

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Città, territorio, istituzioni
nella società post-industriale

La programmazione. Caratteristiche e obiettivi

L'evoluzione del modo di produrre sta in questo modo creando le condizioni di possibilità di una profonda ristrutturazione del territorio. Ma su di esse bisogna che si innesti l'intervento consapevole degli uomini. Automazione, informatica, atomo, ecc., in quanto fatti tecnologici, sono neutrali rispetto ai valori e possono essere utilizzati per il bene o per il male. Si ricordi a questo proposito l'esempio dell'automobile: si tratta di uno strumento che ha in sé tutte le potenzialità necessarie per divenire un grande fattore di liberazione e di decentramento, in quanto rende il singolo padrone dello spazio. Eppure essa, messa al servizio della concezione imperialistica del territorio e della gerarchia urbana, che è stata caratteristica della fase industriale, è stata uno dei principali strumenti che hanno favorito l'*urban sprawl*, la crescita a macchia d'olio delle città, in quanto è stata praticamente sempre usata al solo fine di trasportare i clienti e gli utenti nei luoghi dove vengono forniti i beni e i servizi, mentre l'altra sua fondamentale funzione, quella di portare i beni e i servizi dove risiedono i clienti e gli utenti, è stata tendenzialmente obliterata.

Ciò vale per tutte le innovazioni tecnologiche che danno corpo alla rivoluzione scientifica. Esse aumentano enormemente il potere dell'uomo sull'ambiente, ma non decidono di come esso sarà distribuito ed esercitato. L'informatica e l'automazione possono essere alternativamente strumento di liberazione o di controllo, l'atomo fonte di vita o di distruzione, la biologia e la genetica armi efficaci contro la fame e le malattie o spaventosi mezzi di manipolazione. È evidente del resto che la stessa innovazione che abbassa il *limite inferiore del raggio di influenza* dei beni e dei servizi centrali, e rende così possibile il decentramento territoriale, eleva anche il suo *limite superiore* in quanto consente a tutti di ac-

cedere a beni e servizi forniti da istituzioni localizzate a grandi distanze, e rende così possibile l'exasperazione dell'accentramento. È quindi perfettamente pensabile che, in un futuro non lontano, il mondo intero venga trasformato in una gigantesca *banlieue*, desolata e senza vita, i cui abitanti affluiscano, in un allucinante pendolarismo planetario, in un'unica *city* immensa, convulsa, computerizzata e impersonale.

Ciò che è realmente in gioco dunque è la capacità degli uomini di governarsi razionalmente, facendo uso dei nuovi strumenti messi a loro disposizione dall'evoluzione del modo di produrre per migliorare – e non per peggiorare – la qualità della vita. Ciò significa che la sfida storica lanciata all'umanità dalla rivoluzione scientifica è quella della *programmazione democratica*.

La programmazione democratica è l'espressione della raggiunta capacità degli uomini di conoscere e di deliberare – non come singoli, ma come collettività – per controllare consapevolmente il destino della specie. Essa quindi si pone in alternativa a due situazioni apparentemente opposte, ma tendenzialmente coincidenti: lo scontro incontrollato ed anarchico degli interessi particolari e l'arbitrio della dittatura. Al limite, per usare un termine del giovane Marx, è l'uomo che si realizza come *essere generico* – cioè come essere che identifica consapevolmente la propria essenza individuale con quella del genere umano – e quindi si supera come individuo portatore di istanze particolari, inconciliabili con quelle degli altri individui, e le trascende nella *volontà generale*.

Di fronte al carattere globale della sfida della rivoluzione scientifica, il problema specifico dell'assetto del territorio viene a confondersi con quello della programmazione tout court, e di questa viene in evidenza il carattere *globale*.

La tradizionale distinzione tra programmazione economica, politica regionale e pianificazione del territorio tende a perdere di rilevanza concettuale¹. È possibile anzi spingersi ancora più in là,

¹ La separazione tra a) la disciplina e la gestione del territorio, b) la programmazione dello sviluppo economico-sociale delle collettività locali e c) l'organizzazione e la prestazione di servizi mi pare uno dei maggiori limiti della pur molto interessante ricerca dell'Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pavia dal titolo *Legge generale sull'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1977.

e rischiare l'affermazione che, in prospettiva, la tradizionale suddivisione dell'attività di governo in una serie di compartimenti relativamente autonomi tende a perdere ogni giustificazione, a causa del comune riferimento di tutti i problemi alla dimensione territoriale.

Per illustrare il grado di interdipendenza che ormai hanno raggiunto tutti i comparti dell'attività di governo in una società post-industriale, sarà opportuno richiamare l'esempio della difesa, che è normalmente considerata un settore strettamente specializzato, rigorosamente dipendente dalla sola autorità centrale e del tutto autonomo dagli altri settori nei quali si esercita l'attività del governo centrale e di quelli locali (fatta naturalmente astrazione dalle condizioni di compatibilità puramente finanziarie).

In verità anche questo cliché, secondo il quale quello della difesa è un problema del tutto autonomo, sta per essere falsificato dalla trasformazione dei dati della realtà. In effetti, ciò che sta cambiando dovunque (e che è già cambiato in Europa, cioè in un'area nella quale, da un lato, sono concentrate immense risorse produttive ed un patrimonio storico-artistico di incalcolabile valore, e che, dall'altro, è destinata dalla sua collocazione geo-politica a divenire teatro di operazioni in caso di conflitto) è lo stesso obiettivo intrinseco della politica di difesa in quanto tale.

Dato il grado di perfezionamento raggiunto dai mezzi materiali della distruzione alle soglie dell'era post-industriale infatti, il problema che uno Stato indipendente deve proporsi di risolvere nell'organizzazione del suo dispositivo di difesa non è più quello di mettersi in condizione di vincere una eventuale guerra, ma quello di evitare ad ogni costo che essa venga combattuta sul proprio territorio, perché uno Stato che diviene oggi teatro di una guerra convenzionale è comunque destinato alla distruzione totale, quale che sia l'esito del conflitto, con conseguenze tanto più catastrofiche quanto più il suo territorio è densamente urbanizzato.

L'obiettivo di una politica di difesa adeguata deve quindi essere oggi (e in Europa più che altrove) quello della *dissuasione*. E una politica efficace di dissuasione comporta la necessità di privilegiare, rispetto alla difesa convenzionale, due precise scelte strategiche: da un lato la creazione di uno scudo atomico dotato di una sufficiente credibilità (fatto questo che, da parte sua, è strettamente connesso con una precisa impostazione della politica ener-

getica, e quindi con uno dei presupposti fondamentali della programmazione, intesa in senso globale); e, dall'altro, l'organizzazione di un efficace dispositivo di difesa territoriale, che sia tale da far comprendere al potenziale aggressore che, in caso di invasione, le sue forze di occupazione sarebbero così tenacemente, sistematicamente e profondamente logorate dalla guerriglia, dal sabotaggio e dalla resistenza passiva da rendere non pagante l'operazione.

È qui che emerge più chiaramente il nesso con la politica del territorio. La difesa territoriale infatti rivaluta – ma in una prospettiva radicalmente diversa – la figura ottocentesca del cittadino-soldato, dove il termine «cittadino» non ha più la connotazione esclusiva di membro della comunità nazionale, ma quella prevalente di membro di una comunità urbana e regionale. Essa infatti, in quanto consiste nell'organizzazione di un efficace sistema di protezione, di comunicazione, di disturbo e di sabotaggio, presuppone, da un lato, la partecipazione di tutta la comunità alla propria difesa e, dall'altro, fonda la superiorità sull'invasore della comunità che si difende sulla perfetta conoscenza da parte di quest'ultima del territorio in cui vive, delle sue caratteristiche fisiche, della sua struttura produttiva, delle sue reti di comunicazione, ecc.

Si tratta quindi di una struttura difensiva che ha certamente una dimensione continentale e nazionale, ma che è eminentemente decentrata, nella quale la massima parte dei cittadini-soldati combatte sul proprio territorio e che comporta l'attenuazione, fin quasi alla scomparsa, della distinzione tra il ruolo del militare e quello del civile.

In questo modo quello della difesa cessa di essere un settore la cui pianificazione è affidata a pochi tecnici rigorosamente specializzati, e alla quale i cittadini partecipano con la funzione di pura massa di manovra, in un periodo ben delimitato della loro vita, che costituisce una parentesi senza alcuna continuità con la loro attività civile e professionale; ma, integrandosi profondamente con queste ultime, diventa organicamente parte della programmazione globale².

² È significativo che i fatti abbiano imposto questo modo di intendere la difesa del territorio anche negli ambienti politici europei più legati al modello giacobino dello Stato. Si veda per esempio l'articolo di Jacques Chirac, dal titolo *Une politique de défense pour la France*, in «Le Monde» del 22 aprile 1981.

Considerazioni analoghe a quelle fatte a proposito della difesa si potrebbero fare per tutti gli altri problemi che costituiscono i grandi capitoli dell'azione di governo.

La verità è che è lo stesso concetto di programmazione economica che sta entrando in crisi (dove la crisi non investe il sostantivo «programmazione», ma l'aggettivo «economica»). È un dato di fatto che si sta facendo strada da più parti la consapevolezza che il concetto di programmazione deve ricevere una connotazione più vasta, se si vuole che esso conservi una efficacia operativa. In particolare, è essenziale che esso venga svincolato dall'obiettivo della massimizzazione del reddito nazionale, inteso «come indice sintetico della produzione, valutabile mediante prezzi di mercato (o stimabile indirettamente sulla base di tali prezzi, come accade nel caso di taluni servizi pubblici)»³.

È indubbio che questo indice rimane importante fintantoché un sistema economico deve tener conto di una serie di vincoli esterni – e in particolare di quello costituito dalla bilancia dei pagamenti – e che la sua importanza è direttamente proporzionale all'incidenza dei vincoli esterni sul sistema. Su questo punto ritorneremo. Ma è altrettanto indubbio che l'evoluzione del modo di produrre e dei bisogni rende sempre più urgente l'adozione di altri indicatori per valutare l'efficienza di un intervento programmatico.

L'evoluzione dei bisogni rende sempre più rilevante, ai fini della definizione del benessere di una collettività, il consumo di beni «pubblici» (acqua e aria pulite, valori estetici e paesistici, silenzio, ecc.), che non sono, quantomeno allo stato degli atti, suscettibili di una valutazione monetaria.

A sua volta, l'evoluzione del modo di produrre rende sempre più imponente – sì da falsare completamente qualsiasi calcolo economico, e a maggior ragione qualunque teoria intesa all'individuazione di uno standard ottimale di benessere che non ne tenga conto – il fattore delle cosiddette «diseconomie esterne», intese come «oneri e disutilità che, provocati da un soggetto nel perseguimento del proprio obiettivo, vengono, per così dire, scaricate su terzi»⁴. Si tratta, evidentemente, di un aspetto che è

³ Emilio Gerelli, *Economia e tutela dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1974, p. 59.

⁴ *Ibidem*, p. 70.

sempre stato connesso con ogni processo produttivo, ma che ha acquisito oggi un'immensa rilevanza con il crescere del grado di interdipendenza dei fenomeni economici e sociali e con la conseguente tendenza di alcuni beni, che erano una volta disponibili in quantità illimitate (come l'acqua, l'aria, lo spazio), a divenire beni scarsi. Sono da annoverare tra queste diseconomie sia costi calcolabili – almeno teoricamente –, come quelli che deve sopportare un'unità produttiva localizzata a valle di un fiume per depurare l'acqua inquinata da un'unità produttiva localizzata a monte, sia oneri che non lo sono affatto, come i maggiori costi delle istituzioni sanitarie rese necessarie dal deterioramento della salute pubblica dovuto all'inquinamento, o quelli imposti dalla necessità di difendere i cittadini dal dilagare della delinquenza provocato dalla degradazione dell'ambiente.

Una definizione del prodotto nazionale lordo adeguata ai bisogni reali dei cittadini e all'esigenza di disporre di uno strumento non mistificante di misura del benessere sociale dovrebbe quindi tener conto delle diseconomie esterne nella loro accezione più ampia, iscrivendo al passivo tutti i costi sociali che potrebbero essere evitati grazie a più razionali scelte di politica territoriale. Si dovrebbero così iscrivere al passivo della contabilità nazionale il costo addizionale di impianto e di esercizio dei servizi pubblici in una zona congestionata rispetto a quello degli stessi servizi in una zona equilibrata; i danni – anche, se pur non solo, in termini di depauperamento della forza-lavoro – provocati dalle enormi perdite di tempo connesse con i lunghi spostamenti tra residenza e posto di lavoro; le somme spese per l'acquisto di seconde case la cui necessità è sentita soltanto da coloro che sono privati da un'urbanizzazione patologica di un facile accesso alla campagna; il depauperamento in termini qualitativi della forza-lavoro determinato dall'insufficiente dotazione di servizi delle aree periferiche, alle quali si potrebbe agevolmente ovviare con i mezzi finanziari impiegati per far fronte ai costi aggiuntivi dei servizi – peraltro cronicamente insufficienti – nelle aree congestionate; e così via.

Occorre in una parola iscrivere al passivo – e non all'attivo come oggi si fa – tutti i costi, che non sono meno reali per il fatto di essere spesso non direttamente imputabili, sostenuti dai singoli e dalla comunità per compensare in qualche modo i guasti causati dagli squilibri territoriali alla salute fisica e psichica dei cittadini,

al clima della convivenza civile, al rapporto tra l'uomo e l'ambiente.

La verità è che l'astrazione dell'*homo oeconomicus* – che ha avuto un senso preciso fino a che il cammino dell'emancipazione umana ha coinciso in larga misura con il processo di liberazione delle classi diseredate della società dalla schiavitù della miseria, e che per questo ha potuto servire da fondamento alla concezione tradizionale della programmazione economica – si sta rivelando, alla luce delle trasformazioni prodotte nel modo di vivere e nella gerarchia dei bisogni dal modo di produzione scientifico, sempre più sterile e unilaterale. Dire quindi che la programmazione oggi deve essere globale equivale a dire che il suo obiettivo deve essere quello della liberazione dell'uomo tout court.

Una programmazione moderna, oltre che globale, deve essere *articolata*. Ognuna delle cellule che costituiscono il tessuto del territorio (quartiere, comprensorio, regione, ecc.) presenta problemi specifici, legati alle sue individuali caratteristiche fisiche, economiche e sociali, alla sua storia e alla sua cultura, che non possono essere ricondotti ad un minimo denominatore comune, né affrontati con possibilità di successo dall'alto, con strumenti di intervento predisposti per la soddisfazione di bisogni medi e attraverso l'impiego di risorse analizzate per grandi aggregati; ma che possono essere risolti soltanto con interventi differenziati, modulati sulla base di un accurato inventario dei bisogni e delle risorse, eretto, nello stesso quadro nel quale i problemi si pongono, da organismi che abbiano una conoscenza specifica delle caratteristiche individuali del territorio di loro competenza.

D'altra parte, la continua estensione del mercato e l'intensificazione incessante dei movimenti di uomini, di merci e di capitali rende sempre più intense e complesse le interrelazioni, a livello regionale, nazionale, continentale e planetario, tra gli ambiti locali nei quali si manifestano immediatamente i bisogni. Ne discende che i livelli di governo responsabili della programmazione saranno sottoposti ad un vincolo esterno che sarà tanto più forte quanto più ristretto sarà l'ambito territoriale in cui essi opereranno. La programmazione non potrà quindi essere un fatto soltanto locale, perché ogni livello di governo acquista l'autonomia necessaria al compimento di scelte che tengano effettivamente

conto dei bisogni reali dei cittadini soltanto se la rete di rapporti più estesa nel cui quadro esso deve operare presenta un grado accettabile di equilibrio (per esempio, una città industriale non potrà fare una buona programmazione dei servizi sociali, né una buona politica di controllo dell'espansione urbana, in presenza di grandi e incontrollati flussi migratori, aventi la loro origine in squilibri di dimensione nazionale, o continentale; una efficace politica di difesa delle acque dei fiumi dall'inquinamento non potrà essere fatta dalle singole autorità locali, ma da autorità che possano – grazie alla loro competenza territoriale più estesa – controllarne l'intero corso; e così via).

Ne consegue che una programmazione adeguata alle esigenze di una società giunta allo stadio post-industriale di sviluppo, se ha nel quadro locale il suo momento di elaborazione e di attuazione più aderente ai bisogni dei cittadini, presuppone d'altra parte la collaborazione di tutta una serie di livelli di governo, da quello comprensoriale a quelli regionale, nazionale, continentale e, in prospettiva, planetario, ognuno con la responsabilità di operare le scelte che si pongono nel rispettivo ambito territoriale⁵.

⁵ Nel secondo dopoguerra, nei paesi europei nei quali l'accentramento urbano ha assunto le dimensioni più drammatiche – la Gran Bretagna e la Francia – sono stati lanciati programmi di grande impegno e di notevole interesse, nell'intento di arginare la continua espansione delle capitali e – per quanto riguarda la Gran Bretagna – delle conurbazioni di Manchester e Birmingham.

In Gran Bretagna, nel tentativo di scaricare la pressione sui grandi centri, ci si è orientati verso la creazione di «città nuove» (*new towns*) su territori non abitati situati per lo più ai margini delle sfere di attrazione delle metropoli (otto *new towns* sono sorte al limite della *Greater London*). È da notare che le *new towns* hanno avuto un certo successo, acquisendo un grado notevole di vitalità e di autonomia, ma non sono state in grado di invertire la tendenza all'accentramento demografico e funzionale nelle grandi conurbazioni. Queste ultime, crescendo a macchia d'olio, hanno tendenzialmente riassorbito le *new towns* riducendole a propri satelliti (cfr. Robert E. Dickinson, *op. cit.*, pp. 495 ss.).

In Francia, dove l'espansione inarrestabile della capitale ha svuotato di funzioni l'intero territorio nazionale, la principale direttrice d'azione è stata quella del rafforzamento dei centri urbani più importanti dopo Parigi, denominati *métropoles d'équilibre* (Lille, Nancy-Metz, Strasburgo, Lione, Marsiglia, Tolosa, Bordeaux, Nantes), incrementando la loro dotazione di servizi culturali, amministrativi e finanziari e migliorando le loro infrastrutture e le loro reti di comunicazione (cfr. Jerome Monod e Philippe de Castelbajac, *op. cit.*, Parigi, P.U.F., 1978, pp. 73 ss.).

Entrambi i progetti hanno mancato l'obiettivo a causa dell'inadeguatezza del quadro istituzionale nel quale si è tentato di realizzarli – lo Stato burocratico

Si tratta ora di tentare di delineare brevemente i tratti fondamentali del modello sociale che deve costituire l'obiettivo di una moderna programmazione democratica, globale e articolata.

Alla luce di quanto si è detto precedentemente, pare di poter concludere che il problema è quello di realizzare il massimo decentramento possibile delle funzioni urbane, in modo da renderle tutte accessibili alla totalità dei cittadini, eliminando la discriminazione tra centro e periferia e, contemporaneamente, l'opposizione tra città e campagna. Ciò significa che, ogniqualvolta una funzione può essere svolta alternativamente da una grande «istituzione» che copra una vasta area geografica o da «istituzioni» più piccole, al servizio di aree geografiche più ristrette si dovrà sempre optare per la seconda alternativa. È importante rendersi conto a questo proposito del fatto che, se è ancora vero che il costo dell'ampliamento di «istituzioni» già esistenti può in qualche caso essere inferiore a quello della creazione di filiali decentrate della stessa «istituzione», è anche vero che, in generale, l'efficienza di numerose piccole «istituzioni» distribuite sul territorio è superiore a quella di una sola grande «istituzione» accentrata. Il primo obiettivo di una programmazione razionale dovrebbe quindi essere quello di creare il massimo grado di multifunzionalità al livello più basso, in modo che al massimo numero di cittadini sia data la possibilità di passare la massima parte del proprio tempo nel proprio quartiere, dove essi potranno abitare, andare a scuola fino all'università, lavorare, fare acquisti, passare buona parte del proprio tempo libero, fare politica.

Si tratta quindi di ripristinare – ma ad un livello di sviluppo economico e tecnologico, e quindi di opportunità offerte al singolo, enormemente più elevato – il tipo di vita urbana che esisteva in molte città dell'Europa comunale. Mumford ricorda che, nel XIII secolo, con una popolazione stimabile attorno alle 90.000 anime, Firenze disponeva di trenta ospedali, con più di mille letti⁶; che, nella stessa città, nel XIV secolo, risultavano esistenti

accentrato – a riprova dell'incompatibilità tra decentramento territoriale e accentrato politico-istituzionale.

A proposito della contraddittorietà della pretesa di realizzare dal centro, con metodi burocratici, un'efficace programmazione regionale, cfr. Jean Gottmann, *En étudiant la planification régionale*, in *op. cit.*, pp. 123 ss.

⁶ Lewis Mumford, *op. cit.*, p. 340.

110 chiese (che erano allora i *community centers*, i luoghi d'incontro nei quali prendeva forma la fisionomia culturale dei quartieri)⁷; che in molte città medievali la cura dei poveri e degli anziani era organizzata a livello dei quartieri, ecc. La città medievale era in un certo senso «una congerie di piccole città, ciascuna con un certo grado di autonomia e di autosufficienza, ciascuna formata così naturalmente da bisogni e scopi comuni da arricchire e completare necessariamente il tutto»⁸.

Nello stesso modo si tratta di ripristinare – ma non più attraverso un processo di migrazione spontanea, bensì attraverso scelte programmate e grazie ad un razionale sistema di incentivi – il modello di moltiplicazione degli insediamenti caratteristico della colonizzazione greca, che si attuava mediante la fondazione di nuove città autosufficienti non appena la pressione demografica nei centri originari rischiava di compromettere il benessere dei cittadini.

È chiaro che questa dispersione delle funzioni sul territorio è destinata comunque ad incontrare la barriera costituita dal fatto che il *limite inferiore del raggio d'azione* di certe «istituzioni» è destinato a rimanere al di sopra della dimensione del quartiere, e in alcuni casi anche di quella dei livelli più elevati. Ma anche in questo caso il decentramento è possibile: sia scomponendo l'istituzione nei vari comparti in cui si articola (così le facoltà o i dipartimenti di una stessa università possono essere localizzati in diversi luoghi centrali di uno stesso comprensorio); sia localizzando in luoghi centrali diversi diverse funzioni non divisibili dello stesso livello di importanza (per esempio il tribunale, la camera di commercio, il teatro). Questa dispersione può essere programmata, per ogni ordine di funzioni, a livelli diversi, fino ai più elevati, e vale per le stesse istituzioni di governo: la distribuzione sul territorio dei vari ministeri in cui si articola la pubblica amministrazione, per esempio, costituirebbe un potente freno alla crescita abnorme ed anarchica delle capitali.

L'attuazione di un piano di decentramento di questo genere presuppone un parallelo programma di diversificazione delle reti di comunicazione. Così il quartiere dovrebbe essere in linea di principio completamente pedonalizzato; il comprensorio servito da una ferrovia metropolitana e da una rete stradale autonoma rispetto a quelle

⁷ *Ibidem* p. 345.

⁸ *Ibidem*, p. 356.

a più lunga percorrenza; la regione da autonome reti ferroviarie ed autostradali; l'ambito nazionale da reti ferroviarie ad alta velocità, da grandi assi autostradali e da una rete di trasporto aereo, ecc.⁹.

Tutte queste reti dovrebbero essere tracciate con l'obiettivo di servire il rispettivo territorio nel suo complesso, e non singoli luoghi centrali di particolare importanza. Questo criterio comporta l'espulsione dai centri abitati non soltanto degli aeroporti – che in buona parte ne sono già lontani – ma anche dei nodi ferroviari e autostradali, che oggi introducono ferite profonde nel cuore delle grandi città e le caricano del peso insostenibile del traffico di transito.

È evidente a questo punto che una razionale politica di pianificazione del territorio metterebbe in crisi definitivamente il tradizionale modello della città come nucleo compatto. La compattezza rimarrebbe un requisito essenziale del solo quartiere, nel cui ambito gli spostamenti avverrebbero in ipotesi a piedi¹⁰. D'altra parte,

⁹ Una razionale politica del territorio deve avere comunque come effetto quello di minimizzare gli spostamenti delle persone, consentendo il soddisfacimento del massimo numero di bisogni di ciascuno nell'ambito territoriale più ristretto possibile. Si tratta di un'esigenza che riguarda sia gli spostamenti quotidiani e settimanali (pendolarismo, weekend) sia i periodici mutamenti di residenza legati alla carriera (cfr. il già citato Rapporto *Le contrôle de la croissance urbaine*). Il legame permanente del cittadino con il suo orizzonte territoriale, nelle sue diverse dimensioni (di quartiere, comprensoriale, regionale) è un presupposto essenziale dell'autogoverno, che non può acquistare vigore se non è sostenuto da un profondo sentimento di identificazione territoriale. Non si dimentichi che la causa fondamentale della degradazione a slum di molti quartieri di grandi città americane non sta tanto nella povertà degli abitanti, quanto nella provvisorietà della loro permanenza, che toglie loro ogni incentivo sia a curare la manutenzione e il restauro delle case che a dedicare energie al governo del quartiere.

¹⁰ È evidente che la dimensione ideale del quartiere varia in funzione della struttura degli insediamenti. In ogni caso il quartiere come livello di autogoverno organizzato non deve essere confuso con l'ambito comunitario che nella letteratura anglosassone viene normalmente indicato con il nome di *neighbourhood* (vicinato): si tratta di un'area nella quale l'autogoverno viene esercitato spontaneamente, grazie alla sorveglianza degli spazi pubblici da parte dei passanti e dei negozianti (si confronti a questo proposito la fine analisi di Jane Jacobs, *op. cit.*, pp. 13-151).

Il quartiere come livello formale di autogoverno dovrebbe coincidere quindi con quello che Jane Jacobs chiama *district* e Dickinson *community area*. La sua cifra di popolazione dovrebbe variare tra i 30.000 e i 100.000 abitanti, con la possibilità di raggiungere i 200.000 nel caso dei quartieri delle grandi metropoli. D'altro lato, gli insediamenti dispersi di dimensioni inferiori dovrebbero

l'assenza di compattezza ai livelli superiori non farebbe venir meno quell'interdipendenza di funzioni che costituisce il tessuto della vita urbana. Le relazioni dei quartieri tra di loro si organizzerebbero così secondo il modello della città-regione. La città ritornerebbe ad essere quella comunità di villaggi (*χωμῶν χουινωνία*) che era stata la *πόλις* dell'antica Grecia. E verrebbe superata, grazie all'opportunità offerta a tutti, senza distinzioni, di accedere, a parità di condizioni e indipendentemente dalla dimensione e dalla collocazione del luogo di residenza, all'uso dei servizi che caratterizzano la vita urbana, l'opposizione tra città e campagna.

Chi è il soggetto, l'agente della programmazione? Da quanto si è detto sinora dovrebbe risultare chiaramente che questa ha una dimensione che va al di là della tecnica, in quanto l'inventario dei bisogni di una comunità non può essere eretto che dalla comunità stessa che li percepisce. La programmazione quindi non può essere un fatto burocratico, ma deve essere un'espressione della *volontà generale*. Ciò significa che ad ognuno degli ambiti di interdipendenza nei quali si articola il territorio deve corrispondere un livello di autogoverno. È peraltro essenziale notare che, perché si possano sprigionare le immense forze ne-

poter mantenere lo status di quartiere, ma dovrebbero essere raggruppati in livelli di autogoverno intermedi.

La compattezza, come caratteristica essenziale del quartiere non può e non deve naturalmente impedire a chi lo desidera di scegliere quel tipo di habitat che i francesi designano con il nome di *rurbain*, cioè la residenza in campagna con una dotazione scarsa o inesistente di servizi collettivi. Si tratta in questi casi di insediamenti i cui costi non gravano, se non in misura marginale, sulla comunità e che perciò non vi è motivo di scoraggiare. È evidente che queste abitazioni sparse andrebbero collegate ai quartieri verso i quali tendono naturalmente a gravitare.

Il tipo di insediamento che sembra invece da scoraggiare nella prospettiva di una moderna pianificazione del territorio è quello che si realizza nelle lottizzazioni ispirate al modello della città-giardino, che proliferano alla periferia delle nostre città, dando luogo a quelle fasce di espansione caotiche e desolate che nella letteratura anglosassone vanno sotto il nome di *rural urban fringe*. Scelte programmatiche di questo tipo non sono più neutrali rispetto al benessere del resto della comunità perché presuppongono un'estensione della rete dei servizi collettivi, aumentano la congestione dei centri delle città e accelerano un tipo di sviluppo urbano che va nella direzione dell'accentramento e della gerarchia (cfr. *Demain, l'espace. L'habitat individuel péri-urbain*, Rapport de la commission d'étude présidée par Jacques Mayoux, Paris, La Documentation française, 1979, pp. 44-45, e Robert E. Dickinson, *op. cit.*, pp. 171 ss.).

cessarie per realizzare un piano capace di attuare un reale equilibrio territoriale, bisogna che l'autogoverno non sia puramente formale, ma si fondi sul recupero di un profondo sentimento di identificazione del cittadino con il suo quartiere e con le altre comunità alle quali appartiene. Occorre cioè che il cittadino ritorni a sentire la città come cosa sua, che gli interessi e i consumi collettivi prevalgano sugli interessi e consumi privati, che si recuperi la dimensione, oggi obliterata, del tempo come *durata*, che unisce nel sentimento della continuità storica i vivi a coloro che li precedettero e a coloro che verranno, e che dà ai vivi la forza di iniziare opere che soltanto le generazioni a venire potranno portare a compimento, come accadeva per le grandi cattedrali del Medioevo comunale.

Ciò può accadere soltanto se le comunità recuperano quell'*indipendenza* che fece la grandezza delle città-Stato greche e in nome della quale si formarono le *conjuraciones* – le leghe giurate tra cittadini – che liberarono le città medievali dal dominio dei signori feudali¹¹. E se, d'altro lato, questa indipendenza, anziché negarsi da sé nell'anarchia dei rapporti di forza tra città sovrane, cedendo il passo all'egemonia e all'imperialismo – come accadde appunto nella Grecia antica e nell'Italia del Rinascimento – viene garantita dalla *coordinazione* tra i vari livelli di governo, imposta dalle esigenze della programmazione articolata.

Indipendenza e coordinazione tra diversi livelli di governo sono quelli che Wheare, nella sua ormai classica definizione, considera i caratteri distintivi dello Stato federale¹². Il *federalismo* appare dunque come la formula costituzionale attraverso la quale il soggetto della programmazione – la volontà generale – può esprimersi – nella parte del mondo che si trova all'inizio dell'era post-industriale – in modo adeguato all'esigenza della creazione di un assetto territoriale equilibrato.

¹¹ Cfr. Max Weber, *op. cit.*, pp. 749 ss.

¹² Secondo Wheare, la caratteristica che definisce un'associazione federale di Stati è «il principio secondo il quale il governo generale e i governi regionali sono coordinati e indipendenti nelle loro sfere rispettive» (*On Federal Government*, London, New York, Toronto, Oxford University Press, consultato nell'edizione 1967, pp. 4-5). Ciò distingue lo Stato federale da un'associazione confederale, nella quale il governo generale è subordinato ai governi regionali, e da uno Stato unitario decentrato, nel quale sono i governi regionali ad essere subordinati al governo generale (*ibidem*, pp. 5 ss.).