

# CRU

critica della razionalità urbanistica

## 5

Herkunft

Umberto Janin R. Y  
**La città da conservare.  
Attualità di un dibattito.**

Made in Italy

Carlo Gasparini  
**Piano, amici urbanisti,  
e attenti alla forma!  
Appunti per la discussione**

Paolo Jedlowski  
**Tempi sociali/tempi dell'esperienza.  
Ritmi del Sud**

Nouvelle vague

Guido Borelli  
**Piani regolatori  
e atti linguistici. Osservazioni  
di un 'cittadino bene informato'**

Vincenzo Zenobi  
**La conoscenza del pilota.  
Note su situazioni, esperti, senso comune**

Niraj Verma  
**Rivisitare la razionalità:  
una teoria pragmatica della pianificazione**

Alessandro Balducci  
**Incertezza e azione di piano.  
Un possibile uso pratico  
della *planning theory***

Francesco Lo Piccolo  
**Identità nelle città. Minoranze etniche,  
forme di riconoscimento, cittadinanza**

Maria Federica Palestino  
**Guardare e ascoltare  
nel dominio della *fiction***

ASTeA - Napoli / primo semestre 1996

## Incertezza e azione di piano. Un possibile uso pratico della *planning theory* \*

di Alessandro Balducci

Molti studiosi negli ultimi anni, soprattutto in ambiente anglosassone, hanno denunciato il progressivo scollamento fra pratiche di pianificazione e riflessione teorica<sup>1</sup>. In questo contributo sostengo invece che si può individuare un rapporto diretto tra teorie e pratiche della pianificazione, a patto di non pretendere che le indicazioni emergenti dalle diverse posizioni teoriche siano valide generalmente e se si usa l'incertezza per orientare la definizione delle caratteristiche dell'azione di piano nelle diverse situazioni problematiche.

La discussione dell'argomento sarà articolata in tre parti: una breve parte introduttiva nella quale cercherò di evidenziare in che modo il tema dell'incertezza emerge nel dibattito disciplinare recente, con particolare riferimento alle vicende italiane; la seconda parte sarà dedicata alla presentazione di uno schema di riferimento tratto dalla letteratura che consente di mettere in relazione la variazione delle condizioni di incertezza del contesto con le caratteristiche che l'azione di pianificazione deve assumere per essere efficace; la terza ed ultima parte proporrà all'attenzione i principali tratti di alcune teorie della pianificazione che a mio avviso sono particolarmente significative per orientare l'azione di pianificazione nelle diverse condizioni di incertezza.

### 1. L'incertezza dei fini e dei mezzi nell'azione di piano

Quello di incertezza è un concetto denso. Attraversa le vicende della pianificazione all'incrocio tra i problemi della pratica e i problemi sollevati dalle

teorie. Nella tradizione dell'urbanistica denota scollamento tra obiettivi ed esiti del piano, difficoltà di controllo dei processi di trasformazione urbana e territoriale attraverso le politiche urbanistiche.

Ma la riduzione dell'incertezza è anche alla base del paradigma dominante della pianificazione. Un paradigma secondo il quale pianificare è costruire un progetto della città capace di proporre soluzioni adeguate ai problemi urbani generalmente intesi e quindi di perseguire gli obiettivi definiti sulla base di una qualche forma di composizione dei diversi interessi particolari nell'interesse comune.

In Italia il piano degli anni Cinquanta e Sessanta si pone come tentativo di controllare l'incertezza attraverso la proposizione di un disegno compiuto della città, che incontra le maggiori difficoltà — possiamo dire che nella gran parte delle occasioni fallisce — proprio perché non riesce a tener conto dei grandi fenomeni di trasformazione in atto nel Paese e in particolar modo nelle città. Il dibattito teorico che si è svolto negli anni Settanta ha interpretato gli insuccessi di quella generazione di piani attribuendoli alla strutturale impossibilità di affrontare i problemi della città solo attraverso il controllo della forma fisica, e comunque di pre-definire soluzioni completamente disegnate in situazioni di rapido mutamento economico e sociale.

L'urbanistica degli anni Settanta, con il "piano-processo", risolve il problema della incertezza delle soluzioni costruendo una forma di piano che, come molti studiosi hanno osservato, si affida prevalentemente al testo scritto<sup>2</sup>, basato da un lato su una forte identifi-

cazione degli obiettivi e dall'altro su un tentativo di codifica — il più possibile accurata — delle procedure atte a rendere modificabili nel corso del tempo le soluzioni volte a perseguirli.

Ma all'inizio del decennio successivo ci si rende conto del fatto che il piano degli anni Settanta ha incontrato i maggiori insuccessi proprio sul terreno della tenuta degli obiettivi. Già nei primi anni Ottanta risulta evidente che obiettivi come il decentramento delle funzioni pregiate, il contenimento delle funzioni terziarie, la salvaguardia e protezione delle funzioni residenziali e produttive, a pochi anni di distanza dalla definizione del piano, non corrispondono più alle intenzioni degli attori principali. Gli stessi attori modificano i loro sistemi di preferenze, compaiono sulla scena nuovi attori: l'incertezza sugli obiettivi si propone dunque come dimensione importante alla riflessione disciplinare.

A metà degli anni Ottanta, un seminario di riflessione teorica sui problemi della pianificazione tenutosi a Venezia (1984) ha per titolo "Il paradigma incerto". Nella interpretazione che propongo si tratta quasi di un punto di arrivo, in cui si comprende che l'incertezza è una dimensione intrinseca dei paradigmi della pianificazione e delle discipline territoriali. In realtà quel seminario metteva in discussione soprattutto i modi attraverso i quali alcune teorie avevano interpretato le trasformazioni territoriali e solo in conseguenza i problemi della pianificazione, ma in questo contesto sembra meno rilevante soffermarsi su quella pur forte caratterizzazione.

Mi sembra importante invece rilevare come, attraverso diversi percorsi più

vicini alla pratica urbanistica o emergenti dalla riflessione teorica, si arrivi in questa fase a una riconsiderazione dei problemi dell'incertezza come problemi fortemente radicati nel campo della pianificazione.

È risultato evidente nel dibattito sviluppatosi nel corso dell'ultimo decennio che il ritmo accelerato del mutamento sociale ed economico, la rapida innovazione tecnologica, la natura senza precedenti di alcuni grandi problemi urbani, determinano da un lato una strutturale difficoltà di previsione delle trasformazioni – cui consegue una analoga difficoltà nella definizione di soluzioni certe – e dall'altro un processo di forte differenziazione ed articolazione dei gruppi sociali, cui consegue una grande instabilità di ogni rappresentazione dell'interesse comune.

Diversamente dai problemi dell'architettura, dell'ingegneria civile o delle scienze esatte, che hanno avuto influenza decisiva nella costruzione del suo paradigma dominante, i problemi cui la pianificazione si applica sono dominati dall'incertezza<sup>3</sup>. Incertezza rispetto agli obiettivi dell'azione per la pluralità dei soggetti che intervengono nel corso del processo di pianificazione e incertezza rispetto alle soluzioni delle quali disponiamo, di quelle che potremmo chiamare con un termine più ampio le "tecnologie di intervento". Ma obiettivi e soluzioni altro non sono che fini e mezzi, ovvero le dimensioni costitutive dell'attività di pianificazione comunque definita.

## 2. Lo schema di Karen Christensen

Fini e mezzi sono anche le due dimensioni che utilizzo per presentare uno schema interpretativo che permette di organizzare la riflessione attorno alla relazione tra variazione delle condizioni di incertezza del contesto e caratteristiche dell'azione di pianificazione.

È possibile infatti, a partire dal diverso grado di incertezza sugli obiettivi dell'azione di piano e sulle soluzioni da adottare, costruire un semplice schema che descrive simultaneamente la variazione delle condizioni problematiche e alcune caratteristiche che l'azione di

pianificazione deve assumere per essere efficace. Si tratta di uno schema classico per l'analisi dei processi decisionali, introdotto da Thompson e Tuden alla fine degli anni Cinquanta, ripreso ed applicato ai problemi di pianificazione da Karen Christensen<sup>4</sup> in un saggio comparso nel 1985. Lo utilizzo in modo strumentale, forse non perfettamente coerente con le intenzioni degli autori citati, con lo scopo di ordinare la discussione attorno al tema dell'incertezza.

Si può affermare che l'incertezza può riguardare gli obiettivi, attorno ai quali ci può essere consenso o conflitto, e può riguardare le soluzioni – le tecnologie di intervento – che possono essere conosciute o sconosciute. Emergono così quattro situazioni-tipo, cui corrispondono diversi gradi di incertezza.

		Obiettivi	
		consenso	conflitto
Soluzioni (tecnologie)	conosciute	A	C
	sconosciute	B	D

Il primo aspetto interessante è l'esistenza di un'area di problemi caratterizzata da consenso sugli obiettivi dell'azione e da tecnologie di intervento (soluzioni) conosciute (quadro A dello schema). Dalla minima incertezza cioè attorno agli obiettivi dell'azione e attorno alle soluzioni da adottare.

È l'area all'interno della quale valgono gli strumenti tradizionali della pianificazione, in cui l'azione pubblica e di piano si può esplicitare attraverso i paradigmi della razionalità tecnica.

Se tentiamo di trovare esempi di questo tipo, vengono alla mente i casi della realizzazione di reti infrastrutturali (elettriche, idriche, fognarie); della dotazione di servizi di base per la popolazione come quelli scolastici; dell'uso della zonizzazione quando non sia controversa la realizzazione di tipologie che conseguono alla imposizione di determinate densità.

Come è evidente, si tratta di problemi semplici, che caratterizzavano in particolare modo la città di ieri piuttosto che la città di oggi. Tuttavia è importante segnalare l'esistenza di un'area di problemi di questa natura, ed è importante riconoscere che in quest'area l'attività di pianificazione può configurarsi come *programmazione standardizzata*. Si tratta infatti di un ambito nel quale gli esiti sono prevedibili e riproducibili; nel quale l'efficienza della macchina amministrativa assicura l'efficacia dell'intervento: per l'estensione di una rete infrastrutturale o di servizi di base vi è una relazione diretta tra il buon funzionamento dei meccanismi di pianificazione e realizzazione degli interventi, e il raggiungimento di risultati. Come vedremo non è sempre così.

Altrettanto importante è infatti osservare come questa sia soltanto una delle situazioni-tipo con le quali la pianificazione si confronta e come tenda ad essere progressivamente meno importante<sup>5</sup>.

Il quadro B descrive una situazione di consenso sugli obiettivi dell'azione e in cui sono sconosciute le tecnologie di intervento – le soluzioni. Diversi problemi di pianificazione ricadono in quest'area: rispondere ai problemi abitativi delle fasce a reddito più basso, rendere vivibili alcuni quartieri periferici attraverso interventi di tipo urbanistico, creare luoghi di aggregazione nelle zone periferiche, rivitalizzare aree economicamente depresse, creare infrastrutture capaci di favorire l'innovazione tecnologica, smaltire i rifiuti senza pericoli, ecc. Ci troviamo in una serie di situazioni nelle quali possiamo assumere che non vi sia incertezza su-

gli obiettivi perchè riconosciamo una certa stabilità del consenso attorno alla necessità di trattare i problemi, ma nelle quali allo stesso tempo non possiamo affermare che le soluzioni prodotte fino ad oggi dalla disciplina siano sufficientemente 'probate'<sup>6</sup>, messe alla prova, efficaci.

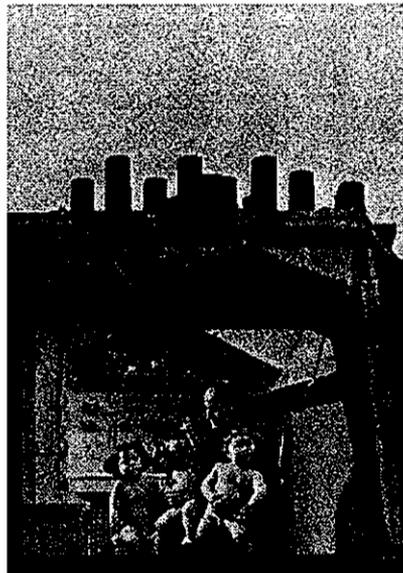
È evidente che l'azione di pianificazione in questo campo non può assumere le forme della programmazione standardizzata. Se le soluzioni disponibili nel bagaglio disciplinare non sono applicabili, ciascuna delle situazioni appare nella sua unicità; l'efficienza della macchina amministrativa non produce di per sé l'efficacia dell'azione, perché appunto si tratta di definire nuove soluzioni. È il problema, ampiamente affrontato nella letteratura, di produrre intenzionalmente l'innovazione.

Questo tipo di situazione problematica richiede un intervento capace di *facilitare la sperimentazione*. Ciò è possibile solo se viene riconosciuto il carattere incerto delle soluzioni disponibili (questione di non poco conto) e se si apre consapevolmente il processo di pianificazione alla adozione di strategie esplorative.

C'è una terza area problematica, definita dal quadro C dello schema, in cui vi è conflitto sugli obiettivi ma conoscenza delle tecnologie di intervento. È una situazione molto ricorrente per la pianificazione: la stessa area interessata da diversi progetti; il progetto di realizzazione di un centro commerciale da parte di un gruppo imprenditoriale e il progetto di un parco da parte degli abitanti del quartiere; l'Amministrazione comunale che vuole realizzare un inceneritore in un'area dove esistono gruppi che premono per la realizzazione di attrezzature sportive; l'allargamento di una strada contro la realizzazione di una pista ciclabile; la realizzazione di tutte le attrezzature che hanno un impatto negativo per gli abitanti - i centri di accoglienza per gli immigrati, le carceri, la grande viabilità, gli aeroporti.

Si tratta di condizioni ancora diverse rispetto a quelle esaminate in precedenza; che richiedono alla pianificazione di configurarsi come una attività

capace di *favorire il negoziato* tra i diversi gruppi, i diversi soggetti, i diversi interessi. E' quasi superfluo sottolineare come anche in questo caso i risultati non siano replicabili; come l'applicazione dei paradigmi della razionalità tecnica non ottenga risultati in sé, e come quindi ciascuna delle situazioni di trattamento del conflitto sia sostanzialmente da affrontare con strategie e strumenti di volta in volta specifici.



C'è infine, come in tutti gli schemi di questo genere, una situazione estrema, di massima incertezza rispetto ad entrambe le variabili che stiamo considerando, raffigurata dal quadro D dello schema. Ricadono all'interno di quest'area tutte le situazioni che si presentano come complessi aggregati di problemi, caratterizzati sia da conflitto sugli obiettivi che da incertezza sulle soluzioni.

Come esempio si può considerare il disagio grave di alcune periferie urbane, che riguarda aspetti sia di carattere fisico, che sociale ed economico. A seconda del modo nel quale si definisce o si enuncia il tipo di problema - degrado dell'ambiente urbano, disoccupazione, criminalità o privazione sociale - si identificano diverse forme di intervento dominate dall'incertezza e si sollevano conflitti difficilmente trattabili. Un secondo esempio, contiguo, è quello delle periferie abusive di

alcune grandi città: un tipico aggregato di problemi complessi caratterizzato sia da difficoltà nella individuazione delle soluzioni, sia da conflitti sugli obiettivi dell'azione pubblica.

La situazione è di nuovo diversa rispetto alle precedenti e lo scopo del processo di pianificazione è quello di *favorire una ridefinizione dei problemi* che si collocano in quest'area per consentirne uno spostamento verso situazioni nelle quali siano applicabili strategie negoziali o di tipo sperimentale.

A questo schema possono essere ovviamente mosse molte critiche: si può sostenere che i problemi che ricadono nel primo quadro (A) sono problemi irrilevanti per la pianificazione. Si può affermare che il trattamento di situazioni caratterizzate da conflitto sugli obiettivi non appartiene al campo proprio della pianificazione. Si può affermare ancora e soprattutto che nessun problema ricade pienamente all'interno di un quadro; che vi è sempre una situazione dinamica di passaggio da un quadro ad un altro, dalla prevalenza di alcune condizioni di incertezza alla prevalenza di altre, e che nel corso del trattamento muta sempre la natura della situazione problematica.

Mi sembra però importante segnalare due ragioni per le quali lo schema può essere considerato uno strumento utile. In primo luogo costringe a porsi seriamente il problema di una attenta valutazione delle situazioni problematiche almeno dal punto di vista di due fondamentali dimensioni dell'incertezza. In secondo luogo è utile per osservare come molti aspetti della inefficacia delle politiche di pianificazione cui ho fatto cenno nella prima parte possano essere ricondotti, come sostiene appunto Karen Christensen, a una prematura presunzione del consenso rispetto agli obiettivi, ovvero ad una prematura presunzione di conoscenza delle tecnologie di intervento, delle soluzioni. Molte delle insoddisfacenti definizioni dei problemi che danno luogo ad insoddisfacenti soluzioni di piano sembrano dipendere proprio dal mancato trattamento dell'incertezza attorno ai fini e ai mezzi dell'azione.



### 3. Verso un uso pratico delle teorie

Vorrei ora illustrare brevemente i principali tratti di alcune posizioni teoriche che mi sembrano adeguate per il trattamento delle diverse dimensioni dell'incertezza nelle situazioni problematiche descritte dallo schema proposto. È risultato già chiaro, credo, come la situazione caratterizzata da consenso sugli obiettivi e da conoscenza delle tecnologie di intervento sia il campo di applicazione tipico delle teorie razionaliste della pianificazione di origine positivista. Di quelle teorie secondo le quali è possibile che si dia un processo

separato di costruzione di un repertorio di soluzioni, realizzato attraverso la sperimentazione; che parallelamente si dia un processo separato di costruzione di tecniche analitiche, le quali sono in realtà tecniche di classificazione delle diverse situazioni problematiche; e che infine l'attività di pianificazione – come ogni prestazione tecnica – consista essenzialmente nel mettere in relazione queste due forme della conoscenza (prodotte ancora separatamente rispetto al momento del confronto con la realtà empirica da parte del pianificatore), per assegnare la soluzione corretta, disponibile nel reper-

torio, al problema correttamente individuato dal punto di vista dei sistemi di classificazione.

Questo tipo di teorie prevede delle sequenze che sono ben note e largamente codificate. Se non vi è incertezza rispetto agli obiettivi ed al consenso che li caratterizza, se esistono soluzioni 'probate', allora è possibile percorrere una sequenza che vede in primo luogo (a) la identificazione degli obiettivi, quindi (b) l'analisi dei mezzi – delle soluzioni alternative – disponibili nel repertorio per il raggiungimento degli obiettivi, (c) l'analisi delle conseguenze della applicazione di ciascuna alternativa in termini di costi e di benefici, e infine (d) la scelta della alternativa che permette di massimizzare il raggiungimento degli obiettivi minimizzando i costi. Queste teorie, dunque, non tematizzano l'incertezza se non come problema che può essere ridotto per via analitica, ma abbiamo visto come il campo di applicazione sia fortemente limitato dal fatto che i problemi di pianificazione che ricadono in questa "fortunata" situazione sono sempre meno rilevanti.

Per quanto riguarda invece i problemi che ricadono nella seconda area (B), caratterizzata da incertezza rispetto alle soluzioni, sembra di poter affermare che i contributi teorici più appropriati per trattarli sono quelli che fanno riferimento alle "teorie dell'apprendimento sociale", del *social learning*. Sono teorie che affondano le loro radici nel pragmatismo americano ed in particolare nelle posizioni di Dewey; che partono da un giudizio di generale inapplicabilità dei paradigmi della razionalità tecnica ai problemi della società attuale; che pongono al centro dell'attenzione le possibilità di generazione di soluzioni innovative in condizioni di incertezza; che prevedono che le soluzioni ai diversi problemi vengano ricercate attraverso un processo di apprendimento collettivo che può essere favorito, organizzato e guidato, ma non rigidamente predeterminato come nelle sequenze prima richiamate. Nel contesto dei problemi di pianificazione, queste posizioni sono state sviluppate soprattutto dalla scuola del MIT



di Boston ed in particolare da Argyris e Schön che nei loro lavori propongono il tema della rifondazione necessaria dei metodi (di lettura) della pratica progettuale per affrontare situazioni sempre più caratterizzate da unicità e quindi dalla impossibilità di applicare soluzioni standardizzate. Diversi studiosi<sup>7</sup> hanno sottolineato come queste teorie non tengano sufficientemente conto della dimensione del conflitto, mentre si prestano bene ad indirizzare l'azione in situazioni di consenso sugli obiettivi<sup>8</sup>. Sembra quindi importante indicarle all'attenzione come particolarmente adeguate per orientare la azione di pianificazione in situazioni caratterizzate da relativa certezza e stabilità del consenso sugli obiettivi ma di incertezza sulle soluzioni.

Nel testo ormai famoso *The Reflective Practitioner* e in una serie di successivi lavori, Donald Schön mette in evidenza come vi sia una sistematica sottovalutazione di quelle forme di mobilitazione della competenza professionale che non sono riconducibili all'applicazione di tecniche consolidate a problemi già definiti. Afferma invece come sia principalmente l'attività di definizione dei problemi a costituire un luogo critico, e come il ruolo cruciale dell'esperto sia soprattutto quello di riflettere nel corso dell'azione per favorire una buona definizione dei problemi, piuttosto che quello di chi è capace di individuare la soluzione corretta. Schön sottolinea come l'attività di definizione dei problemi mobiliti prevalentemente competenze considerate di tipo extra-professionale: attorno a qualsiasi processo di progettazione o di ricerca di soluzioni per problemi

complessi si sviluppa una "conversazione sociale" attorno al problema, in cui ciascuno degli attori applica metafore, *frames*, quadri concettuali, che costituiscono una sintesi tra le proprie specifiche conoscenze tecniche e il bagaglio conoscitivo informale costituito dal modo in cui ha operato in altre situazioni problematiche. Diventa quindi soprattutto rilevante la capacità di far interferire in modo generativo la propria esperienza con il caso specifico e con l'esperienza degli altri attori, piuttosto che la capacità di applicare conoscenze tecniche. L'applicazione dei criteri di razionalità tecnica mette in campo "strategie della disattenzione": si tende a comprendere nel proprio campo d'azione solo i problemi misurabili, quelli per i quali si dispone di meccanismi codificati di risposta. E invece, in situazioni come quelle descritte dallo schema, nelle quali si tratta di generare nuove soluzioni, il piano deve diventare piuttosto un programma di indagine, uno strumento del processo di apprendimento sociale. Il *planner*, in queste condizioni di incertezza, non può rivendicare in astratto il suo ruolo di "esperto" nel senso tradizionale attribuito al termine, ma può affermare invece di essere particolarmente ben preparato a riflettere nel corso dell'azione. Se opera efficacemente, contribuisce a fare in modo che quel processo di conversazione sociale che trasforma una situazione problematica indefinita e complessa in un problema trattabile, diventi essa stessa riflessiva, generativa di buone definizioni del problema e quindi di soluzioni appropriate.



Ritornando agli esempi, le posizioni teoriche esaminate suggeriscono l'opportunità di costruire strategie sperimentali attraverso una apertura anti-

pata del processo di pianificazione nei confronti di tutti i soggetti capaci di fornire energie progettuali; pensiamo al caso della rivitalizzazione di aree depresse, affrontato tradizionalmente con la messa a disposizione di aree attrezzate o la previsione di "parchi tecnologici"; la revisione proposta dalle teorie dell'apprendimento sociale spinge piuttosto verso l'indagine nei confronti di processi sociali in atto, la mobilitazione di forze che sono già attive attorno a quel problema, il confronto aperto fra tutte le capacità progettuali per la definizione di strategie di intervento di tipo innovativo.



Le teorie della pianificazione adatte al trattamento di situazioni dominate da conflitto sugli obiettivi – la situazione C dello schema – derivano dalla matrice delle teorie pluraliste della politica. Le concettualizzazioni più interessanti sembrano quelle proposte alla fine degli anni Sessanta – ma riprese in modo ricorrente nel dibattito disciplinare – da Melvin Webber<sup>9</sup>, che già allora denunciava come i fallimenti della pianificazione urbanistica dipendessero dal non aver ancora adottato un "metodo proprio". Egli sottolineava infatti come il paradigma dominante della pianificazione fosse stato fondato, almeno negli Stati Uniti, da un lato sui metodi dell'ingegneria civile, e dall'altro sugli obiettivi proposti dal riformismo sociale. Ancorata a questi presupposti, la pianificazione non ha saputo tener conto della dimensione evolutiva del futuro; di come il suo campo di applicazione sia una società in continua evoluzione, in continua trasformazione, in continua differenziazione. Non ha saputo tener conto della pluralità dei soggetti

che partecipano al processo di pianificazione, della pluralità degli obiettivi di cui sono portatori.

Su questa base, Webber critica l'assunzione impropria di concetti come quello di "standard", che se nell'ambito dell'ingegneria ha carattere di strumento operativo, di regola condizionale (se devo trasportare una certa quantità di acqua devo avere un condotto con una certa dimensione), applicato alla città, alla società ed ai bisogni della popolazione, diventa strumento di sistematico fraintendimento e di illegittima deformazione della risposta pubblica alla domanda sociale. Ma Webber critica anche il concetto fondativo di *Master plan* come progetto "edilizio" della città, che mal si applica ad un organismo in continua e rapida trasformazione come quello urbano.

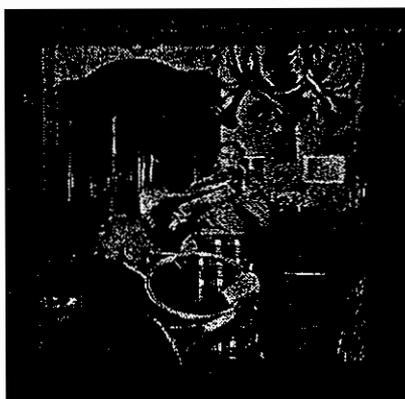
Quello che Melvin Webber ci propone come metodo "proprio" di pianificazione sembra particolarmente adatto a trattare situazioni problematiche caratterizzate da incertezza sugli obiettivi: l'attività di pianificazione deve transitare dalla definizione degli obiettivi generali del paradigma tradizionale alla evidenziazione degli obiettivi dei diversi gruppi sociali; dall'analisi dei mezzi a disposizione per raggiungere gli obiettivi ad una analisi degli elementi che sono al di fuori della capacità di controllo da parte del soggetto che pianifica; da un'attività di assunzione delle decisioni sulla base di criteri di ottimizzazione ad una attività continua di monitoraggio degli effetti di decisioni - assunte in base ad accordi parziali e pro-tempore - sui gruppi che possono essere in qualche misura interessati.

L'incertezza sugli obiettivi costituisce, secondo queste posizioni, un carattere ineliminabile della pianificazione, legato alla pluralità degli attori in campo; un carattere che comporta lo spostamento del fuoco dell'attenzione dal rapporto tra il piano e la sua attuazione al processo continuo di informazione della scelta pubblica.

Ritornando agli esempi sopra richiamati, per questo tipo di situazione problematica è evidente che nei casi di conflitto - come quelli tra attori che sostengono diverse destinazioni d'uso

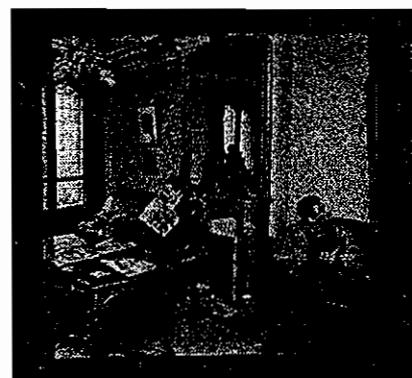
di un'area - l'attività di pianificazione dovrebbe essere innanzitutto indirizzata a mettere in luce le conseguenze, gli effetti sui diversi gruppi sociali della adozione di determinate scelte, come meccanismo trasparente di trattamento e composizione del conflitto<sup>10</sup>. Ma dovrebbe essere anche volta a stimolare, facilitare la progettualità di tutti i gruppi sociali, come modalità specifica della ricerca di una soluzione negoziale dei conflitti. La proposta di Webber per un nuovo paradigma della "pianificazione permissiva" ha questo senso; non quello derivante da una lettura superficiale e a mio avviso errata di un disimpegno dell'amministrazione pubblica e del *planner* rispetto alla guida dei processi di trasformazione della città.

Voglio ricordare anche che a partire dalle stesse radici si sono sviluppate altre posizioni teoriche, che hanno puntato invece l'accento sulla irriducibilità del conflitto attraverso una strategia di pianificazione. Sono ad esempio le posizioni del *radical planning* di John Friedmann, che su questa base riconosce come legittima un'azione di pianificazione solo all'interno di gruppi socialmente o politicamente omogenei e quindi identifica solo parzialmente un ruolo della pianificazione come attività di aiuto al governo dei processi di negoziazione.



Un'ultima posizione teorica cui mi sembra importante fare cenno per trattare la situazione più complessa, quella di incertezza sia sugli obiettivi dell'azione sia sulle soluzioni, trae origine dall'incrementalismo di Charles Lindblom. Quella teoria interpretativa

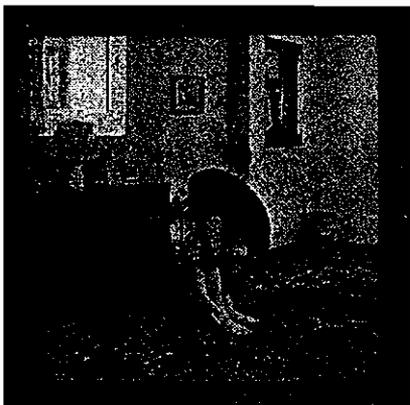
dei processi decisionali secondo la quale se è impossibile, o quanto meno estremamente difficile, un coordinamento centrale delle decisioni o delle politiche in società complesse, si verifica sempre un effetto di razionalizzazione delle decisioni e delle politiche causato dal "mutuo aggiustamento" delle posizioni dei diversi attori, da un processo cioè non coordinato di fatto da alcuno, che avviene nell'ambito dei normali fenomeni di interazione volti al trattamento e alla soluzione dei problemi nella società.



La concezione della pianificazione che fa riferimento a questa matrice è stata definita dallo stesso Lindblom di "pianificazione strategica", non nel senso della tradizione inglese dei piani di struttura, più interna alla disciplina, ma piuttosto nel significato specificamente indicato dal termine "strategico": in contrapposizione alla razionalità strumentale, basata sulla scelta dei mezzi migliori per il perseguimento degli obiettivi, la razionalità strategica è infatti quella che tenta di anticipare le reazioni degli altri partecipanti<sup>11</sup>. Un'attività di pianificazione che si basa su questi presupposti è, secondo Lindblom, un'attività discreta, che punta essenzialmente a facilitare il processo di interazione, attraverso la mobilitazione di un giusto mix tra conoscenza analitica e interattiva; che cerca di fare il massimo uso dell'intelligenza con la quale i diversi soggetti nella società affrontano i loro problemi piuttosto che sostituirvisi; che tiene conto sia di effetti che possono essere ottenuti *via* decisione sia di effetti raggiungibili solo come sottoprodotto

di azioni orientate ad altri fini. Il trattamento dell'incertezza avviene attraverso l'introduzione di alterazioni parziali nel largo processo di interazione sociale tra i soggetti e i gruppi interessati che porta alla soluzione (sempre parziale) dei problemi attraverso una loro ricorrente e progressiva ridefinizione.

Il problema della periferia abusiva di Roma – per tornare ai nostri esempi – non si è risolto applicando standard urbanistici o Piani Particolareggiati: solo l'effetto combinato della progressiva integrazione nel tempo delle borgate abusive nella città e della maturazione di un diverso modo di guardare agli esiti e alle pratiche di produzione della città spontanea<sup>12</sup> ha favorito una ridefinizione del problema che forse oggi potrebbe consentire di trattarlo con forme di intervento appropriate. La sfida proposta da questa concezione della pianificazione è che sia possibile guidare il processo di interazione in modo consapevole e strategico; che sia possibile cioè rendere più efficiente il processo di mutuo aggiustamento delle posizioni degli attori che porta alla ridefinizione dei problemi intrattabili.



A conclusione di questa rapida rassegna, va detto che le posizioni teoriche prese in esame aspirano tutte a trattare l'insieme dei problemi di pianificazione, non parte di essi; a proporsi come soluzione globale. Ho cercato di mostrare come ogni posizione sia particolarmente adeguata a trattare situazioni problematiche diverse. Così come nessun problema ricade facilmente e stabilmente in una delle situazioni-tipo indicate dallo schema

utilizzato, risulta evidente che non è possibile istituire una corrispondenza diretta e tantomeno esclusiva tra teorie rilevanti e problemi di piano.

Da ciascuna posizione possiamo trarre indicazioni diversamente rilevanti per riconfigurare la pratica urbanistica; affrontare le diverse situazioni con appropriate categorie concettuali è un primo passo per la costruzione di una pratica più efficace che non cerca di evitare l'incertezza, ma di utilizzarla come orientamento per l'azione.



\* Il testo è la deregistrazione, corretta solo nella forma, della lezione tenuta in occasione del concorso per associato nel raggruppamento disciplinare di Progettazione urbanistica. È stata preparata per essere raccolta in un libro in corso di pubblicazione con il titolo "Dieci lezioni di Urbanistica" per iniziativa di Bernardo Secchi, che del volume è anche il curatore.

#### NOTE

1. Il tema è ricorrente nel dibattito sulle riviste: per una denuncia particolarmente radicale ed argomentata, anche se a mio giudizio non priva di contraddizioni, si veda P. Hall, *Cities of Tomorrow*, Londra, Blackwell, 1988.
2. Chi ha per la prima volta descritto secondo questi criteri le vicende e le forme della pianificazione in Italia è B. Secchi, *Il racconto urbanistico*, Torino, Einaudi, 1984.
3. Secondo Horst Rittel e Melvin Webber, *sonowicked problems*, problemi maligni, contrapposti ai problemi benigni o addomesticati della matematica, dell'ingegneria civile e dell'architettura. Vedi "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, vol. 4 1973.
4. Cfr. J.D. Thompson e A. Tuden, "Strategies, structures and processes of organizational decision", in J. D. Thompson et al, *Comparative*

*Studies in Administration*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press, 1959; K.S. Christensen, "Coping with Uncertainty in Planning", *APA Journal*, Winter 1985.

5. Affaccio qui la nota questione dell'alternativa tra "rigore" e "rilevanza" sollevata tra gli altri da Schön nel suo *The Reflective Practitioner* (trad. it. *Il professionista riflessivo*, Bari, Dedalo, 1994) al quale farò riferimento poco più avanti: si può stare sul "solido terreno" dove possono essere applicati con rigore i criteri della Razionalità tecnica, ma dove ricadono sempre meno problemi della società attuale, oppure "nella palude" fatta di situazioni uniche e intrattabili attraverso quei criteri, dove tuttavia ricadono i problemi più rilevanti.

6. Uso qui il termine 'probare' nel senso introdotto da Charles Lindblom nel suo *Inquiry and Change*, (Yale University Press, 1990), nel quale afferma che non esistono soluzioni corrette ai problemi sociali, ma solo soluzioni più o meno 'probate', ovvero vagliate, verificate, messe alla prova attraverso un processo nel quale si intrecciano strettamente le azioni dei *policy makers* e degli esperti con le semplici interazioni sociali. Le relazioni di questa posizione con le più note teorie di Lindblom del *partisan mutual adjustment* se non sono chiare richiederebbero troppo spazio per essere spiegate.

7. Ad esempio John Friedmann e Judith Innes nel contesto statunitense, ma anche Pier Carlo Palermo e Pier Luigi Crosta nel contesto italiano.

8. Tipica è la situazione cooperativa del team di progettazione trattata da Donald Schön ma anche in Italia da Giovan Francesco Lanzara.

9. Il riferimento principale è ad un lungo saggio comparso in due parti sulla *Town Planning Review* rispettivamente sul n. 3 del 1968 e sul n. 4 del 1969 dal titolo comune "Planning in an Environment of Change": parte I "Beyond the Industrial Age" e parte II "Permissive Planning".

10. È il problema riemergente della valutazione ex-ante degli effetti di progetti e piani, non con intenti di ottimizzazione della scelta secondo i canoni tradizionali ad esempio dell'analisi costi-benefici, ma invece come attività formalizzata al servizio degli attori in conflitto; attività di aiuto e supporto al processo di costruzione della scelta democratica.

11. Il testo di Lindblom cui faccio qui riferimento è "The Sociology of Planning Thought and Social Interaction" in Bornstein, M. (a cura di) *Economic Planning East and West*, Cambridge Mass., Ballinger, 1975. Mi sembra interessante osservare la ripresa dei temi proposti da Lindblom in quel saggio nel recente dibattito sulla pianificazione strategica negli Stati Uniti; si veda in particolare il servizio curato da John Bryson e Robert Einsweiler sul numero dell'inverno 1987 dell'*APA Journal*.

12. Mi riferisco qui alle ricerche del gruppo coordinato da Alberto Clementi che all'inizio degli anni Ottanta hanno dato un contributo fondamentale per ripensare la periferia abusiva.