

IL RUOLO DEL PLANNER TRA TECNICA E POLITICA*

di *Francesco Chiodelli***

Introduzione: uno, nessuno, centomila

Individuare una sfera circoscritta di competenze e ambiti all'interno della quale racchiudere il ruolo del planner (riconoscendo qui la sua specificità) è un'operazione sicuramente difficile. Tuttavia si tratta di un'operazione analiticamente fondamentale: senza dei limiti ai propri ambiti precipui di competenza (e una specificità sulla base della quale definirli) quella di planner (e di pianificazione) rischia di essere soltanto un'etichetta, da appiccicare, a seconda dei casi, a diverse figure (politici, burocrati, professionisti di vario tipo, comitati, semplici cittadini); se così fosse ci sarebbe però motivo di dubitare del senso stesso dell'esistenza di una figura professionale chiamata planner (e di una miriade di corsi di laurea in pianificazione)¹. In caso contrario è necessario ammettere che le funzioni del planner sono in qualche modo delimitate, e che esistono alcune competenze che fondano la sua specificità², mentre altre sono in questo senso secondarie (per quanto ciò non significhi affatto che siano inutili).

Quale sia tale dominio unico di competenze specifico della pianificazione non è chiaro. Nel corso della storia del planning sono state for-

* Ricevuto 8 settembre 2011; nella forma rivista 27 marzo 2012; accettato 14 aprile 2012.

** Francesco Chiodelli, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 – Milano; email: francesco.chiodelli@polimi.it.

¹ Come dichiara Friedmann (1998, p. 251), “quale [è] il nostro campo specifico di competenze come planner [...]? Se [fossimo] incapaci di identificare tale dominio, allora, in effetti, la pianificazione, come campo di studio professionale, non varrebbe la pena di essere salvata”.

² In sostanza si postula l'esistenza di una specifica *funzione* di planner, e la coincidenza fra tale *funzione* di planner e la *figura* del planner.

multate in proposito diverse proposte che, nel complesso, indipendentemente dal loro contenuto specifico, delineano un movimento dal riconoscimento di un ruolo piuttosto univoco e specialistico attribuito al planner a una visione più plurima e sfaccettata, in cui le sue competenze e i suoi ambiti di riferimento si moltiplicano³. Usando il titolo di un noto romanzo di Luigi Pirandello, si potrebbe affermare che, se dapprima il planner era *uno*, successivamente è divenuto *centomila*. Quest'ultima caratterizzazione rispecchia senz'altro meglio le molteplici attività nelle quali il planner è quotidianamente coinvolto; numerosi sono i contributi chiave nella storia della pianificazione che hanno disvelato la natura variegata delle sue attività, la difficoltà di ascrivere la sua funzione a un ruolo univoco, la molteplicità dei saperi e delle competenze che deve mettere in gioco. Tuttavia il rischio è che, essendo e volendo essere centomila, il planner diventi *nessuno*.

Obiettivo di questo saggio è quello di interrogarsi sul ruolo del planner e sugli ambiti di competenza che fondano la sua specificità, proponendo alcune prime riflessioni su uno dei tanti ruoli spesso attribuiti al planner, quello politico *attivo* (inteso qui nel senso di relativo a scelte di valore riferite al campo delle politiche pubbliche). Come noto, infatti, seppur in forme diverse, tale ruolo ha caratterizzato (e probabilmente ancora caratterizza) l'azione di molti planner (Howe e Kaufman, 1979; Howe 1994).

Prima di proseguire sono necessarie due puntualizzazioni.

In primis, non ci si chiede se la pianificazione sia o meno un'attività di natura politica. Questo fatto è non solo dato per assodato, ma costituisce il presupposto del ragionamento qui sviluppato. La domanda di ricerca di questo articolo è in sostanza la seguente: come il planner si deve rapportare

³ Si pensi per esempio al contesto anglosassone (vedi per esempio Taylor, 1998). Vi si possono individuare due macro-periodi. Il primo macro-periodo è riconducibile soprattutto agli anni a cavallo del secondo conflitto mondiale. Nell'immediato dopoguerra il planner è considerato soprattutto un esperto di disegno dello spazio; il sapere in suo possesso è considerato autorevole, sostantivo, forte e per lo più apolitico. Lo sviluppo negli anni Sessanta dell'approccio sistemico e di quello del processo razionale, pur con tutti i propri elementi di specificità, può leggersi come l'evoluzione finale di questo macro-periodo: il planner amplia i propri orizzonti al processo, ma, sulla carta, rimane pur sempre una figura specifica dotata di competenze tecniche peculiari. Il secondo macro-periodo prende le mosse negli anni Sessanta con il riconoscimento della natura valoriale delle scelte di piano. Il planner perde il proprio ruolo di esperto dotato di specifiche competenze sostantive disciplinari per divenire una figura dalle funzioni e dalle competenze multiple, di natura per lo più procedurale; il sapere centrale per la pianificazione diviene soprattutto quello manageriale e comunicativo; il planner diventa il manager, l'avvocato dei gruppi svantaggiati, l'esperto in comunicazione e mediazione, l'intellettuale impegnato. I suoi compiti e i suoi ambiti di competenza si moltiplicano.

alla natura intimamente politica (proceduralmente e sostantivamente politica) della pianificazione? Deve per esempio assumere un “ruolo politico attivo”, per esempio facendosi promotore presso i decisori e la società civile di certi specifici valori⁴?

In secundis, si propone qui una riflessione di carattere prettamente normativo e astratto. I limiti di un ragionamento di questo tipo sono sicuramente molti: per esempio è necessario assumere un quadro estremamente semplificato delle relazioni che intercorrono tra pianificazione e politica; ancora, è necessario assumere definizioni nette, e dunque necessariamente parziali, dei concetti che si utilizzano (primi fra tutti quello di politica e quello di pianificazione). Le conclusioni alle quali si giunge sono così esse stesse semplificate, e il loro senso non può essere certamente quello di orientare immediatamente (ossia senza mediazioni) la pratica. Un ragionamento di tipo prescrittivo, condotto astraendo e scarnificando all’osso le questioni, ha però il vantaggio di far emergere in modo molto chiaro, nei propri tratti essenziali, alcuni nodi problematici cruciali, che stanno alle radici della pianificazione. Le conclusioni a cui si giunge possono in questo senso essere pensate come orizzonti di riferimento (una sorta di infinità fichtiana, ma non necessariamente cattiva), utili da diversi punti di vista (tra questi, per esempio, in direzione della formulazione di “principi deontologici” per la pianificazione)⁵.

1. Il planner tra politica e tecnica

L’ampio ventaglio di attività del planner può essere in ultima istanza ricondotto a due distinti ruoli principali: il ruolo professionale e il ruolo accademico. Il primo caso (“planner-professionista”) riguarda tutti coloro che sono impegnati in attività dirette di pianificazione (per esempio la redazione di un piano); il secondo caso (“planner-accademico”) riguarda tutti coloro che sono impegnati in attività di ricerca e studio che hanno come oggetto la pianificazione. Una delle differenze fondative tra questi due ruoli riguarda

⁴ Spesso, infatti, dal riconoscimento della natura politica della pianificazione si fa discendere l’assunto che il planner debba svolgere una funzione politica attiva (come per esempio piuttosto chiaramente in Campbell, 2002; 2006; Campbell e Marshall, 1999).

⁵ A differenza di altri campi professionali, l’urbanistica ha poco interesse per questioni di deontologia professionale. Testimonianza è il fatto che i codici professionali delle associazioni di categoria sono poco conosciuti, poco discussi, poco tenuti in considerazione (Howe, 1994; Lo Piccolo e Thomas, 2008).

da la committenza: nel primo caso il planner è un professionista al servizio di una committenza specifica; nel secondo caso il planner è uno studioso che non è al servizio di alcun committente specifico e svolge quella che potrebbe essere definita una funzione di “libero intellettuale”⁶. Come argomenterò, è *in primis* l’esistenza in sé di tale committenza a definire un preciso campo di vincoli e prerogative all’azione del planner (in particolare al suo ruolo politico).

1.1. La traduzione nello spazio delle scelte politiche

Una delle caratteristiche costitutive del planner-professionista è dunque il suo essere al servizio di una committenza specifica. Quando tale committenza è pubblica è incarnata dal potere politico⁷; la *pianificazione* del territorio è una parte specifica del *governo* del territorio (che a sua volta è una componente del più generale governo *lato sensu*) (Mazza, 2011). Da specificare che in questo saggio si considera la politica come il campo di allocazione intenzionale e autoritativa di decisioni di valore (e dunque di diritti e doveri), e il potere politico come formalmente costituito dai rappresentanti politici democraticamente eletti⁸; parlando di pianificazione, invece, si fa riferimento soprattutto all’attività di produzione di piani.

Assumendo tali definizioni (semplificate, ma sufficienti per gli intenti

⁶ Spesso le unità di ricerca universitarie svolgono attività di ricerca in conto terzi; in questo caso il planner è da considerarsi planner-professionista. Naturalmente il ruolo del planner-professionista e quello del planner-accademico possono coincidere in uno stesso individuo che si dedica alla pianificazione. Per di più, per esempio, l’attività accademica può giovare delle esperienze maturate in campo professionale o può essere indirizzata a fornire indicazioni ai professionisti, e l’attività professionale può giovare delle esperienze e delle conoscenze maturate in ambito accademico. Tuttavia i due campi rimangono distinti (analiticamente e fattualmente): distinti sono gli scopi delle attività del planner, distinti sono i suoi limiti d’azione, distinti sono anche i compensi che percepisce.

⁷ In questo saggio mi interesso solo della committenza pubblica. Riflessioni (parzialmente) differenti andrebbero sviluppate in relazione alla committenza privata.

⁸ Come noto, i rappresentanti democraticamente eletti costituiscono solo la rappresentazione *formale* del potere politico. Alla definizione delle scelte politiche concorrono nella pratica numerosi attori portatori di interessi specifici (per esempio di tipo economico) (vedi Flyvbjerg, 1998; 2002). Questo carattere di frammentazione degli interessi in gioco (che concorrono formalmente o informalmente, direttamente o indirettamente alla definizione delle decisioni politiche) si è tanto più accentuato negli ultimi decenni. Ciò non modifica tuttavia il fatto che il “committente responsabile” resta comunque costituito dagli organi politici istituzionali, che mantengono il potere formale e la responsabilità pubblica della decisione.

di questo testo), si può dichiarare che la pianificazione è interpretabile come uno strumento per attuare le decisioni del potere politico e, più precisamente, per tradurre in “fatti spaziali” le volontà politiche. La pianificazione è lo strumento tecnico (e quindi inintenzionale) dell’intenzionalità politica⁹.

Ciò può suggerire un quadro di netta separazione fra politici e tecnici/amministrativi (*administrators*) di weberiana memoria¹⁰ – il cosiddetto modello dicotomico – che è certamente astratto e idealtipico. Nella pratica i tecnici hanno sempre un ruolo politico (concorrono cioè a influenzare le decisioni politiche): la rigida dicotomia politica-burocrazia (tanto più se letta come sovrapposta alla dicotomia decisione-esecuzione) disegna uno scenario lontano dalle realtà, come gli studi di *public administration* hanno dimostrato da lungo tempo¹¹. In questo senso è sicuramente vero che, come dichiara Svava (2001, p. 179), il personale non-politico di un’amministrazione pubblica (ivi compresi i planners) è allo stesso tempo “strumentale e costitutivo” e che “i rappresentanti eletti e il personale amministrativo [*administrators*] mantengono ruoli distinti [...] ma le funzioni che svolgono necessariamente si sovrappongono”. Tuttavia, come sostiene altrove lo stesso Svava (2008, p. 49), la relazione fra politici e amministrativi si fonda su “uno *scambio attivo all’interno di certi limiti*. È una relazione in cui gli attori di una sfera non possono prendere il controllo di una funzione che è prerogativa di un attore dell’altra sfera [...]. La natura della relazione può variare considerevolmente all’interno di questi limiti, ma tali limiti non possono essere completamente rimossi senza stravolgere la natura di tale relazione”.

Politica e amministrazione (e dunque politica e pianificazione, considerando la pianificazione come una parte specifica della *public administration*) sono due sfere che si sovrappongono; tuttavia tale sovrapposizione, per quanto ampia, non è mai completa¹². Pur da utilizzare con accortezza, il concetto della separazione fra politica e tecnica (pianificazione) rimane dunque una chiave analitica utile e valida. È in questo senso possibile sostenere che, sebbene con un proprio grado di autonomia, il

⁹ In sostanza la pianificazione indubbiamente *ha a che fare* con scelte di politiche e di valore, ma la sua prerogativa non è quella di *compire* tali scelte.

¹⁰ Vedi per esempio Weber (1946).

¹¹ La riflessione delle scienze politiche su questo tema è ampia e di grande interesse. Tuttavia le conclusioni a cui giunge non sono sempre immediatamente e completamente trasferibili alla pianificazione. Rispetto agli *administrators*, infatti, i planners hanno un surplus di specificità disciplinare che li contraddistingue e li differenzia dai normali funzionari amministrativi.

¹² “Il modello dicotomico è un costrutto a molte facce che non può essere accantonato, forse un mostro a molte teste che non può mai essere ucciso” (Overeem, 2008, p. 42). Vedi anche Svava (1990).

planner-professionista è pur sempre un tecnico al *servizio* degli interessi del potere politico: “i planners, come qualsiasi altro gruppo professionale, non sono attori ben intenzionati del cambiamento sociale. Sono invece servitori civili di organizzazioni di interesse o di compagnie private che pagano i loro salari e che si aspettano che promuovano i loro interessi” (Flyvbjerg, 1996, p. 386). Di conseguenza la sua azione dovrebbe essere tutta interna agli indirizzi politici stabiliti dal potere politico. La deviazione da ciò è infatti, da un punto di vista teorico, *sbagliata*, ossia contraria ai principi della democrazia delegata: in termini generali il planner-professionista dovrebbe essere semplicemente un “traduttore spaziale” di scelte politiche (nel senso di politicamente connotate e di decise dalla politica), ossia dovrebbe ragionare su quali *mezzi* (per esempio quale organizzazione dello spazio, quali usi del suolo, quale processo, quali attori coinvolti) possono essere utilizzati per raggiungere un certo *fine* politicamente deciso, qualunque esso sia¹³ (Chiodelli, 2012).

1.2. La delega

Il rapporto tra decisori politici e planners è sempre regolato da un meccanismo (esplicito o implicito) di delega: per realizzare i propri desideri in termini di *policies*, la politica deve passare necessariamente attraverso una struttura tecnico-amministrativa¹⁴; quando in gioco ci sono questioni spaziali, questo tramite è rappresentato dal planner. Al di là del suo specifico funzionamento, è già l'esistenza in sé della delega ad avere rilevanti implicazioni etiche per il planner nella sua relazione con la politica (Howe, 1994) (in questo paragrafo ci si interessa, per l'appunto, più che del funzionamento della delega del suo significato). In termini analitici è possibile distinguere tra una delega sui mezzi (*come* raggiungere certi fi-

¹³ Com'è noto, spesso i fini non sono né definiti né chiaramente esplicitati: la committenza politica non indica con chiarezza gli obiettivi strategici che vuole perseguire, talvolta per reale incertezza, talvolta perché lo stesso processo di piano è uno dei mezzi per ridefinire gli obiettivi politici (vedi Mazza, 2004). La sostanza della riflessione proposta sulla delega rimane comunque interamente valida.

¹⁴ Come dichiarano Bendor *et al.* (2000), tutti delegano (persino Dio nella Bibbia). I motivi sono diversi: “Non delegare può essere *infattibile* [...]. Non delegare può essere *troppo costoso* [...]. Analogamente, il problema in questione può essere *non sufficientemente importante* affinché i superiori se ne occupino [...]. O la risoluzione di un problema potrebbe richiedere *competenze e informazioni* che i superiori non posseggono. La delega di autorità ai subordinati può permettere una *risposta più rapida* agli eventi [...]. Infine la delega di autorità ai subordinati può contribuire a *motivarli*” (ivi, p. 1).

ni) e una delega sui fini (*quali* fini raggiungere). Nella pratica i due tipi di delega sono di norma sovrapposti: al planner è concesso un certo grado di autonomia sia in relazione ai mezzi, sia in relazione ai fini. Tuttavia è utile separare analiticamente i due tipi di delega. Qui mi occuperò soltanto della delega sui mezzi.

La delega assegna al planner, delimitandoli, certi gradi di libertà. Il meccanismo della delega sottende l'idea da parte del committente che l'esito del delegare possa essere l'indicazione di uno strumento adeguato a materializzare al meglio i suoi desideri e le sue volontà; ciò tuttavia non si basa sull'assunzione che la decisione sui mezzi sia determinabile in maniera diretta e oggettiva a partire da un sapere tecnico; si basa invece su una sorta di fiducia nell'affinità tra delegante e delegato – è sulla base della forza che, nelle diverse situazioni concrete, tale idea assume che si determinano l'ampiezza della delega e i meccanismi di controllo messi in campo dalla committenza. Il principio che (generalmente) guida la delega è il cosiddetto *ally principle*: “i principali [*principals*] delegheranno maggiore autorità nel caso in cui *diminuisca* la loro incertezza politica (ossia l'incertezza rispetto alle preferenze dell'agente) o la differenza tra le preferenze dell'agente e le loro preferenze” (Lavertu e Weimer, 2009, p. 96). In sostanza, dal punto di vista della committenza il problema della delega è strumentale, e si può esprimere così: “il guadagno che si ottiene dal delegare una decisione a un soggetto più informato vale la perdita prodotta dal fatto che la scelta è compiuta da qualcuno con preferenze differenti?” (Bendor *et al.*, 2000, p. 7).

Dal punto di vista del planner, invece, la delega solleva soprattutto questioni di etica professionale: qual è il “giusto” grado di autonomia del planner? Qual è lo spazio che, nella propria attività, il planner può riservare ai propri valori personali? È legittimo che un tecnico compia scelte di valore che si discostano consapevolmente dai desiderata dell'autorità pubblica? La delega sui mezzi implica infatti, sempre, volenti o nolenti, un certo grado di autonomia sostantiva del delegato, poiché diversi sono i mezzi possibili per raggiungere un certo fine e poiché, chiaramente, i diversi mezzi non sono equivalenti nelle proprie esternalità.

1.3. Il principio deontologico del non-inganno

Come detto, tramite la delega viene concesso al planner un certo grado di libertà. Tale libertà è amplificata e rafforzata dal carattere tecnico della pianificazione: in quanto depositario di un sapere specialistico il planner

gode per definizione di una certa dose di autonomia rispetto alla committenza. Questi ambiti di libertà sono fonte di grande responsabilità: nella delega è infatti insita la possibilità di contravvenire (per quanto parzialmente) ai valori e alle volontà dei decisori politici.

Se si accetta quanto detto precedentemente, ossia che il ruolo del planner è quello dell'individuazione dei mezzi idonei a concretizzare spazialmente obiettivi politici, poiché i mezzi per raggiungere un certo fine sono multipli e non equivalenti ne consegue che, in termini ideali, gli sforzi del planner dovrebbero essere precauzionalmente indirizzati a restringere il più possibile gli ambiti della delega concessagli dal potere politico. In sostanza il planner dovrebbe tentare di fare di se stesso, il più possibile, un mero strumento al servizio delle volontà del potere, evitando qualsiasi interferenza con gli obiettivi posti della committenza¹⁵. Il suo principale scopo dovrebbe essere soltanto quello della massima competenza professionale¹⁶: analizzare in modo competente e approfondito i diversi mezzi utilizzabili per raggiungere un certo fine, mettendone in evidenza esternalità positive e negative in relazione ai diversi gruppi e ai diversi attori. Le soluzioni spaziali proposte dovrebbero essere selezionate nel modo più distaccato possibile dai valori personali del planner (indipendentemente dai valori sostantivi a esse sottesi).

A differenza di quanto si tende spesso a sostenere, si potrebbe dunque affermare (un po' provocatoriamente) che il planner non ha alcun vincolo sostantivo che deriva direttamente del cosiddetto "interesse pubblico" (anche ammettendo che questa nozione sia ancora utilizzabile) o da valori quali per esempio giustizia sociale ed equità (per quanto essi possano essere individualmente considerati come desiderabili). Il suo principale vincolo rispetto alla collettività è deontologico, e concerne per esempio la competenza e la responsabilità professionale: ciò implica per esempio il fatto di non ingannare involontariamente (competenza professionale) o volontariamente (responsabilità professionale) la committenza¹⁷.

Allo stesso tempo il planner deve anche rifiutare il fatto che le proprie argomentazioni siano utilizzate dalla committenza per irretire o ingannare soggetti terzi: è assai comune, per esempio, che le ragioni tecniche vengano presentate come risolutive nella decisione di una politica pubblica, mentre

¹⁵ A differenza, per esempio, di quel che pensa la maggior parte dei planners intervistati nella ricerca di Howe e Kaufman (1979).

¹⁶ Tale principio è simile a quello che Marcuse (1976, p. 268) definisce come obbligo di "conoscenza e competenza".

¹⁷ In sostanza, l'etica professionale del planner implica principi più di tipo procedurale che sostantivo (Hoekveld e Needham, 2012).

la conoscenza tecnica non genera mai meccanicamente le *policies*¹⁸. È in tal senso che la delega deve essere guardata con sospetto, e in alcuni casi addirittura rifiutata: il rischio sempre in agguato è che si tratti solo di un artificio per scaricare la responsabilità politica delle decisioni sul tecnico. Per sottrarsi al rischio che il planner sia lo strumento attraverso cui, parafrasando Henri Lefebvre, si nasconde l'ordine morale e politico insito nel disegno dello spazio¹⁹, sarebbe utile, per esempio, che il planner cercasse sempre di evidenziare il proprio ruolo di “traduttore spaziale” (o meglio, di suggeritore di possibili traduzioni spaziali) e non di decisore. Se poi ciò non fosse sufficiente e il planner-professionista percepisse che il proprio ruolo è soltanto quello di garantire copertura tecnica rispetto a decisioni di natura politica, la strada che rimane è soltanto quella delle dimissioni.

In sostanza, il principio deontologico che dovrebbe guidare il planner-professionista dovrebbe essere sempre quello del non-inganno: non ingannare (intenzionalmente o in intenzionalmente) i committenti, e non permettere che i committenti, tramite le argomentazioni del planner, ingannino altri²⁰.

2. L'impegno politico del planner

2.1. Il planner-professionista non è un'“attivista politico”

Ciò che si può dedurre da questo quadro è che, sicuramente, il ruolo del planner-professionista non è quello dell'“attivista politico”, intendendo con questo termine il planner che cerca sempre di difendere e promuovere (per esempio rappresentandoli nel piano) i valori in cui crede o quelli di uno specifico gruppo sociale al quale si sente simpatetico, anche se questi sono

¹⁸ Anche nel caso ideale in cui si sia in presenza di fini chiaramente esplicitati e definiti e di una tecnologia sedimentata, la conoscenza specialistica non determina meccanicamente la *policy* (contrariamente a quanto dichiara per esempio Christensen, 1985). Nella scelta di una *policy* vi è sempre un irriducibile surplus di scelte etiche, opportunità politiche, ragioni simboliche, motivazioni e idiosincrasie personali che esulano dal sapere tecnico.

¹⁹ “Capita ai tecnocrati di organizzare minuziosamente lo spazio repressivo. Senza lasciare la loro buona coscienza. Non sanno che lo spazio cela un'ideologia [...]. Ignorano o fingono di ignorare che l'urbanistica, obiettiva in apparenza (perché statale, nutrita di competenze e di sapere) è un'urbanistica di classe e cela una strategia di classe (una logica particolare)” (Lefebvre, 1973, p. 176). Sull'argomento vedi anche Lefebvre (1967; 1976). Per un approfondimento sia concesso rimandare a Chiodelli (2011).

²⁰ “L'inganno [...] è una parte integrante di molte delle decisioni in cui i planners sono coinvolti, e gli incentivi affinché i planner ingannino soggetti terzi sono forti” (Flyvbjerg, 1996, p. 392).

in contrasto con le scelte della committenza politica. Ogni problema di non condivisione dei valori e delle finalità della committenza politica (e delle scelte territoriali attraverso cui questa si esprime) non rientra infatti nell'alveo della deontologia professionale, ma si riferisce soltanto a questioni di etica individuale. Quale spazio dovrebbe allora riservare il planner-professionista ai propri valori etici? La questione è sicuramente complessa (vedi per esempio Marcuse, 1976; Howe, 1994). Schematizzando si può però affermare che le strade che il planner-professionista può legittimamente praticare sono solo due. Il planner può per esempio scegliere una sorta di atarassia, di "sospensione valoriale": in quanto mero esecutore delle volontà del potere può scegliere di lavorare anche al servizio di posizioni politiche contrarie alle proprie convinzioni. Nel caso in cui invece il planner non voglia rinunciare ai propri valori, l'unica soluzione possibile è quella di lavorare al servizio di un potere politico rispetto al quale è simpatetico, di cui condivide i valori e le finalità (tanto più che questo è ciò che, usualmente, anche la politica ricerca e ciò su cui, come detto, la delega si fonda). *Tertium non datur*: l'opzione dell'attivista politico che corregge o combatte il "sistema" dall'interno è, in linea generale, illegittima (oltre che, per inciso, poco praticabile).

2.2. *Il ruolo politico del planner-accademico*

Quando detto riguarda il planner-professionista. È però interessante chiedersi se analoghe conclusioni valgano anche per il planner-accademico.

Rispetto al planner-professionista, il planner-accademico è in termini generali sottratto ai vincoli posti da una committenza esterna, alla quale rispondere e rispetto alla quale dovrebbe commisurare la propria azione e i propri valori. In questo senso il suo raggio di azione si può allargare anche al campo della teoria normativa (ossia alla sfera del "che cosa è giusto o sbagliato fare"): non è più vincolato allo studio dei mezzi, ma può interessarsi anche dei fini. Lo scopo, per esempio, può essere quello di dipingere l'immagine della "città giusta" (Fainstein, 2010; Marcuse *et al.*, 2009).

Nel fare ciò, tuttavia, sembra opportuno che il planner-accademico rispetti quel vincolo strutturale di natura logico-filosofica che definisce l'impossibilità di derivare prescrizioni da asserzioni, e viceversa (la cosiddetta "legge di Hume")²¹. Ciò che da questo vincolo discende per il

²¹ Il dibattito sulla legge di Hume è ampio. Come noto, alcuni autori hanno messo

planner-accademico è, allo stesso modo di quanto succede per il planner-professionista, l'erroneità (logica) di utilizzare ragioni puramente tecniche per giustificare argomenti normativi (politici, etici o estetici)²²; si potrebbe in questo senso parlare del principio deontologico dell'argomentazione tecnico-anankastica. In caso contrario si avvalora l'impressione che scelte normative (per esempio politiche) possano essere considerate ineluttabili necessità naturali (ossia possano derivare semplicemente da una certa descrizione dei fatti).

Inoltre, quando argomenta la propria idea di "città giusta" o di "città bella", il planner dovrebbe evitare di farlo servendosi di tesi categoriche (ossia di tesi che prescrivono qualcosa come buono in sé, con una giustificazione di carattere apodittico: X è meglio di Y; X è buono e giusto, Y è cattivo e sbagliato); ciò infatti potrebbe lasciar intendere che tali tesi siano fondate causalmente sul suo sapere specialistico, quando invece sono per lo più determinate da predisposizioni e convinzioni personali. Anche quando il planner-accademico si esprime (legittimamente) in relazione a fini (ossia sostiene tesi di natura etica, estetica, politica), dovrebbe dunque farlo formulando relazioni anankastiche (ossia formulando un'argomentazione tecnica: se si vuole X si deve Y, dove X è un fine connotato valorialmente posto arbitrariamente dal planner-accademico). Un tipo di argomentazione diversa, ma altrettanto logicamente corretta, è quella che si mantiene tutta all'interno del campo normativo, fondando la propria forza per esempio sulla persuasività e la coerenza delle tesi proposte. Tuttavia, se utilizza soltanto un tale tipo di argomentazione, lo studioso più che di pianificazione si occupa di teoria politica: più che planner è filosofo politico. Ciò non è per forza un problema²³, ma è probabilmente un impoverimento; si rinuncia infatti al contributo specifico che il planner in quanto tecnico può dare in più rispetto al filosofo politico. Tale contributo è per l'appunto quello dell'argomentazione tecnico-anankastica: non solo persuadere della giustezza della propria idea, ma proporre anche mezzi spaziali (efficaci e accettabili nelle proprie esternalità) per realizzarla.

in discussione la validità di tale assunto. È per esempio il caso di McIntyre (1981), che ha proposto la nozione di concetto funzionale (intendendo con questo termine un concetto che contiene già nella propria definizione una connotazione morale o assiologia). Nel campo della pianificazione, tuttavia, la maggior parte dei concetti utilizzati non è di questo tipo.

²² Nonostante questo, alcune delle più diffuse teorie della pianificazione postulano proprio la derivabilità di prescrizioni da descrizioni e la triade geddesiana rilievo-analisi-piano è ancora piuttosto in voga.

²³ A patto che sia chiaro che si sta esprimendo non come planner, ma come filosofo politico.

Allo studioso di planning è concessa inoltre la possibilità di svolgere un'attività di critica delle politiche messe in campo da una certa amministrazione pubblica in materia di governo del territorio. Per le ragioni appena evidenziate, anche tale critica dovrebbe però svolgersi essenzialmente a livello dei mezzi scelti e non a livello dei fini e dei valori perseguiti²⁴. Se invece il planner-accademico vuole contestare i valori che guidano tali politiche (sostenendone per esempio altri) lo può fare, ma solo in quanto semplice cittadino (o ritagliandosi il ruolo di filosofo politico), e avendo pertanto sempre l'accortezza di spogliarsi di qualsiasi abito tecnico. In questo caso, infatti, egli svolge una funzione politica piena e attiva – che non è prerogativa del tecnico in quanto tecnico.

A essere negativo è il connubio tra tecnica e politica, poiché genera l'impressione che vi possa essere una connessione necessaria fra i due campi; al contrario la politica non è una *techné*, e la tecnica non genera mai la politica. L'impegno politico diretto di alcuni planner, per esempio come assessori all'urbanistica, è in questo senso rischioso, perché può trasmettere l'idea che la loro carica sia di natura tecnica, quando invece è sempre essenzialmente politica – problematica è in questo senso l'idea stessa di governo tecnico. Riprendendo la nota accezione di “sfere di giustizia” di Michael Walzer (1983), si può pensare a tecnica e politica come a due sfere distinte (per quanto attigue e spesso tangenti).

Conclusioni: il delicato equilibrio tra tecnica e politica

Nella pratica quotidiana il planner ricopre svariati ruoli e svolge svariate funzioni. Tra questi, quello di “attivista politico” solleva dubbi di legittimità e opportunità, se interpretato nel senso di sostenere che il planner può compiere rilevanti scelte di valore in vece del potere politico (magari addirittura divergenti dai valori e dalle indicazioni di quest'ultimo). Non solleva dubbi di legittimità e opportunità se tale ruolo è interpretato per esempio secondo la proposta originaria di Paul Davidoff, in cui il planner è al completo servizio del committente, di cui supporta tecnicamente le argomentazioni e rispetto ai valori del quale è simpatetico:

il tecnico di parte svolge un ruolo analogo a quello dell'avvocato: come quest'ultimo perora la causa del proprio cliente. [...] Il tecnico di parte rimarrebbe

²⁴ Per esempio: la politica Y non è adeguata a perseguire il fine X perché, diversamente da quanto dichiarato, genera le esternalità negative A e B (al contrario, per esempio, della politica Z), favorisce i gruppi F e G (mentre penalizza i gruppi H e I).

comunque soprattutto un tecnico: nei confronti del suo cliente, avrebbe la responsabilità di stendere un piano e di compiere tutte le operazioni pertinenti al processo di pianificazione (Davidoff, 1973, p. 197).

Per quanto tali riflessioni possano sembrare scontate a chi dall'esterno guarda alla pianificazione come a una tra le tante professioni, non sono affatto scontate per chi guarda l'urbanistica dall'interno. La storia del *planning* ci consegna infatti una disciplina che molte volte ha avuto la tentazione di compiere scelte di valore sostitutive o alternative alla politica (in una sorta di auto-elezione, esplicita o implicita, a quarto potere); se ciò era più evidente in passato, ancor oggi la pianificazione non ha abbandonato questa tendenza. Più che con le scelte etiche e politiche, il planner dovrebbe invece confrontarsi con le componenti tecniche insite nelle *policies*, se non altro perché è sulla solidità del suo sapere tecnico che si fonda la ragione d'essere (e, se vogliamo, anche l'utilità sociale) della pianificazione²⁵. Il ruolo sociale del planner non risiede infatti nella sua capacità di cambiare dall'interno un sistema di potere che si considera ingiusto, o di ergersi a difensore e/o promotore di valori di partecipazione, giustizia sociale e democrazia. La sua utilità sociale risiede nel fornire argomenti tecnici per trasformare scelte di valore in fatti spaziali. Rispetto alla politica la sua funzione è dunque sempre di *servizio*: a seconda del ruolo che si assegna alla pianificazione e alla sua posizione nel sistema istituzionale, il *planning* produce argomenti tecnici che aiutano la politica a decidere, che aiutano a concretizzare certe decisioni, che aiutano a criticare certe scelte, che aiutano la mobilitazione di certi gruppi, ma che di per sé non annullano le componenti non tecniche insite in qualsiasi *policy*. I principi guida della sua azione, di conseguenza, dovrebbero essere soprattutto di tipo deontologico (tra cui per esempio il dovere del non-inganno prima citato), mentre concetti di tipo finalistico (per esempio l'interesse pubblico) sembrano non solo non centrali, ma fors'anche non attinenti al ruolo del planner.

In questo senso la sfera di competenza precipua del planner non pare essere quella normativa, bensì quella tecnica, in particolare quella tecnica legata al disegno dello spazio (ciò vale tanto per il planner-professionista

²⁵ Inoltre, maggiore è la solidità del sapere tecnico, maggiori sono le possibilità, da parte del planner, di ritagliarsi un ruolo autonomo e distinto dalla sfera politica, sottraendosi ai tentativi di utilizzo strumentale da parte del potere. Naturalmente una conoscenza forte è una condizione necessaria ma non sufficiente a garantire l'autonomia della pianificazione dalla politica. Come argomenta Flyvbjerg (2003, p. 319), nella realtà il potere è conoscenza, e non viceversa ("il potere *definisce* ciò che conta come razionalità e conoscenza e di conseguenza cosa conta come realtà"). Ossia, come ci ricorda Chantal Mouffe (2000), la connessione non è tanto tra legittimità e conoscenza, quanto tra legittimità e potere.

quanto per il planner-accademico) – schematizzando, si potrebbe dichiarare che una condizione necessaria (per quanto probabilmente non sufficiente) per essere un planner è occuparsi di tradurre nello spazio scelte politiche²⁶.

Riferimenti bibliografici

- Bendor J., Glazer A. e Hammond T. H. (2000). Theories of delegation in political science. *Research Paper No 1655*. Graduate School of Business, Stanford University (pubblicato come: Theories of delegations. *Annual Review of Political Science*, 4, 1, 2001: 235-269).
- Campbell H. (2002). Planning: An idea of value. *Town Planning Review*, 73, 3: 271-288.
- Campbell H. (2006). Just planning: The art of situated ethical judgment. *Journal of Planning Education and Research*, 26, 1: 92-106.
- Campbell H. e Mashall R. (1999). Ethical frameworks and planning theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 3: 464-478.
- Chiodelli F. (2011). L'urbanistica come tecnica: una riflessione a partire da Henri Lefebvre. *Territorio*, 56: 164-171.
- Chiodelli F. (2012). Re-politicizing space through technical rules. *Planning Theory* (in corso di pubblicazione).
- Christensen K. S. (1985). Coping with uncertainty in planning. *Journal of the American Planning Association*, 51, 1: 63-73.
- Davidoff P. (1973). Pluralismo sociale e pianificazione di parte. In: Crosta P., a cura di, *L'urbanista di parte. Ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*. Milano: FrancoAngeli, 192-224 (ed. or: Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31, 1965: 331-338).
- Fainstein S. (2010). *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press.
- Flyvbjerg B. (2002). Bringing power to planning research: One researcher's praxis story. *Journal of Planning Education and Research*, 21, 4: 353-366.
- Flyvbjerg B. (1996). The dark side of planning: Rationality and "realrationalität". In: Mandelbaum S. J., Mazza L. e Burchell R. W., eds., *Explorations in Planning Theory*. New Brunswick: Rutgers, Center for Urban Policy Research, 383-394.
- Flyvbjerg B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: Chicago University Press.
- Flyvbjerg B. (2003). Rationality and power. In: Campbell S. e Fainstein S., eds., *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell, 318-329.
- Friedmann J. (1998). Planning theory revisited. *European Planning Studies*, 6, 3: 245-253.

²⁶ Si ringraziano per gli utili consigli Stefano Moroni, Luigi Mazza, Gabriele Pasqui, oltre ai due anonimi *referees*. Naturalmente la responsabilità per i contenuti del paper va ascritta soltanto all'autore.

- Hoekveld G. e Needham B. (2012). Planning practice between ethics and the power game: Making and applying an ethical code for planning agencies. *International Journal of Urban and Regional Research* (in stampa, DOI: 10.1111/j.1468-2427.2012.01146.x).
- Howe E. (1994). *Acting on Ethics in City Planning*. New Brunswick: Rutgers.
- Howe E. e Kaufman J. (1979). The ethics of contemporary American planners. *Journal of the American Planning Association*, 45, 3: 243-255.
- Lavertu S. e Weimer D. L. (2009). Integrating delegation into policy theory literature. *The Policy Studies Journal*, 37, 1: 93-102.
- Lefebvre H. (1967). *Vers le cybernanthrope: contre les technocrates*. Paris: De-noël-Gonthier.
- Lefebvre H. (1973). *La rivoluzione urbana*. Roma: Armando (ed. or.: *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970).
- Lefebvre H. (1976). *La produzione dello spazio*. Milano: Moizzi. (ed. or.: *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1972).
- Lo Piccolo F. e Thomas H. (2008). Research ethics in planning: A framework for discussion. *Planning Theory*, 7, 1: 7-23.
- Marcuse P. (1976). Professional ethics and beyond: Value in planning. *Journal of the American Planning Association*, 42, 3: 264-274.
- Marcuse P., Connolly J., Novy J., Olivo I., Potter C. e Steil J., eds. (2009). *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*. London: Routledge.
- Mazza L. (2004). *Piano, progetti, strategie*. Milano: FrancoAngeli.
- Mazza L. (2011). Governo del territorio e pianificazione spaziale. In: Dematteis G., a cura di, *Le grandi città italiane. Società e territori*. Venezia: Marsilio, 261-316.
- McIntyre A. (1981). *After Virtue. A Study in Moral Theory*. London: Gerald Duckworth.
- Mouffe C. (2000). Deliberative democracy of agonistic pluralism. *Political Science Series*, 27. Vienna: Institute for Advances Studies.
- Overeem P. (2008). Beyond heterodoxy: Dwight Waldo and the politics-administration dichotomy. *Public Administration Review*, 68, 1: 36-45.
- Svara J. (1990). *Official Leadership in the City*. New York: Oxford University Press.
- Svara J. (2001). The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, 2: 176-183.
- Svara J. (2008). Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics-administration relationship. *Public Administration Review*, 68, 1: 46-51.
- Taylor N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. Londra: Sage.
- Walzer M. (1983). *Spheres of Justice*. New York: Basic Books.
- Weber M. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford: Oxford University Press (Repr. in: Legates R., Stout F., eds., *Early Urban Planning: 1870-1940. Selected Essays*. London: Routledge, 1998, 37-43).

ABSTRACT

Il saggio propone una riflessione sulla relazione tra pianificazione e politica: l'obiettivo è quello di indagare i limiti di legittimità del coinvolgimento attivo del planner in questioni politiche. Il ragionamento si concentra in particolare sulle implicazioni che l'esistenza della delega (attribuita al planner dalla committenza politica) ha per le attività di pianificazione.

Parole chiave: pianificazione, politica, delega.

Trapped between Technique and Politics: A Reflection on the Role of the Planner

Abstract. The paper proposes a reflection on the relationship between planning and politics. The aim is to investigate the legitimate limits of the direct involvement of the planner in political issues. The reflection focuses in particular on the tricky questions related to the existence of a delegation from the public customer/authority to the planner (more specifically, it focuses on the “delegation of means”, *i. e.* the delegation from the public to the planner to choose the means to reach specific aims)

Keywords: planning, politics, delegation