush.

³ Su questo tema e su alcune implicazioni istituzionali, si può vedere M. Basili-M. Franzini, *Institutions and the Precautionary Principle*, in «Quaderni del Dipartimento di Econo-

qualunque sia l'accezione di sviluppo sostenibile non vi è dubbio che esso non possa essere visto come l'esito del sommarsi delle spontanee decisioni individuali in un contesto di deboli «regole» collettive. Altrimenti non si comprenderebbe perché ci si sia sforzati di coniare un nuovo termine e, nel darle una pur generica definizione, si sia fatto riferimento alle generazioni future i cui interessi certamente non trovano espressione o rappresentanza nell'arena del mercato.

La teoria economica – che troppo spesso è considerata un blocco omogeneo di conoscenze a difesa del mercato e che, sempre troppo spesso, viene confusa con le affermazioni di qualche suo più o meno autorevole cultore – permette di fare ulteriore chiarezza su questo punto. Con una piccola forzatura, si può affermare che per realizzare lo sviluppo sostenibile occorre risolvere un particolare problema di efficienza: quello che consiste nel rendere massimo il benessere della generazione presente (o, viceversa, della generazione futura) per ogni dato livello di benessere della generazione futura (o, viceversa, della generazione presente). Ho detto che questo è un problema di efficienza. Aggiungo che si tratta di un problema di efficienza in senso «alto», visto che si tratta di evitare «sprechi» di benessere a danno dell'una o dell'altra delle generazioni considerate.

La nozione di esternalità, oramai utilizzata non soltanto dagli economisti, chiarisce che se si lasciano gli individui liberi di seguire le convenienze fissate dal mercato, in un gran numero di situazioni, ne scaturisce un'inefficienza nel senso che ho chiarito: tenendo fermo il livello di benessere di qualcuno sarebbe possibile rendere più elevato il benessere di altri. Per gli economisti il problema delle risorse ambientali è – in primo luogo, ma non soltanto – un problema di esternalità. Risolverle implica inevitabilmente correggere il funzionamento del mercato e, quale che sia la soluzione che si ha in mente, un'altra istituzione – in genere lo Stato – deve intervenire a sostegno del mercato o in sua sostituzione.

Ma non si tratta soltanto di questo. Ragioni di equità possono con pieno titolo suggerire interventi correttivi. Ad esempio, le azioni compiute da un «ricco» potrebbero arrecare allo stesso individuo un vantaggio maggiore del danno ingiustificato che ricade su un «povero». In questo caso non ricorrono le condizioni per giustificare l'intervento in termini di efficienza (il vantaggio eccede il danno per cui non è possibile, impedendo l'azione, assicurare almeno lo stesso benessere ad entrambi i soggetti) tuttavia potrebbero esservi valide ragioni di giustizia sociale per porre un limite alla libertà di azione del «ricco».

Vi sono altri casi nei quali lasciando campo libero all'atomismo in-

dividualista si finisce per generare una perdita di efficienza. Nell'analisi economica, in tempi relativamente recenti, l'attenzione si è soffermata sulle complementarità che indicano la sussistenza di interdipendenze nei processi di valorizzazione di risorse appartenenti a soggetti diversi. In loro presenza, i proprietari delle risorse (che possono benissimo essere suoli) otterrebbero il miglior risultato (anche di mercato) se venissero aiutati a coordinare le proprie azioni. Anche in questo caso il coordinamento assicura l'efficienza e l'individualismo atomistico conduce lontano da esso.

Nelle città i fenomeni di esternalità e di complementarità sono numerosi. Tra le aree ed i suoli vi sono evidenti complementarità, così come è facile che si verifichino forti esternalità di cui i singoli decisori sono portati a non tenere conto. In particolare, le convenienze (reali o percepite) dei proprietari dei suoli non sono la guida migliore per far fronte a questi problemi. Infatti, esse sono orientate dai prezzi di mercato che non possono riflettere gli elementi or ora ricordati.

Ho l'impressione che le ragioni della programmazione urbanistica non possano essere comprese appieno se si dimenticano le esternalità e le complementarità. Ho, altresì, l'impressione che questo è quello che accade. Ma la storia non finisce qui.

3. L'incertezza e la flessibilità. Implicazioni per il governo delle città.

Vi è un altro elemento di cui occorre tenere conto per delineare un quadro più completo dei problemi sul tappeto. Questo elemento è l'incertezza. Lo sviluppo sostenibile abbraccia orizzonti temporali molto estesi e ciò obbliga a riconoscere che molti dei dati necessari per compiere scelte pienamente razionali semplicemente non sono disponibili. In termini piani, siamo ignoranti rispetto all'evoluzione della scienza e della tecnologia e per questo non possiamo stabilire quali effetti avranno le nostre azioni sul benessere delle generazioni future e sul nostro stesso benessere a venire. L'incertezza pone problemi molto seri allo sviluppo sostenibile. È significativo, a questo riguardo, che si parli del «principio di precauzione» proprio in relazione a problemi di indiscutibile rilievo per la sostenibilità dello sviluppo quali il cambiamento climatico, gli organismi geneticamente modificati, la «mucca pazza», l'elettrosmog e così via.

La notorietà che questo principio ha assunto successivamente alla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 non deve, però, far dimenticare

che già negli anni ottanta in Germania si era cercato di introdurre la precauzione nelle decisioni collettive. Infatti, in quel periodo, si iniziò a utilizzare il «Vorsorgeprinzip» in relazione ai problemi posti dalle piogge acide.

Anche in questo caso non esiste una versione unica del principio ma il suo scopo è del tutto chiaro: fare in modo che la mancanza di certezza sugli effetti negativi delle nostre azioni non equivalga ad una sorta di nullaosta sistematico a compiere queste azioni. Naturalmente, come guida alle decisioni il principio è largamente insufficiente. Sarebbe, infatti, riduttivo – ed estremamente costoso – ritenere che esso richieda l'assoluta certezza di assenza di effetti negativi per intraprendere una qualsivoglia azione.

Mentre il dibattito, spesso piuttosto confuso, sul principio di precauzione tende ad ampliarsi sembra opportuno ricordare un punto piuttosto banale: l'incertezza, che è ben più scomoda del «calcolabile» rischio, permette di riconoscere come razionali *ex ante* comportamenti tra loro incongruenti, semplicemente perché non vi sono dati oggettivi ai quali conformare le decisioni. In un mondo di incertezze è, dunque, dominante un'irriducibile «soggettività»¹.

Ma l'implicazione dell'incertezza che qui più interessa è quella che conduce a considerare del tutto razionali decisioni «aperte» o flessibili che consentiranno di utilizzare al meglio le conoscenze che si renderanno successivamente disponibili grazie al progressivo ridursi dell'ignoranza. Nel linguaggio economico, compiere scelte di questo genere vuol dire attribuire un valore all'opzione di poter disporre nel futuro di un maggior numero di possibili corsi di azione. In condizioni di irreversibilità il valore dell'opzione è elevatissimo: ciò aiuta a comprendere quale comportamento si dovrebbe adottare, ad esempio, rispetto alla biodiversità.

In breve, di fronte all'incertezza l'inerzia, se permette di evitare decisioni irreversibili che potranno rivelarsi errate, non è poi così dannosa come di norma viene considerata. La questione ci riguarda in modo diretto.

Alla programmazione territoriale è stata mossa, non senza ragione, l'accusa di lentezze al limite dell'inerzia cronica. La varietà di esperienze amministrative suggerisce di astenersi da ogni generalizzazione; d'altro canto, per quanto si è appena affermato, sarebbe utile distin-

politica», Università di Siena 2002.

² Uno dei paragrafi del documento si chiama proprio «La questione della flessibilità». Cfr. *Ricostruire la grande Milano. Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Il Sole 24 Ore, Milano 2001.

guere tra inerzia colpevole ed inerzia funzionale. Quest'ultima può costituire una razionale risposta all'incertezza, mentre l'inerzia colpevole non può vantare questa giustificazione e spesso nasce dall'incapacità di trovare una soluzione che, nella logica dell'opportunismo politico, minimizzi o annulli del tutto le conseguenze elettoralmente negative delle decisioni assunte.

Per queste sue caratteristiche, l'inerzia colpevole potrebbe essere vista come il segno di una debolezza della politica rispetto ad interessi settoriali. Allo scopo di combatterla, la strada più logica sembrerebbe quella di impegnarsi ad immaginare ed a raccomandare innovazioni istituzionali che possano rafforzare l'autonomia delle decisioni politiche dagli interessi settoriali. Si assiste, viceversa, al diffondersi dell'idea che l'unica soluzione consista nel compiere il classico gesto di gettare il bambino con l'acqua sporca, cioè: rinunciare alle attività programmatiche in nome della rapidità di decisione, senza curarsi dell'idoneità delle decisioni per conseguenza assunte a risolvere i problemi posti dalle interdipendenze di cui si è detto in precedenza.

A conclusioni simili si può giungere percorrendo una strada in apparenza diversa: non quella della eliminazione dell'inerzia ma quella della «flessibilità». Nel documento *Ricostruire la grande Milano* che, per quanto è a mia conoscenza, ha assunto rilievo nel dibattito italiano per essere un'elaborata presa di posizione a favore dell'introduzione di decisi elementi di neo-liberismo nell'urbanistica, si assegna un posto di preminenza alla «flessibilità»².

Il ragionamento di base sembra essere il seguente: pianificare significa imporre regole, le regole sono vincoli e i vincoli impediscono di cogliere le opportunità man mano che queste si profilano con precisione, perforando il velo della nostra spesso ignoranza. Insomma, le regole in cui la pianificazione trova espressione impediscono di utilizzare al meglio le «informazioni» che successivamente si rendono disponibili. Diventa, dunque, chiaro che la «flessibilità», così intesa, costituisce una virtù proprio perché al momento in cui furono assunte le decisioni programmatiche non tutto era noto e certo. Dunque tra «flessibilità» e incertezza vi è un nesso piuttosto stretto.

Il problema della flessibilità è rilevante e può indebolire fatalmente gli argomenti a favore della pianificazione. Sarebbe, però, un grave erro-

³ Si veda, ad esempio, A.W. Evans, *Economia urbana*, il Mulino, Bologna 1988, p. 296.

⁴ Come ci ricorda R. Reich nel suo ultimo libro (*I'll be short. Essentials for a Decent Working Society*, Beacon Press, Boston 2002) in *Democracy in America* A. de Tocqueville

re considerarlo separatamente dalle altre questioni, come normalmente viene fatto. Esaminiamo brevemente questo complesso problema.

Si deve, anzitutto, ricordare che nei manuali di economia urbana si legge che la programmazione ha tra i suoi vantaggi proprio quello di ridurre l'incertezza ed i costi che essa può generare³. Un esempio pertinente è quello degli errori che si possono commettere nel dimensionamento dei servizi a causa dell'incertezza sulla consistenza degli insediamenti abitativi. La programmazione, fornendo certezze che equivalgono a utili informazioni, permette di ridurre tali errori. Questo inatteso rovesciamento di prospettiva permette di chiarire che i problemi ai quali si fa riferimento possono essere diversi e, per conseguenza, diverse possono essere le conclusioni sul rapporto tra programmazione e incertezza.

Ma soffermiamoci per un attimo sui problemi che sorgerebbero se la programmazione non riducesse l'incertezza, se – cioè – si dovesse creare un conflitto tra programmazione e flessibilità. Anche in questo caso, dopo aver riconosciuto il problema, la strada da percorrere dovrebbe essere quella di ricercare le soluzioni istituzionali che coniugano al meglio le ragioni del coordinamento con quelle della flessibilità. Non risulta che di questo si preoccupino i neo-liberisti.

Ammettiamo, sebbene questo non sia inevitabile, che non vi sia modo di conciliare coordinamento e flessibilità in modo ottimale. Cosa si fa? Si abbandonano i vantaggi del coordinamento o si rinuncia alla flessibilità? Consegnare ai singoli la piena libertà di seguire le opportunità fissate dal mercato significa rinunciare al calcolo sociale. Il recupero di flessibilità in chiave «individualista» avverrebbe necessariamente con un costo: quello rappresentato dalla perdita dei vantaggi del coordinamento. Si dovrebbe, dunque, affrontare la questione, molto complessa, del confronto tra i vantaggi del coordinamento e quelli della flessibilità individualista.

In termini sintetici si può affermare che i primi saranno tanto maggiori quanto più ampia è la distanza tra calcolo sociale e calcolo individuale; i secondi, invece, saranno tanto maggiori quanto più rapidi ed imprevedibili sono i cambiamenti e quanto più il mercato riflette i valori sociali (visto che le decisioni, in condizioni di flessibilità individualista, verranno prese sulla base delle indicazioni che esso fornisce).

Sebbene nessuna regola generale possa essere enunciata, si possono indicare almeno due elementi che portano a ritenere superiori i van-

aveva notato che gli americani più ricchi investivano nelle loro comunità semplicemente per-

taggi del coordinamento. Il primo si riferisce proprio alla rilevanza delle questioni ambientali di cui il mercato non è in grado di tenere conto in modo adeguato; il secondo, all'accresciuta mobilità dei singoli – considerata uno dei vantaggi della globalizzazione – che porta ad un crescente distacco tra calcolo individuale e calcolo sociale, con conseguente moltiplicazione delle esternalità.

Mi riferisco, in particolare, al fatto che la mobilità consente di non tenere in alcun conto le conseguenze sociali negative delle proprie decisioni economiche, anche in relazione alla valorizzazione dei suoli, semplicemente perché a tali conseguenze negative ci si potrà sottrarre⁴. Dunque, almeno in prima approssimazione, questi argomenti permettono di ritenere che nel confronto tra coordinamento e flessibilità – se non si perde di vista il calcolo sociale – sarà il coordinamento ad assicurare, in molti casi, i vantaggi maggiori.

Ma, come si è detto, la strada maestra è quella che consiste nel trovare soluzioni che amplino le possibilità di sommare i vantaggi della flessibilità buona a quelli del consapevole coordinamento. A quest'ultimo riguardo si deve osservare che per rendere massimi i vantaggi del coordinamento occorrerebbe far sì che l'ambito territoriale della programmazione coincida sempre più con l'area nella quale si manifestano complementarità ed altre interdipendenze di rilevanza sociale. Malgrado alcune prescrizioni normative, nel nostro Paese il Comune resta, spesso senza valide giustificazioni, l'unità territoriale di riferimento e ciò avviene, per di più, all'interno di un contesto caratterizzato da estrema disorganicità negli interventi specifici di dimensione sovracomunale⁵.

Dunque, il principio della flessibilità sembra essere invocato «a prescindere», indipendentemente cioè da ogni altra considerazione. Abbiamo altresì il ragionevole sospetto che un calcolo accettabile condurrebbe a considerare ancora preferibile la buona pianificazione, con tutta la sua residua «rigidità». Il riferimento ad altri ambiti dà conforto alla convinzione che le soluzioni rigide possano anche essere le mi-

ché erano in grado di godere dei benefici che la comunità stessa ne traeva. In un'epoca di globalizzazione questi comportamenti sono assai meno probabili, proprio a causa della mobilità che permette a molti di beneficiare dei vantaggi economici delle proprie azioni senza sopportarne i costi sociali.

⁵ Un'analisi critica delle implicazioni di questo stato di cose anche dal punto di vista dello sviluppo sostenibile si trova in E. Gerelli, *Mobilità urbana, congestione e inquinamento: una svolta nelle politiche?*, in «Economia Italiana», 1, 2002, pp. 89-118.

¹ Cfr. L. Bobbio, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e Mercato», 1, 2000, pp. 111-42.

² Cfr. V. De Lucia, *La deroga come regola*, in «La Rivista del Manifesto», gennaio 2001.

³ Sul tema rinvio, tra gli altri, a J. Elster, *Introduction*, in Elster (a cura di), *Deliberative*

glieri. Non siamo, forse, sottoposti ai dettami di una legge rigida come la costituzione? Se non vi fossero vantaggi a fissare regole destinate a durare molto a lungo, difficilmente l'identità di una nazione potrebbe essere preservata e questo forse ha qualcosa a che vedere anche con la sostenibilità. Le opportunità che hanno il respiro corto assomigliano troppo a pericolosi capricci.

4. *La programmazione tra contrattazione e modelli «chiusi».*

Finora ho usato in modo piuttosto intercambiabile e certamente senza troppa precisione i termini pianificazione e coordinamento. Non si tratta, naturalmente, di sinonimi anche se ad accomunarli è la distanza dalle soluzioni individualiste basate sui calcoli di mercato. Per questo motivo ho mancato di tracciare una distinzione per altri aspetti doverosa. Proverò ora a correggere, almeno in parte, questa imprecisione.

La contrattazione tra una pluralità di soggetti, tra i quali vi saranno anche quelli pubblici, costituisce una forma di coordinamento diversa dalla pianificazione. È stato osservato che in Italia si è manifestata, ed è ancora in corso, una forte spinta al governo per via di contrattazione. Bobbio¹ mette bene in luce i principali problemi che la contrattazione pone a chi si riferisce a concezioni diverse della *governance* ed in particolare a chi ritiene superiore il governo attraverso norme che dovrebbero scaturire dall'esperta elaborazione delle informazioni disponibili. La contrattazione, poiché coinvolge una pluralità di attori, presenta i caratteri della decisione coordinata ed è potenzialmente in grado di condurre a scelte maggiormente coerenti con il calcolo sociale. Inoltre, la contrattazione presenta alcuni vantaggi in relazione alla possibilità di sfruttare al meglio le informazioni disponibili e di assicurare una maggiore flessibilità.

A fronte di questi vantaggi vi sono, però, alcuni problemi che riguardano soprattutto le modalità di selezione dei soggetti ammessi alla contrattazione e le soluzioni adottate per giungere ad una scelta in presenza di interessi contrastanti. Quanto più ampia è la partecipazione al tavolo della contrattazione e quanto maggiore è la capacità del soggetto pubblico (che almeno in questa funzione non è, come si legge in un passaggio, criticato da De Lucia ed altri, di *Ricostruire la grande*

Democracy, Cambridge, Cambridge University Press 1998; Franzini, *Valuation of environmental resources as an institutional problem* in Franzini-A. Nicita (a cura di), *Economic institutions and environmental policy*, Ashgate, Aldershot 2002.

Milano una «voce tra le altre»²⁾ di ricondurre ad un legittimo calcolo sociale le diverse informazioni emerse nella contrattazione, tanto più sarà accettabile, nell'ottica che ho indicato in precedenza, questo tipo di soluzione. Vi sono motivi per ritenere che, nella pratica contemporanea entrambe queste condizioni risultano soddisfatte soltanto debolmente o niente affatto. Per conseguenza, i rischi di accordi «particolaristici» sono molto elevati e di ciò non vi è molto da rallegrarsi.

In realtà se questi due criteri venissero considerati irrinunciabili il modello al quale riferirsi potrebbe essere quello della democrazia deliberativa piuttosto che quello della contrattazione. Pianificare con il sostegno della democrazia deliberativa potrebbe essere la soluzione migliore anche allo scopo di accrescere il grado di flessibilità delle istituzioni di governo³.

Dunque, la pianificazione non è necessariamente uno strumento di intervento estraneo alla rappresentanza degli interessi sociali, per di più costruito in base a freddi calcoli tecnocratici. Il calcolo può essere posto al servizio del benessere sociale e la necessità di ricordare questa banalità è dettata soltanto dalla frequenza con cui si tende a dimenticarlo.

L'enfasi sulla necessità del calcolo sociale e della continua considerazione dell'evoluzione degli interessi sociali porta a guardare con sospetto ogni tentativo di riempire di contenuti, anche molto dettagliati, il modello da adottare. In questo caso, come in altri, pre-confezionare le soluzioni può essere un grave errore. Per questo, come dicevo in apertura, bisognerebbe concentrare l'attenzione sempre più sulle proprietà degli assetti istituzionali, intesi come luoghi di definizione delle regole e di esercizio del potere di decisione rispetto a risorse con forte valenza sociale.

Ad esempio, si può nutrire qualche dubbio sull'utilità del dibattito che si viene sviluppando sull'opportunità di sostituire al modello di città diffusa, che a sua volta era stato considerato preferibile al modello di città densa, un nuovo modello di città che alcuni propongono di chiamare «diramata»⁴. È certamente giusto ed opportuno studiare e calcolare i costi sociali (le externalità, cioè) delle città diffuse – costi sociali che si riferiscono al consumo eccessivo di risorse territoriali, al

⁴ Cfr. S.G. Bertuglia-A. Stanghellini-L. Staricco, *Gestire la città e il territorio nell'epoca della diffusione urbana*, in «Economia Italiana», 1, 2002, pp. 29-48.

⁵ Cfr. Camagni, *Città e qualità della vita: problemi e prospettive per le città italiane*, in «Economia Italiana», 1, 2002, pp. 63-88; Camagni-Gibelli-Rigamonti, *I costi collettivi* cit.

⁶ Si veda, in questo senso, R. Gambino, *Oltre la insostenibile periferia*, in Camagni (a cura di), *La pianificazione sostenibile nelle aree periurbane*, il Mulino, Bologna 1999, p. 182.

sovraccarico infrastrutturale e così via⁵ – meno convincente è il tentativo di definire nuove formule «chiuse» a partire da questi costi.

Lo sviluppo sostenibile, anche a livello urbano, ha bisogno di istituzioni aperte più che di modelli chiusi. Per questo non si può non concordare con chi afferma che il problema non è quello di disegnare un modello, ma di fare in modo che le istituzioni siano messe in grado, di volta in volta e con la frequenza più opportuna, di scegliere il meglio⁶.

Di fronte ai grandi e complessi problemi posti dalla sviluppo sostenibile è preferibile ragionare sulle istituzioni piuttosto che sul contenuto delle varie soluzioni, anche perché le soluzioni migliori sono tra loro fortemente interdipendenti e il rischio di suggerimenti parziali e scorretti, alla luce della mancata considerazione di qualche interdipendenza tanto cruciale quanto specifica alle diverse situazioni, appare piuttosto serio. L'incertezza, poi, rischia di indebolire ulteriormente il valore di riferimento dei modelli «chiusi».

5. Una conclusione.

Non riassumerò i diversi argomenti sviluppati in questo scritto. Mi limiterò ad affermare che essi puntano verso una conclusione piuttosto chiara: affidarsi ad istituzioni di governo delle città disegnate in coerenza con i precetti del neo-liberismo urbanistico significa, con ragionevole certezza, rinunciare all'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Colpisce e, per alcuni versi, preoccupa la tendenza ad affrontare una questione così complessa in modo tanto frammentario, nulla concedendo alle interdipendenze ed alle esternalità che pure rivestono assoluta preminenza in questa discussione.

Se questo avvenga per scelta deliberata, per incolpevole distrazione, per poco scusabile ignoranza o per altri motivi, variamente commendevoli, interessa piuttosto poco. Il fatto è che lo sviluppo sostenibile è questione troppo delicata per potersi fidare di prescrizioni che derivano da analisi così insoddisfacenti.