Gli irregolari. Suggestioni da Ivan Illich, Albert Hirschman e Charles Lindblom per la pianificazione a venire

Gabriele Pasqui

FrancoAngeli — Collana del DAStU, Politecnico di Milano **taccuini**

Collana del DAStU, Politecnico di Milano

Direttore
Francesco Infussi (DASTU)

Redazione
Gaia Caramellino (DASTU)
Andrea Oldani (DASTU)
Giulia Setti (DASTU)
Federico Zanfi (DASTU)

Coordinatore Comitato scientifico
Massimo Bricocoli (DASTU)

Membri del Comitato scientifico internazionale
Lucio Carbonara ('La Sapienza', Roma)
Mario Carpo (Yale School of Architecture, New Haven)
Roberto Cavallo (Technische Universiteit Delft)
Agostino De Rosa (IUAV, Venezia)
Christoph Grafe (Bergische Universitat Wuppertal)
Dean Hawkes (University of Cambridge)
Paola Viganò (IUAV, Venezia)
Tommaso Vitale (Science Po, Paris)

I volumi sono preventivamente sottoposti ad una double-blind peer review che coinvolge studiosi italiani e stranieri di chiara fama.

Le proposte di pubblicazione vanno inviate a collana-dastu@polimi.it

Progetto grafico
Piergiorgio Italiano

Impaginazione
Cristina Bergo

La Collana di studi e ricerche del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano intende diffondere i risultati delle ricerche e le riflessioni generate all'interno del Dipartimento, rappresentando la varietà delle matrici disciplinari, degli approcci e delle tradizioni di ricerca in esso presenti. Pubblica anche contributi provenienti dall'esterno capaci di arricchire i temi di cui si occupa. I temi trattati sono ampi e costituiscono una mappa di problematiche articolata che concerne l'abitare all'intersezione tra lo spazio e la società: dalla questione urbana ai cambiamenti planetari, dai processi di rigenerazione delle città al loro sviluppo sostenibile e alla valorizzazione del patrimonio storico e paesistico, dalla formazione delle discipline dello spazio alla circolazione delle idee che le hanno riguardate.
Una particolare attenzione è posta nei confronti:
– della lettura e dell'interpretazione critica e storica dei processi insediativi e sociali nei territori contemporanei;
– delle forme della progettazione a varie scale, intendendo il progetto quale dispositivo essenziale di conoscenza del territorio;
– delle forme e delle pratiche del governare, nelle loro relazioni complesse con le attività progettuali e con il contesto economico e sociale;
– delle modalità di cambiamento dei saperi tecnici nel tempo e del loro posto nella società.
La Collana si articola entro tre formati per ospitare al meglio i differenti risultati di ricerca che possono esserle proposti: taccuini: 11 x 17cm; quaderni: 17 x 24cm; album: 21 x 24cm.

Gli irregolari. Suggestioni da Ivan Illich, Albert Hirschman e Charles Lindblom per la pianificazione a venire

Gabriele Pasqui

FrancoAngeli — Collana del DAStU, Politecnico di Milano **taccuini**

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito **www.francoangeli.it**.*

Indice

9 Preludio

21 Campo: pensare la pianificazione e la programmazione, oggi
Contesto, p. 21 – Scenari, p. 27 – In ascolto degli irregolari, p. 36 – Note , p. 41

43 Ivan Illich
Superprogrammazione: Epimeteo vs Prometeo, p. 43 – Controproduttività: istituzioni disabilitanti, p. 55 – Vita quotidiana: saperci fare vs problem solving, p. 65 – Note, p. 73

75 Albert Hirschman
Passaggi di frontiera: imparare a pensare contro sé stessi, p. 75 – Sviluppo: possibilismo alla prova, p. 87 – Meccanismi: come succedono le cose, se succedono, p. 98 – Note, p. 107

109 Charles Lindblom
Mettere alla prova: il progetto come esperienza, p. 109 – Conoscenze utilizzabili: agire per conoscere, p. 121 – Incrementalismo disgiunto: interessi e interazioni, p. 134 – Note, p. 145

147 Conclusioni: cosa impariamo dagli irregolari

162 Riferimenti bibliografici

Preludio

Una mattina di fine marzo, 2022. Il Palazzo della Regione, sesto piano, una piccola sala riunioni gremita. Oltre a me, ci sono una dirigente e quattro funzionari della struttura di coordinamento della programmazione comunitaria regionale e sei tra dirigenti e funzionari del Comune di X.

Ordine del giorno: la discussione dei documenti inviati nei giorni precedenti dal Comune nell'ambito dell'attività di pianificazione e programmazione degli interventi a valere sull'asse urbano dei Programmi Operativi Regionali (POR) per i fondi FESR e FSE+, che la Regione ha inviato alla Commissione Europea per l'approvazione.

I materiali prodotti dal Comune consistono in una nuova versione di una strategia urbana di contrasto alle condizioni di fragilità sociale e abitativa in un quartiere 'critico' e nelle schede progetto che articolano la strategia, intrecciando interventi materiali e immateriali tra loro integrati, che hanno come obiettivo il miglioramento della qualità urbane e delle

condizioni abitative, educative e sociali delle popolazioni in maggiore difficoltà.

L'incontro avviene a circa un anno dalla selezione della strategia inviata dal Comune nell'ambito di una manifestazione di interesse promossa dalla Regione per allocare 180 milioni di euro a valere sul FESR e sul FSE tra i comuni con più di 50 mila abitanti o comunque capoluoghi di provincia.

L'incontro si colloca dunque a valle di una doppia attività di pianificazione dell'intervento pubblico. Innanzitutto, quella della Regione, che ha disegnato le modalità di attribuzione delle risorse, gli obiettivi perseguiti nell'ambito dei più generali target della programmazione comunitaria per il periodo 2021-2027, i dispositivi di attuazione dei programmi e l'interazione con i Comuni risultati assegnatari delle risorse. In seguito, la pianificazione messa in campo dai Comuni, a valle dell'assegnazione delle risorse, per avviare l'attuazione del progetto.

Sono seduto a quel tavolo perché il mio Dipartimento (Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano) ha sottoscritto un Accordo di collaborazione con la Regione, con il quale siamo stati chiamati ad accompagnare i funzionari regionali nel disegno del dispositivo di programmazione, nella redazione della manifestazione di interesse e nell'interazione con i Comuni.

L'idea di fondo del percorso avviato da Regione e Comuni è inusuale. Invece di redigere i programmi operativi e di attuarli in una seconda fase attraverso la selezione dei comuni e delle aree di intervento, si

scrivono gli strumenti di programmazione a partire dalla progettualità comunale, attraverso l'attivazione di un percorso di interazione anticipata. In sostanza, ci si propone di lavorare alla redazione dei POR secondo gli indirizzi della Commissione, ma anche a partire dal percorso di *co-design* con i Comuni.

L'operazione tentata con la manifestazione di interesse è ambiziosa. Ai Comuni, che non sono piccoli ma che spesso hanno infrastrutture tecniche fragili, carenze di personale, difficoltà a operare su progetti intersettoriali, la Regione chiede tre cose. Innanzitutto, di identificare con chiarezza un'area di intervento (un quartiere, un settore urbano, una rete territoriale di servizi), che presenti forti criticità socio-economiche e processi di fragilizzazione, anche sulla base dell'ipotesi che la pandemia da COVID-19 abbia spesso aumentato i divari territoriali, le forme di segregazione spaziale, le disuguaglianze tra persone, famiglie, gruppi sociali e territori, la povertà. La selezione dell'area deve essere giustificata, ma è relativamente libera, a condizione che il Comune mostri la connessione tra l'azione su quella parte di città e le strategie più complessive di sviluppo urbano.

In secondo luogo, i Comuni devono delineare un'ipotesi progettuale integrata per l'area selezionata, che sia in grado di aggredire i problemi di coesione sociale e spaziale intorno a tre diverse dimensioni: quella delle scuole, pensate non solo come agenzie educative ma anche come potenziali *hub* comunitari; quella della condizione abitativa, con riferimento non esclusivo

all'edilizia pubblica; quella dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali territoriali, messi a dura prova dall'emergenza sanitaria. La strategia deve essere in grado di promuovere interventi che integrino dimensione materiale e immateriale, e che siano in grado di migliorare la condizioni di alcune popolazioni target: bambini in età scolare, anziani, famiglie e individui vulnerabili o in condizioni di povertà, con attenzione anche alla dimensione di genere.

Infine, ai Comuni è richiesta la selezione di un numero limitato di azioni che articolino la strategia, e per ogni azione devono elaborare delle schede che evidenzino la connessione tra intervento e strategia, gli attori coinvolti, le risorse necessarie e il loro utilizzo coerente con le regole comunitarie, eventualmente la quota di cofinanziamento, i meccanismi di attuazione.

Insomma, un percorso inusuale e difficile, soprattutto per Comuni che sono stati sotto pressione a causa della pandemia e che ora sono travolti dallo *tsunami* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR), che rovescia sulle amministrazioni risorse davvero imponenti, vincolandole a tempi di attuazione ancora più stretti di quelli previsti dalla programmazione comunitaria 2021-2027.

Come detto, la manifestazione di interesse viene pubblicata abbastanza presto (febbraio del 2021) e l'assegnazione a 12 Comuni di 15 milioni circa ciascuno viene definita, e resa pubblica, già nell'aprile del 2021. Si tratta di una forte anticipazione, che dà

l'avvio a un lavoro di revisione delle strategie e delle proposte di azione che è ancora in corso quando scrivo (luglio 2022) e che permette di mettere meglio a fuoco i problemi di attuazione, le relazioni tra azioni materiali e immateriali, le esigenze di costruzione di una molteplicità di *policy network* e partenariati.

Essere partiti per tempo, d'altra parte, rappresenta anche un problema. La speranza della Regione era di chiudere il negoziato per l'approvazione dei POR prima entro settembre del 2021, poi entro la fine dell'anno. Tuttavia, questo non avviene, perché l'approvazione dei POR è condizionata dalla sottoscrizione dell'Accordo di partenariato tra Governo italiano e Commissione che tarda, anche perché sia la UE sia il Governo sono impegnati nella complessa partita del Recovery Fund. Di conseguenza, il fitto e ricco lavoro di interazione e co-pianificazione tra Regione e Comuni prosegue per un anno, in assenza però delle risorse, che potranno essere messe a disposizione solo dopo l'approvazione dei POR da parte della Commissione. I Comuni si trovano dunque in una sorta di *stand by*, a meno che non intendano anticipare alcune delle spese su risorse proprie.

Non è tutto: dal lato della Regione emergono nuove domande e nuovi requisiti delle azioni, con riferimento alla necessità di assicurare che il programma operativo rispetti gli stringenti parametri fissati via via dalla Commissione con riferimento agli obiettivi di transizione ecologica (per esempio, rispetto all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico

e privato), di riduzione delle emissioni, di promozione della biodiversità. La Regione chiede dunque ai Comuni di rivedere i progetti su queste basi, con conseguenze possibili in termini di aumento dei costi per gli interventi. Sul fronte delle azioni immateriali, a valere sul Fondo Sociale Europeo, il nodo più complesso, dal punto di vista della Regione, è assicurarsi che le operazioni per le quali i Comuni chiedono un finanziamento siano compatibili con le regole sulle spese ammissibili, che sono in fase di elaborazione e non ancora stabili.

Se guardiamo la stessa storia dal lato dei Comuni, il mancato arrivo delle risorse, le nuove richieste regionali, ma anche l'avvio contemporaneo dell'attuazione degli interventi del PNRR comportano in alcuni casi una tentazione di relativo disinvestimento su un progetto importante, ma anche complesso, che richiede una mobilitazione estesa delle risorse dell'amministrazione. Inoltre, da parte di tutti i Comuni emerge la questione relativa ai tempi troppo stretti imposti per la conclusione degli interventi, a fronte di un ritardo di circa un anno rispetto a quanto previsto per l'erogazione delle risorse da parte della Regione e di aspettative di costi crescenti per le opere da realizzare, in ragione della crisi economica, energetica e geopolitica.

In definitiva, il contesto è quello di un percorso di reale co-pianificazione, che ha coinvolto segmenti importanti dell'apparato tecnico e spesso anche della *leadership* politica dei Comuni coinvolti; l'attivazione di

forme di *governance* e di *management* inediti dei programmi comunali, attraverso il coinvolgimento attivo e sinergico di diversi settori (casa, educazione, servizi sociali, uffici tecnici...). Eppure…

Eppure, tutto sembra tremendamente difficile, tra ritardi nell'attribuzione delle risorse, problemi di attuazione, specifici intoppi su singole azioni chiave, necessità di revisione delle schede di azione, anche in ragione di un contesto in continuo cambiamento: si pensi all'imprevedibile crescita dei costi dell'energia, delle materie prime e dei materiali nel settore edilizio, che rendono incerta qualunque previsione di costi sulle opere pubbliche previste.

È in questo contesto che si svolge la riunione con il Comune di x. Mentre partecipo all'incontro, osservo con attenzione gli specifici problemi sul tappeto. Il Comune manifesta una forte preoccupazione sui tempi di realizzazione e sul vincolo del 10% che la Commissione Europea impone alle spese di progettazione per le opere pubbliche, che devono andare a bando attraverso il complesso sistema previsto dal codice degli appalti.

La Regione pone a tema le difficoltà di attuazione di una delle azioni chiave del progetto: la ristrutturazione di un immobile di proprietà di un istituto pubblico, nel quale vivono oltre 200 famiglie. L'edificio è l'unico stabile pubblico in un quartiere che per il resto è composto da stabili di edilizia privata con proprietà frammentata. L'immobile è affittato dall'azienda regionale dell'edilizia pubblica, tuttavia il

contratto di affitto è scaduto nel 2017 e non è stato rinnovato. Questa situazione ha comportato da un lato una ridotta manutenzione dell'immobile e dall'altro l'impossibilità per il Comune a procedere all'assegnazione degli alloggi rimasti vuoti, che sono oltre una trentina.

L'azione finanziata sui fondi strutturali prevede la ristrutturazione e l'efficientamento energetico dell'edificio, previo acquisto dell'immobile da parte dell'agenzia regionale. Si tratta di una operazione delicata, in quanto il valore dell'immobile, calcolato dall'Agenzia delle Entrate, è del tutto incompatibile con la strategia dell'azienda regionale, le cui entrate da canone (anche se fossero tutte pagate, cosa che non è) non coprirebbero l'investimento. In discussione, durante l'incontro, è dunque la possibilità di un intervento regionale per finanziare l'acquisto dell'immobile per circa otto milioni di euro, ovviamente non a valere sul programma FESR, ma anche la necessità di dotarsi di una *exit strategy*, immaginando uno spostamento delle risorse su politiche che riguardino altri problemi abitativi del quartiere.

L'efficacia della strategia e del programma finisce dunque per dipendere da fattori del tutto esterni alla sua logica, oltre che da interazioni di carattere politico.

L'altro tema della discussione riguarda le azioni immateriali, che accompagnano un complesso programma a domino di ristrutturazioni, demolizioni, nuove costruzioni di edifici scolastici e servizi di

proprietà comunale. Il nodo, in questo caso, riguarda la finanziabilità delle azioni a valere sul Fondo Sociale Europeo, e la relazione con i progetti sponda, già attivati e finanziati dall'amministrazione.

Senza dimenticare che ogni azione di integrazione sociale implica specifici partenariati (con le dirigenze scolastiche, con le associazioni del terzo settore attive nel quartiere, con gli abitanti e i fruitori dei servizi, con l'azienda sanitaria, con gli operatori dei servizi) e una capacità di progettare la riqualificazione degli spazi (gestita dall'ufficio tecnico) in stretta connessione con le attività educative e sociali previste nei nuovi spazi realizzati o ristrutturati.

Dopo un paio d'ore, la riunione si conclude: il Comune si impegna a rivedere ulteriormente le schede dei progetti, la Regione a promuovere un impegno per il finanziamento dell'acquisto dell'immobile pubblico (che effettivamente verrà concesso dalla Giunta regionale).

Tornando in ufficio, ripenso a questa e alle moltissime riunioni tra Comuni e Regione a cui ho partecipato nell'ambito dell'accordo di collaborazione, e rifletto su ciò che questa vicenda potrebbe insegnare sugli effettivi processi di pianificazione nell'attuale congiuntura. Nulla di nuovo, certo, ma la consapevolezza che mai come in questa fase siamo chiamati tutti, comprese le università, a pianificare e programmare, ma anche a provare a disegnare e ad attuare gli interventi secondo modalità per quanto possibile efficaci in un contesto a elevata incertezza e complessità.

Dopo decenni di discredito della pianificazione, e più in generale dell'azione pubblica, l'Europa si trova a gestire uno strumento per la ripresa e la ripartenza post-pandemica (NextGenerationEU). L'Italia è il paese europeo che godrà maggiormente di queste risorse, in un contesto di radicale incertezza geopolitica (sto scrivendo mentre è in corso da mesi l'invasione russa dell'Ucraina) ed economica.

Non possiamo dunque non pianificare, né possiamo rinunciare a provare ad attuare i piani che abbiamo approvato. Ma come farlo? La riunione in Regione mi spinge a pensare che sia necessario farlo osservando da vicino processi e meccanismi, provando a comprendere le condizioni e i vincoli dell'azione pubblica, comprendendo la natura complessa e multilaterale delle interazioni in gioco.

Pensando alle azioni del Comune di X, alle reti di attori che esse mettono in gioco, al ruolo del tempo e alla pervasività delle regole burocratiche, ai processi di interazione nei quali entrano in gioco passioni e interessi divergenti, all'utilizzo ambiguo e plurale delle conoscenze nella e per l'azione, mi vengono alla mente alcuni concetti: il mutuo aggiustamento partigiano, la controproduttività, la *mano che nasconde*.

Concetti, tra i molti, elaborati da tre fra i più grandi studiosi del Novecento nel campo delle scienze umane e sociali: Ivan Illich, Albert O. Hirschman, Charles E. Lindblom. Non posso dunque non pensare a quanto, nel corso della mia formazione e poi nel mio lavoro come docente universitario, ma anche

come osservatore e in qualche caso attore di processi di pianificazione, mi siano stati utili i pensieri di questi grandi studiosi, che ho deciso di chiamare 'irregolari' per ragioni che spiegherò nel prossimo capitolo. Autori che, in forme diverse e a partire da prospettive anche molto lontane, hanno funzionato, e secondo me funzionano ancora, come potenziali antidoti a idee e pratiche della pianificazione che si sono già rivelate inefficaci e che potrebbero esserlo ancora in questi tempi difficili.

Ho pensato dunque a Illich, a Hirschman, a Lindblom, per farmi accompagnare in un percorso attraverso i dilemmi, le ambiguità, le trappole e le possibilità della pianificazione, nella specificità del nostro tempo e delle nostre pratiche.

Questa versione finale del libro ha potuto avvalersi della generosa lettura e delle preziose osservazioni di Cristina Bianchetti, Claudio Calvaresi e Luca Gaeta, oltre che dei curatori della collana e di due referee anonimi. Ovviamente, come d'uso, ogni errore o imprecisione è da imputarsi esclusivamente a me.

Devo a Chiara Merlini la scoperta tardiva, quando questo libro era già in bozza, di un testo che ha qualche assonanza, a partire dal titolo, con il mio. Si tratta di *Maestri irregolari. Una lezione per il nostro presente* di Filippo La Porta. Il volume di La Porta (2007) propone un percorso tra alcuni intellettuali del Novecento, tra cui George Orwell, Simone Weil, Albert Camus, Ignazio Silone, Arthur Koestler,

Carlo Levi, Hannah Arendt, Christopher Lasch, Pier Paolo Pasolini e anche Ivan Illich: maestri del sospetto e della critica nei confronti del tempo presente, scomodi e poco assimilabili. Spero in futuro di fare i conti in modo accurato con il testo di La Porta, a cui mi accomuna almeno la passione per i profili e per le vite irregolari.

Infine, poiché il mio primo approdo ai tre giganti delle scienze umane e sociali del XX secolo di cui mi sono occupato è stato guidato dal magistero di Pier Luigi Crosta, è a lui che dedico questo libro.

Campo: pensare la pianificazione e la programmazione, oggi

Contesto

806,9 miliardi di euro. A tanto ammontano le dotazioni totali del programma NextGenerationEU, il piano per la ripresa post-pandemica promosso dalla Commissione Europea[1]. A queste risorse si accompagna il nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali, nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Il bilancio dell'Unione Europea prevede 392 miliardi di euro per la politica di coesione nell'arco dei prossimi sette anni, attraverso il consueto meccanismo di investimento strutturato nei programmi nazionali e regionali, volti a trainare la crescita, l'occupazione, l'integrazione sociale e una migliore cooperazione.

Dopo decenni nei quali abbiamo constatato la progressiva contrazione delle risorse pubbliche, a livello nazionale ed europeo, assistiamo oggi a un ingente ammontare di risorse per spese in conto capitale, orientate a promuovere la ripresa del continente dopo lo *shock* provocato dalla pandemia da COVID-19.

L'Italia è il paese europeo al quale è riservata la quota più alta di risorse. Il Governo italiano, sulla base di un complesso negoziato con la Commissione Europea, ha proposto il proprio strumento di programmazione delle risorse comunitarie straordinarie, che prende il nome di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e che prevede investimenti per un totale di 222,1 miliardi di euro[2].

Questa straordinaria quantità di risorse per investimenti deve essere spesa in un tempo eccezionalmente rapido, almeno per gli standard italiani. Tutti gli interventi previsti dovranno essere realizzati entro cinque anni. Inoltre, il Piano prevede, oltre agli investimenti a valere sulle diverse missioni, l'avvio di una strategia di riforme che, in linea con le raccomandazioni della Commissione, affrontano le debolezze del Paese sia in ottica strutturale, sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica. Le azioni introdotte mirano non solo ad aumentare il potenziale di crescita, ma anche a ridurre le perduranti disparità regionali, intergenerazionali e di genere che frenano lo sviluppo dell'economia[3].

Alle risorse di NextGenerationEU si aggiungono quelle europee e di cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali della programmazione 2021-2027, la cui dotazione complessiva ammonta a circa 83 miliardi, nonché quelle nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per la programmazione 2021-2027, stanziate in un primo importo di 50 miliardi dalla legge

di bilancio per il 2021, che dovranno essere investite secondo un principio di complementarietà e di addizionalità rispetto a investimenti e riforme previsti nel PNRR. Se poi sommiamo anche i 28,7 miliardi dell'attuale periodo di programmazione da spendere e certificare entro la scadenza di fine 2023 e i 13 miliardi del pacchetto REACT EU contiamo un totale di circa 400 miliardi di risorse da investire sulla ripresa del Paese.

Fermiamoci a riflettere. Lo sforzo straordinario fatto dall'Unione Europea e dagli stati membri si colloca in un contesto di grandissima incertezza, sia rispetto agli impatti di una pandemia che mentre sto scrivendo non ha ancora esaurito i suoi effetti, sia in relazione alla drammatica situazione geopolitica conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. I vincoli di impegno e di spesa per le risorse da investire sono estremamente stringenti, sia in riferimento al PNRR, sia rispetto ai fondi di coesione. Ancora: le riforme strutturali che dovrebbero accompagnare e facilitare il perseguimento degli obiettivi del PNRR sono enormemente ambiziose: in Italia, molte di esse sono state più volte, inutilmente, perseguite nel corso degli ultimi decenni da moltissimi governi[4].

Questa svolta delle strategie e della stessa filosofia dell'azione pubblica e di governo, a scala continentale ed europea, si è verificata a valle di un lungo ciclo di indebolimento e impoverimento delle risorse pubbliche, dal punto di vista finanziario, cognitivo, persino culturale e simbolico. Pensare la pianificazione oggi, nei mesi in cui il PNRR sta faticosamente provando ad

avviarsi operativamente dopo una controversa fase di scrittura e una rapida discussione parlamentare, significa prendere le mosse da questa debolezza, dalla consapevolezza che per un ciclo ormai lunghissimo, che inizia negli anni Settanta del Novecento, si è determinato uno squilibrio di potere e risorse dal pubblico al privato, dalle istituzioni al mercato.

Alcune recenti riflessioni critiche sull'avvio del PNRR in Italia puntano il dito proprio su questa *dimensione strutturale* delle difficoltà di attuazione del Piano, mostrando che per rendere possibile un'attuazione efficace abbiamo bisogno non solo di dispositivi adeguati, ma anche di un diverso pensiero, di una nuova idea di cosa significhi *programmare e pianificare* in un contesto di grave *povertà istituzionale*.

La rivista *il Mulino*, nella sua versione *online*, ha pubblicato su questi aspetti due articoli che considero molto significativi. Il primo è dell'economista Gianfranco Viesti, il secondo del sociologo Paolo Perulli (Viesti 2022; Perulli 2022).

Viesti identifica una serie di elementi che *condizioneranno l'efficacia* dell'attuazione del PNRR. Il primo è la scarsa capacità del Piano di misurarsi davvero con la grande questione delle disuguaglianze, specie di genere e generazionali, connesse all'impoverimento delle forme del lavoro e a quella che chiama la 'deriva demografica', con riferimento alla spaventosa contrazione e all'invecchiamento conseguente che stanno investendo il nostro Paese e l'intero continente e che pongono problemi inediti alle politiche pubbliche e

all'offerta di servizi. Il secondo elemento è l'impossibilità di dare radicamento e continuità agli impatti degli investimenti del PNRR in assenza di un cambiamento radicale nelle politiche ordinarie (salute, istruzione, *welfare*). Senza uno scarto profondo nelle politiche di spesa corrente, che si faccia carico di lasciarsi alle spalle le logiche dell'austerità, non basterà nemmeno realizzare le misure e le riforme previste. Il terzo elemento è il rischio che un programma unitario, molto ambizioso, da realizzarsi in tempi strettissimi (pena la restituzione di parte dei fondi all'Unione Europea), non abbia le risorse (cognitive, strumentali, tecniche, di personale) per essere pienamente attuato nei tempi previsti, soprattutto in un contesto nel quale non sono programmate risorse significative per nuove assunzioni (in particolare negli enti locali), lasciando larga parte del peso dell'attuazione del Piano sulle spalle di un'amministrazione pubblica già in ginocchio, anziana e culturalmente non sempre preparata. Ciò vale innanzitutto per i Comuni, in particolare medi e piccoli, che si trovano a gestire una fase davvero eccezionale privi delle risorse minime per progettare e attuare gli interventi. Infine, il Piano sceglie esplicitamente di non orientare e indirizzare il sentiero di sviluppo del Paese, se non nella chiave della transizione ecologica, che rischia di essere vaga e poco incisiva se non è accompagnata da un'adeguata politica industriale. L'assenza di un esplicito ripensamento del modello di sviluppo, in particolare dal punto di vista territoriale (Viesti sottolinea il

rischio che il PNRR non impatti davvero sui divari tra il Mezzogiorno e il resto del Paese) costituisce dunque un potenziale fattore di inerzia rispetto a cambiamenti tecnologici, geopolitici e territoriali che stanno radicalmente mutando il contesto d'azione per le imprese, le istituzioni e le famiglie (Viesti 2021).

Ancora più radicale, per molti aspetti, è la critica portata al PNRR da Paolo Perulli. Nel suo articolo Perulli sottolinea come il lungo ciclo di impoverimento delle istituzioni pubbliche, le privatizzazioni, il dominio del *new public management*, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, abbiano svuotato lo Stato, e in particolare le sue articolazioni locali, nelle loro specifiche articolazioni, impoverendo la capacità di governo. Il mercato, a cui è stata affidata una salvifica capacità di autoregolazione, ha finito per accrescere il potere delle *lobby* e per disarticolare le competenze pubbliche, dimostrando tuttavia una capacità assai limitata di affrontare le crisi radicali (si pensi agli esiti nefasti della grande crisi finanziaria della fine degli anni Dieci). Infine, la sperimentazione di modelli di *governance* basati sulla logica dell'emergenza e dell'eccezione (ben prima della diffusione della pandemia) ha indebolito i principi di sussidiarietà e i meccanismi di mediazione democratica, a ogni livello.

Ad avviso di Perulli, il PNRR potrebbe avere qualche *chance* di successo se fosse in grado di 'riterritorializzare' l'azione pubblica, internalizzando e localizzando quanto negli scorsi decenni è stato esternalizzato e delocalizzato. Ciò dovrebbe avvenire attraverso due

mosse: la prima consiste nel definire dei nuovi «patti territoriali» per il lavoro e per il clima, che coinvolgano attivamente gli enti pubblici territoriali; la seconda riguarda il sistema delle imprese, promuovendo attivamente il cambiamento verso parametri di sostenibilità, partecipazione, diversità e resilienza.

Per introdurre queste strategie, e per fare del PNRR una palestra di un cambiamento di più lungo periodo, non costretto nei vincoli temporali della programmazione comunitaria, è necessaria una vera e propria *rivoluzione culturale*, capace di immaginare nuovi sentieri territoriali dello sviluppo.

Scenari

I due contributi di Viesti e Perulli mostrano che la questione del come programmare, pianificare, attuare, sia strettamente legata alla necessità di ripensare l'azione pubblica. Non si può negare che il «dominio», il prevalere dei ricchi e dei potenti nella guerra contro i poveri (D'Eramo 2020) ha deprivato, nel corso degli ultimi decenni, le risorse ma anche le culture dell'azione pubblica, e tra queste un pensiero che sia all'altezza delle domande che oggi invece ci assillano: cosa pianificare? Come pianificare?

Il venir meno di una cultura della pianificazione e della programmazione non deve impedirci di vedere anche le prove e gli errori che in questi decenni le teorie e le pratiche della pianificazione territoriale

ed economico-sociale hanno prodotto, anche nel nostro Paese. Basti pensare alla stagione della cosiddetta *nuova programmazione* inaugurata da Carlo Azeglio Ciampi a metà degli anni Novanta del secolo scorso, che pur con molti limiti ha provato a riassegnare un ruolo rilevante all'investimento pubblico nel sostegno ai processi di sviluppo territoriale (Palermo 2001; 2009). Il riconoscimento dei meriti e dei limiti di quella stagione (Barca 2009), largamente alle nostre spalle, rappresenta certamente un buon viatico per comprendere come riprendere oggi il filo di una nuova stagione di azione pubblica.

Come pensare dunque *le possibilità e i limiti dell'azione di pianificazione*, qui e ora? Come assumere la rinnovata centralità dell'*azione pubblica* in questo tempo di crisi così simile, eppure così diverso, dalla precedente crisi globale della fine del primo decennio di questo secolo (Pasqui 2022), che ha ridefinito profondamente i tratti e i meccanismi della formazione economico-sociale centrata sul capitalismo globalizzato a trazione finanziaria?

Seguendo le suggestioni di Viesti e Perulli relative alla specifica vicenda del PNRR, il primo passo da compiere è il congedo, prima di tutto culturale, dall'idea secondo la quale tutti i problemi della società possano essere risolti senza, se non contro, il pubblico. Se guardiamo in particolare il nostro Paese, il discredito, talora giustificato, associato alle politiche e all'azione pubblica ci consegna un sistema concreto d'azione nel quale gli attori protagonisti (politici,

tecnostrutture, burocrazie) mostrano tutta la loro fragilità. L'indebolimento finanziario, organizzativo e cognitivo degli attori pubblici ha enormemente inficiato l'efficacia, oltre che l'efficienza, dell'azione pubblica, vessata anche dalla crescente burocratizzazione del lavoro amministrativo, a sua volta impropriamente giustificata dalla necessaria lotta alla corruzione.

Abbandonare l'idea secondo la quale l'intervento pubblico sia un problema non è però questione di fioretto o di dibattito culturale. In gioco ci sono gli equilibri di potere a scala planetaria, ci sono pratiche di dominio che hanno acuito profondamente le disuguaglianze (Piketty 2015), ci sono rapporti di forza tra classi sociali e crisi di *agency* per ogni prospettiva radicalmente alternativa, nei singoli stati nazionali e a scala globale. Tutto questo non va mai dimenticato, altrimenti la discussione sul ritorno in campo del pubblico diventa astratta e accademica.

Ciò implica che ripensare la pianificazione e la programmazione, oggi, significa innanzitutto *ripoliticizzarla*, assegnando al conflitto, ma anche allo scambio e all'interazione partigiana, un ruolo centrale non solo nella decisione delle priorità, ma anche nella produzione delle condizioni di attuazione e di efficacia.

Smarcarsi dal lessico e dall'atmosfera che hanno dominato il discorso pubblico nella congiuntura del compimento della globalizzazione capitalistica è tuttavia solo *condizione necessaria*. Si tratta a mio avviso anche di pensare la nostra congiuntura dentro un tempo più lungo, tenendo conto di un insieme di variabili,

innanzitutto demografiche e tecnologiche, che hanno mutato profondamente i rapporti tra uomini, natura e artefatti a scala planetaria (Sini, Pasqui 2020).

In sintesi, e solo per accenni, mi sembra si possa provare a identificare l'insieme di scenari entro i quali siamo collocati a partire da alcuni processi.

I primi hanno a che fare con le dimensioni, tra loro collegate, della *tecnologia* e della *demografia*, e si connotano per essere i grandi fattori del mutamento nei tempi lunghi della storia[5]. Non è difficile riconoscere oggi alcuni caratteri della più grande transizione demografica dell'umanità, acceleratasi nel secolo scorso[6]: invecchiamento nei paesi a più alto tasso di sviluppo, crescita impetuosa nei diversi *global south* (e oggi soprattutto in Africa), grandi movimenti di popolazioni. Accanto alla transizione demografica, un ruolo altrettanto centrale assume quella tecnologica, attraverso le onde delle innovazioni radicali nell'ambito delle ICT e delle tecnologie della vita.

Questi mutamenti, tra loro intrecciati e radicati nel lungo periodo, ma fortemente accelerati a partire dalla seconda metà del Novecento, pongono sfide radicalmente nuove all'azione pubblica e al governo dei processi globali, forse persino alla possibilità stessa di governarli e alla nostra fiducia di poterlo fare.

L'altro grande *driver*, anch'esso in cammino da tempo immemorabile ma solo oggi evidente nelle sue conseguenze generali, è il mutamento delle relazioni tra *specie umana e natura*, a partire dalle conseguenze inarrestabili del cambiamento climatico sul nostro