

delle scelte di piano vengono esaminati per illustrare il peso della discrezionalità nelle tecniche di analisi ed i loro effetti: si tratta del dimensionamento delle superfici da destinare alle attività commerciali e del piano per la rete della viabilità. Il piano prevede di destinare per le attività commerciali 100.000 *sq.ft.* aggiuntivi; la scelta si basa su una stima al 1981 dell'ammontare complessivo della spesa negli esercizi commerciali della città; tale stima viene tradotta in fabbisogno di spazio attraverso l'applicazione di un indice che mette in rapporto ammontare della spesa e superfici; a questo fabbisogno viene sottratta la consistenza attuale delle superfici commerciali individuando così il valore di 100.000 *sq.ft.* che rappresenta la previsione del piano. Smontando il procedimento di costruzione della stima ed introducendo ipotesi prudenti di variabilità dei diversi valori in gioco, gli autori arrivano a concludere che il risultato avrebbe potuto oscillare in un arco variabile da -350.000 a +550.000 *sq.ft.* Anche le stime relative alle previsioni dei flussi e dei volumi di traffico, pur utilizzando tecniche più sofisticate, mostrano un elevato livello di discrezionalità e di semplificazione.

Friend e Jessop analizzano inoltre le strutture formali ed informali del potere locale entro le quali le decisioni di piano vengono assunte ed osservano come in realtà questo tipo di decisioni siano quelle che più marcatamente mettono alla prova gli apparati organizzativi esistenti e le strutture formali del potere. Le commissioni non sono in grado di decidere tra alternative, né di valutare il peso della discrezionalità tecnica nella formulazione delle proposte, normalmente si concentrano su dettagli. Se una decisione su questioni di pianificazione viene percepita come problematica per l'impossibilità di valutare le conseguenze, si manifesta una tendenza allo spostamento del processo in ambiti informali e di partito e/o alla creazione di super-commissioni intersettoriali. Ma quando ciò avviene insorge una contro-tendenza: i membri delle commissioni reagiscono all'esproprio delle loro competenze, e i burocrati, governando il flusso delle informazioni, sono in grado di modificare la percezione dei problemi da parte dei politici.

A partire dalla discussione del caso, Friend e Jessop elaborano la loro concezione della pianificazione come «processo

di scelta strategica», cioè un processo di continue decisioni in condizioni di incertezza³.

3.2. *Commento al caso presentato da Friend e Jessop: le fasi del processo di piano*

Nonostante i limiti della ricostruzione che Friend e Jessop fanno del caso di Coventry, tutta centrata sui processi decisionali interni all'istituzione comunale, mi sembra che proprio questa caratteristica consenta alcuni approfondimenti ed offra importanti spunti di riflessione.

Innanzitutto viene messo in evidenza un motivo ulteriore che impedisce di considerare il piano come la fase di formulazione di una politica che deve successivamente essere posta in attuazione: il processo di piano è un processo continuo di formulazione, riformulazione e di modificazione nel corso del tempo.

L'amministrazione di Coventry è impegnata non solo nella revisione formale dello strumento urbanistico secondo le scadenze stabilite dalla legislazione, ma in un processo continuo di aggiornamento e riformulazione delle scelte che avviene dentro e fuori gli ambiti e i momenti istituzionali della revisione. Questo processo è alimentato dall'evoluzione delle diverse politiche di settore che hanno una ricaduta sulla pianificazione urbanistica, dallo scarto tra i lunghi tempi istituzionali del piano ed i rapidi tempi del mutamento sociale, (cosicché quan-

³ Quella dell'incertezza è secondo Friend e Jessop la categoria fondamentale per comprendere il processo di pianificazione; vengono individuati tre tipi di incertezza che condizionano l'assunzione delle decisioni: a) incertezza rispetto all'ambiente della scelta, che non può mai essere conosciuto appieno, b) incertezza rispetto alle future intenzioni degli attori in campi di scelta connessi a quello principale - come nel caso delle ampie interferenze spesso inattese fra settori di pianificazione diversi -, c) incertezza rispetto ai giudizi di valore dei diversi attori nella comunità che possono essere difficili da conoscere e comunque si possono modificare nel corso del tempo. Sulla base di queste categorie viene tentata la costruzione di una «tecnologia» della scelta strategica in grado di risolvere i problemi conoscitivi ed organizzativi con i quali i governi locali si trovano ad avere a che fare nel campo della pianificazione (vedi anche l'accenno a questa posizione nel cap. V).

do il piano viene formalmente approvato la situazione ed i problemi che ha descritto sono già mutati e richiedono nuove rappresentazioni), e infine dal cambiamento di colore politico delle amministrazioni che implica spesso una revisione degli orientamenti assunti nel piano su particolari questioni.

È questo mi sembra un importante chiarimento rispetto a quanto emerso dalla precedente discussione: non solo è problematica la relazione tra *input* e *outcome* del processo di piano perché l'*outcome* (la trasformazione territoriale) appartiene ad un diverso processo decisionale, ma anche perché l'*input* (la decisione di piano) è in continuo movimento. Il caso presentato da Friend e Jessop tende a negare per altra via la possibilità di definire in modo certo un «prima» – la formulazione del piano – e un «dopo», la sua attuazione.

Un altro aspetto significativo messo in luce dalla ricerca di Friend e Jessop è il processo di semplificazione operato attraverso le tecniche di previsione, anche nel caso in cui si adotti esplicitamente un approccio razional-comprensivo per affrontare situazioni problematiche. Le tecniche previsionali sulle quali le decisioni di piano si basano, sono necessariamente operazioni di scelta in condizioni di incertezza, nelle quali il livello di discrezionalità e di arbitrio varia in uno spettro che presenta valori comunque molto elevati. E data l'incapacità da parte di altri attori nel *set* di entrare nel merito del procedimento analitico che porta alla selezione delle alternative, il tecnico si ritrova ad avere un potere (politico) rilevante nella determinazione del campo delle possibili scelte.

Ma i possibili effetti negativi di previsioni sbagliate o arbitrarie sono limitati dal fatto che le decisioni del piano non vengono semplicemente attuate una volta formulate, tantomeno vengono attuate contemporaneamente (l'esempio qui è il dimensionamento delle superfici commerciali di nuova realizzazione); esse rappresentano solo un primo passo per una serie di decisioni che verranno assunte in un lungo periodo di tempo e che quindi si adatteranno incrementalmente al mutare delle condizioni di contesto in modo relativamente indipendente da quanto previsto dal piano.

Questa osservazione ha probabilmente implicazioni più generali di quelle messe in evidenza da Friend e Jessop con

riferimento alle semplificazioni operate attraverso le tecniche di previsione: qualsiasi decisione operata nell'ambito del piano, per quanto aspiri a determinare sul lungo periodo l'intero processo di trasformazione del territorio, è efficace in particolare modo per i riflessi che presenta determinando in prima istanza il campo delle azioni possibili in un particolare settore. È il processo di interazione successivo che determinerà la direzione e le caratteristiche di tale corso di azioni, eventualmente modificando le previsioni del piano o semplicemente ignorandole, se queste si dimostrano sbagliate o non più adeguate al mutare delle condizioni di contesto per lo specifico settore.

4. *The Implementation of Planning Policies: la ricerca dell'Oxford Polytechnic*

Il problema dell'efficacia viene assunto come problema centrale dall'ultimo testo che prenderò in considerazione. Si tratta di un rapporto di ricerca dell'Oxford Polytechnic per il *Department of the Environment* sull'attuazione delle politiche di piano in Gran Bretagna [Healey *et al.* 1985].

4.1. *I casi della Greater Manchester e del West Midlands*

La ricerca prende in considerazione le vicende della pianificazione in due regioni: Greater Manchester e West Midlands; in ciascuna di esse vengono analizzati i contenuti e gli obiettivi dello *structure plan* e quindi, attraverso una serie di casi studio che coprono per ogni regione tre contigui settori territoriali (*inner areas*, *urban fringe areas*, e *open land areas*), viene valutato il successo nel perseguimento degli obiettivi dello *structure plan* e l'efficacia dei piani alle diverse scale. Anche in questo caso il taglio è istituzionale e le osservazioni riportate sul gran numero di casi-studio proposti sono molto generali, impedendo così una valutazione adeguata dei processi che mettono in connessione obiettivi ed esiti. Tuttavia alcune conclusioni della ricerca possono essere utilizzate per procedere nella discussione avviata.

I temi che gli *structure plan* presentano come rilevanti nelle due regioni sono simili tra loro benché le due aree presentino caratteristiche spaziali e socio-economiche molto diverse. In entrambi i casi i problemi cui la pianificazione si propone di rispondere sono il declino delle *inner city* e il forte consumo di risorse causato dallo sviluppo delle zone periferiche. Gli obiettivi che i piani si propongono sono l'arresto del declino delle città centrali, la loro rivalorizzazione attraverso una serie di interventi volti a reindirizzare lo sviluppo verso queste aree, il contenimento dello sviluppo nelle zone periferiche, la salvaguardia delle risorse naturali ed ambientali. Il processo di formulazione dello *structure plan* è un processo negoziale tra le diverse autorità locali della contea: il piano rappresenta l'esito del confronto fra gli obiettivi e gli interessi di queste; molte controversie, in termini di allocazione delle risorse e di quote di sviluppo alle diverse aree non trovano nel piano un punto di equilibrio, e la loro soluzione viene rinviata alla fase di implementazione, alla discussione dei *development plan* gerarchicamente subordinati di ciascun distretto, lasciando quindi sostanzialmente aperta la fase di formulazione del piano su una serie di questioni.

Per dare attuazione agli obiettivi degli *structure plan* le autorità locali ai diversi livelli sono mobilitate in una serie di compiti e funzioni che gli autori della ricerca descrivono in termini di:

- a) destinazione d'uso del suolo;
- b) coordinamento e programmazione delle principali operazioni di sviluppo;
- c) attrazione di risorse;
- d) organizzazione delle risorse;
- e) conservazione dell'ambiente e delle risorse naturali;
- f) governo dei cambiamenti alla piccola scala.

Per ciascun settore territoriale queste funzioni hanno un peso diverso. Nelle *inner city* le funzioni prevalenti sono quelle dell'attrazione e dell'organizzazione delle risorse pubbliche e private da mobilitare per arrestarne il declino, mentre un peso subordinato assumono le funzioni di destinazione d'uso del suolo, di conservazione dell'ambiente e di governo dei cambiamenti alla piccola scala. Nelle zone di frangia è la

destinazione d'uso del suolo la funzione principale, assieme al coordinamento ed alla programmazione degli interventi di trasformazione, ed alla conservazione delle risorse naturali, mentre un peso secondario assumono le altre funzioni. Nelle aree esterne, dove i problemi principali sono quelli della realizzazione di grandi infrastrutture a carattere ricreativo in un ambiente prevalentemente agricolo, le funzioni principali sono ancora quelle dell'attrazione e dell'organizzazione delle risorse assieme alla conservazione dell'ambiente naturale.

Le conclusioni che gli autori traggono dall'analisi dei numerosi casi studio per i tre settori territoriali che hanno individuato e per ciascuna regione sono in estrema sintesi le seguenti. Gli obiettivi posti per le *inner city* in gran parte non sono stati raggiunti. Le difficoltà ad attrarre risorse da mobilitare in programmi di recupero e riabilitazione e le difficoltà ad organizzare programmi di finanziamento molto frammentati hanno impedito una azione efficace in queste aree. Il degrado nell'edilizia residenziale non è stato arrestato, né la perdita di posti di lavoro. Gli *statutory plan* si sono dimostrati strumenti inadatti a gestire la promozione degli interventi di recupero, ma anche la diffusa adozione di strumenti più flessibili non ha consentito di stimolare il settore privato ad intervenire in misura significativa.

Sono stati invece perseguiti gli obiettivi di conservazione e miglioramento dell'ambiente urbano attraverso il controllo delle trasformazioni alla piccola scala e la realizzazione di programmi di arredo urbano gestiti direttamente dai dipartimenti di pianificazione delle amministrazioni che hanno potuto investire in questo settore anche fondi non spesi per programmi più ambiziosi.

Per quanto riguarda le aree di frangia gli obiettivi del contenimento, della concentrazione dello sviluppo e della conservazione delle risorse ambientali sono stati in gran parte perseguiti e raggiunti. Pur nell'ambito di una continua contrattazione fra autorità locali e sovralocali attorno al dimensionamento delle nuove espansioni i *development plan* si sono dimostrati efficaci strumenti di mediazione dei conflitti attraverso la destinazione del suolo ai diversi usi. Problemi di efficacia si sono manifestati solo nel coordinamento e nella

programmazione degli interventi privati per ciò che riguarda i tempi di realizzazione, il coordinamento con la realizzazione delle infrastrutture pubbliche ed il controllo delle loro caratteristiche progettuali.

Per quanto riguarda infine le aree esterne mentre viene normalmente raggiunto l'obiettivo della conservazione dell'ambiente e delle risorse naturali, problemi rilevanti si manifestano riguardo all'obiettivo del recupero di aree incolte e della realizzazione di progetti per infrastrutture a carattere ricreativo a causa della limitatezza e della incertezza delle risorse disponibili. In questo caso però, contrariamente a quanto avviene per le *inner city*, i piani funzionano come strumenti adatti ad attirare risorse e ad organizzarle su progetti specifici una volta rese disponibili.

In estrema sintesi la conclusione più generale che gli autori traggono dai casi-studio, rispetto ai temi proposti dagli *structure plan* sono che le politiche di piano riescono a controllare e a organizzare *trend* di sviluppo correnti o a risolvere conflitti relativi alla destinazione d'uso del suolo, ma non a generare cambiamenti sostanziali che richiedono una consistente mobilitazione di risorse pubbliche o private; questi rimangono in gran parte al di là del controllo delle autorità di pianificazione.

4.2. *Commento ai casi presentati dalla ricerca dell'Oxford Polytechnic: il contenuto delle decisioni di piano*

I risultati della ricerca dell'Oxford Polytechnic possono essere riletti da un punto di vista anche un po' diverso rispetto a quello proposto dagli autori. Utilizzando le categorie proposte da Lowi si può affermare che il piano tende ad essere immediatamente efficace solo limitatamente ai suoi contenuti regolativi attraverso normative di destinazione d'uso del suolo.

Dove questa è una funzione centrale per il governo dei processi di trasformazione territoriale, dove si tratta di regolare comportamenti già in atto (le aree di frangia investite dallo sviluppo), il piano raggiunge i propri obiettivi: governa, media e controlla quantità e localizzazione delle nuove espansioni.

Dove questa funzione è secondaria o al limite irrilevante, come nel caso delle *inner city* – perché si tratta di promuovere più che regolare i comportamenti degli operatori – gli obiettivi che il piano si propone restano in gran parte fuori della sua portata.

Non è un caso che anche per quanto riguarda le *inner city* gli autori concludano affermando che gli obiettivi di conservazione dell'ambiente e di governo dei cambiamenti alla piccola scala sono stati raggiunti, – cioè quella parte di obiettivi che si fonda sull'azzoneamento del territorio e sull'applicazione di norme – mentre gli obiettivi specificamente tesi ad invertire il declino delle aree centrali sono stati in gran parte disattesi.

Questa osservazione solleva un secondo problema: oltre ai suoi contenuti regolativi il piano annuncia, propone, una serie di politiche che hanno un prevalente contenuto distributivo e redistributivo; la probabilità di attuazione di queste politiche è legata alla possibilità da parte dell'autorità di pianificazione di controllare le risorse da distribuire o da riallocare e di disporre del potere necessario per farlo.

Per spiegare i fallimenti non è sufficiente cioè sottolineare la limitatezza dei mezzi finanziari disponibili in quello specifico settore: è il contenuto stesso delle politiche implicate dagli obiettivi che si sposta da un ambito regolativo ad un ambito distributivo e redistributivo, determinando la necessità di un diverso processo politico e quindi di una diversa struttura delle relazioni fra gli attori. In questo caso le risorse economiche e politiche che una *planning authority* può mobilitare, attraverso gli strumenti formali ed informali dei quali si può dotare, sono troppo sottodimensionati per poter dar corso ad un'inversione di tendenza nei *trend* di sviluppo quale il piano propone.

Se ci si pone nell'ottica della «attuazione» del piano in questi campi bisognerebbe concludere con Wildavsky [1981] che è semplicemente il caso di cambiare obiettivi. Il piano ha costruito problemi intrattabili e si è posto attorno ad essi obiettivi che non può raggiungere occorre ri-strutturare i problemi e di conseguenza modificare gli obiettivi tenendo maggiore conto dei fenomeni che il soggetto centrale della politica è in grado di controllare e determinare.

In altri termini si può osservare come nel campo delle politiche non regolative l'efficacia diretta delle azioni che il piano propone sia legata al potere del quale dispone il soggetto istituzionale del piano rispetto al *set* decisionale mobilitato dalla specifica *policy*, al numero ridotto degli attori coinvolti ed alla disponibilità diretta delle risorse da mobilitare.

Il successo delle politiche di miglioramento ambientale (attraverso operazioni di arredo urbano), a fronte del parallelo insuccesso di politiche di recupero funzionale nelle *inner city* – entrambe *policy* non regolative – è anche legato al fatto che nel primo caso gli obiettivi vengono raggiunti attraverso la mobilitazione diretta dei dipartimenti di pianificazione che realizzano con proprie risorse loro decisioni, mentre nel secondo caso il numero degli attori da coinvolgere e la complessità delle interazioni necessarie per concretizzare l'evento di una operazione di recupero urbanistico, rendono del tutto inadeguata la capacità di coercizione dell'attore pubblico.

CONCLUSIONI

Avendo fino a questo punto evitato di sollevare questioni di definizione di cosa sia una politica, una decisione o un piano, mi sembra ora necessario fare almeno un accenno ad alcuni dei più significativi contributi che possono permettere di ordinare in qualche misura e provvisoriamente i ragionamenti fin qui proposti.

Un punto di partenza significativo mi sembra avanzato da Majone [1980] il quale sottolinea l'utilità di una distinzione a livello analitico fra decisione e *policy*. Una decisione è una scelta effettuata sulla base dei dati disponibili fra corsi d'azione ben definiti e dei quali si comprendono in qualche misura le conseguenze. Il paradigma teorico della decisione non riconosce alcuna differenza sostanziale fra decisione e azione: se la decisione non conduce all'atto corrispondente è perché è intervenuto qualcosa che lo ha impedito e sorge dunque semplicemente un nuovo problema decisionale. Allo stesso modo non riconosce differenze significative fra decisione e *policy*: le *policy* sono semplicemente decisioni più complesse, di più alto livello, sequenze di decisioni. Majone osserva che la riduzione della nozione di *policy* a quella di decisione è insoddisfacente perché intrinsecamente legata alla logica soggettiva dell'unico attore che compie la scelta; e raramente attorno a problemi complessi possiamo individuare un unico decisore. Inoltre perché (in parte di conseguenza) non spiega molti eventi importanti come l'emergere di conseguenze inattese, non pianificate e non volute che caratterizzano gli sviluppi di un processo di *policy*.

A questa concezione Majone contrappone quella di *policy* come programma d'azione (*action programme*): un *set* di disposizioni, teorie, proposte, decisioni ed atti tenuti insieme

da un nucleo centrale costituito dalla mobilitazione attorno ad alcuni valori riconosciuti, da parte di tutti gli attori partecipanti.

In questo senso la *policy* è uno «spazio costruito attorno ad un problema»; uno spazio che tende a diventare autonomo rispetto alle decisioni ed alle azioni soggettive che lo costituiscono (il riferimento è al «*world 3*» di Popper):

le *policy* sono caratterizzate da una certa qualità intenzionale, una relativa stabilità e dalla possibilità di evolvere; esse tendono a divenire dottrine che indirizzano l'azione futura e danno ordine alle azioni passate. Ciò dà alle *policy* un carattere oggettivo che le decisioni non possiedono [1980, 21].

A queste considerazioni può essere utilmente affiancata l'osservazione di Hecló [1972]: una *policy* non esiste in natura,

non sembra essere un fenomeno che si definisce da sé; ma è una categoria analitica i contenuti della quale sono identificati dall'analista piuttosto che dal *policy maker* o da atti legislativi e amministrativi. Non è qualcosa di non ambiguo che attende di essere scoperto nella realtà. Una *policy* può essere utilmente considerata come un corso di azioni o di non-azioni, ma non coincide con le specifiche decisioni o azioni. È il processo che le indaga che costituisce le politiche [1972, 85].

Entrambe queste definizioni tendono quindi a porre su un diverso livello politica e decisione. La *policy* è un corso di azioni, uno «spazio», ma non è riducibile alle singole decisioni che la costituiscono. Mentre una decisione è empiricamente identificabile con un atto, non così è per le *policy* che sono costrutti analitici, teorie, che orientano le singole decisioni e sono continuamente modificate dalle conseguenze anche inattese di tali decisioni.

Stando a queste definizioni che appaiono convincenti il piano è quel particolare tipo di decisione che deliberatamente tende a mettere in coerenza una sequenza o un insieme di decisioni con riferimento ad una particolare *policy*. Non costituisce una *policy* anche se ne è un importante elemento costitutivo.

A proposito del carattere delle decisioni di piano sembra particolarmente significativo il chiarimento operato da Luh-

mann [1978]: «pianificare vuol dire stabilire le premesse decisionali per decisioni future: decidere sulle decisioni» [1978, 133]. È un caso di meccanismi riflessivi (come apprendere ad apprendere); si tratta dell'applicazione di un processo a se stesso e del conseguente rafforzamento dell'effetto derivante: il processo si svolge due volte in modo pienamente valido e non viene ridotto ad un solo stadio. Un incremento di rendimento si ha solo a patto che non debba essere deciso da subito ciò che deve essere deciso in seguito. La pianificazione struttura quindi più o meno intensamente le successive situazioni decisionali, ma non anticipa le concrete decisioni sulle azioni da intraprendere.

Se il rapporto tra decisione politica e piano risulta in qualche misura chiarito da questi brevi accenni i casi-studio esaminati mettono in evidenza la specificità del piano urbanistico rispetto ad altri piani ed al contesto delle politiche che attraversa.

Lasciando per il momento aperto questo punto si può osservare come la realizzazione di un progetto, per quanto complesso, sia un processo decisionale rispetto al quale le categorie discusse nel primo capitolo risultano direttamente produttive.

È possibile riconoscere la formulazione di una decisione iniziale e il processo della sua implementazione. È possibile valutare e in qualche modo prevedere sulla base del «contenuto» della decisione la struttura di potere specificamente mobilitata, le caratteristiche dell'arena entro la quale il processo ha luogo, l'intensità delle controversie che insorgono nel corso del processo decisionale. È possibile ricostruire il sistema d'azione utilizzando immagini come quelle di *issue network* e *policy community* che mostrano un notevole valore esplicativo. È possibile ancora mettere in evidenza le modalità secondo le quali la decisione iniziale struttura il processo conseguente. È possibile in sintesi costruire uno schema logico che consente di mettere in relazione obiettivi ed esiti utilizzando le categorie offerte dai contributi esaminati.

Il problema è assai più complesso se ci riferiamo a processi decisionali relativi a piani urbanistici. Le categorie dell'analisi delle politiche pubbliche non sono direttamente utilizza-

bili per affrontare problemi di efficacia del piano nel suo insieme, ma possono essere utilizzate per scomporre e riconoscere le diverse funzioni che il piano svolge.

Nel tentativo di mettere in relazione obiettivi ed esiti si pone il problema preliminare di individuare l'esito di questo particolare processo decisionale. Come abbiamo visto possono essere identificati almeno due principali tipi di esiti: la decisione in sé, il piano come «prodotto», ed i comportamenti specifici di «attuazione» del piano.

Il carattere solo eventuale di un rapporto tra piano e comportamenti osservabili rinvia agli aspetti specifici del piano urbanistico:

a) si tratta della decisione discrezionale di un attore che si propone come coordinatore centrale del processo di trasformazione fisica della realtà;

b) si tratta di un atto che (nella generalità dei casi) non definisce un problema e prestruttura le decisioni attorno ad esso, ma che pretende di identificare tutti i problemi rilevanti di una società locale e di prestrutturare le decisioni attorno ad essi intervenendo attraverso il controllo della dimensione spaziale.

La questione del soggetto della decisione mi sembra centrale. I casi presi in esame hanno messo in evidenza i diversi livelli ai quali il processo di formazione delle scelte di piano può essere indagato¹: se il piano è istituzionalmente un documento del soggetto pubblico nel suo insieme, le analisi che propongono con maggiore completezza una restituzione del suo processo di formazione, mettono in evidenza come si tratti di un processo di scelta nel quale ha un peso determinante il confronto fra dipartimento specificamente competente ed altri

¹ Mi sembra qui utile riferirsi ai diversi modelli di analisi illustrati da Allison [1969]: ciò che uno vede nei processi decisionali – sostiene Allison – dipende da quale posizione occupa e dalla direzione nella quale guarda. Il processo di formazione del piano può essere infatti indagato a) come un processo di scelta razionale operata da un unico soggetto – lo stato locale – (il modello razionale di Allison); b) come l'*output* di una serie di conflitti tra diverse organizzazioni che compongono il soggetto (il modello organizzativo), o come c) l'*outcome* del confronto fra diversi attori che si trovano in una posizione rilevante rispetto alla specifica *issue* dentro e fuori le organizzazioni che compongono lo stato locale (il modello politico).

organismi politici e burocratici dentro l'amministrazione; e come un ruolo centrale sia svolto da un attore particolare dentro tale organizzazione, il tecnico.

Il *planner* nella generalità dei casi non si trova di fronte a problemi pre-strutturati cui deve applicare categorie o operazioni standard, ma a situazioni problematiche complesse e vaghe: è necessario rispondere ad alcune domande spesso confliggenti, è necessario fare il piano perché serve ad ottenere determinati finanziamenti, è necessario operare in modo tale da legittimare la centralità o comunque la significatività del proprio ruolo nell'amministrazione e nella comunità, ecc.

Ma mentre in processi di progettazione l'individuazione di una soluzione implica necessariamente una convergenza, un accordo tra gli attori del *set* attorno ad una comune rappresentazione della situazione problematica², ciò mi sembra meno vero nel processo di costruzione del piano a causa del suo carattere per molti aspetti non immediatamente operativo. O meglio si potrebbe dire che questa convergenza si verifica fra gli attori che partecipano alla formazione del piano, non tra chi è coinvolto dall'azione cui il piano intende applicarsi, perché il piano è solo un atto parziale del processo relativo a quell'azione³.

Dato il carattere aperto del processo di formulazione del piano, il suo rapporto indiretto con le decisioni conseguenti, le molteplici istanze cui deve rispondere e la variabilità nel tempo della gerarchia di tali istanze, una soluzione di piano comporta meno necessariamente un accordo fra tutti gli attori rilevanti su una comune rappresentazione dei problemi e in essa può avere spazio maggiore (rispetto ad un processo di progettazione) la discrezionalità del tecnico.

² Come suggerisce Lanzara [1985], in parte riprendendo Schön [1983], un processo di progettazione è caratterizzato da un gioco misto – competitivo e cooperativo – fra più attori nel quale ciascuno mobilita e scambia la propria capacità di costruire una definizione del problema.

³ Con ciò non si esclude che una maggiore efficacia delle decisioni di piano stia proprio – come indicato da Schön [1983] – nella capacità di raggiungere il più vasto consenso fra i partecipanti attorno ad una determinata rappresentazione dei problemi e quindi anche all'abilità del tecnico di interagire positivamente con gli altri attori nel processo di formulazione del piano, ma questa è solo una possibilità.

Il punto importante a questo riguardo non mi sembra tanto il fatto che il *planner* sia portatore di obiettivi e di interessi «di parte» dentro l'amministrazione e che spinga quindi per l'affermazione di questi, quanto il fatto che è portatore di una serie di «disposizioni» [Boudon 1986] «uno stock di proposizioni positive e normative» che lo inducono a porsi di fronte alla situazione reale scambiando per oggettivo e necessario ciò che è solo soggettivo e possibile.

Le disposizioni del *planner* sono l'apparato concettuale attraverso il quale i problemi vengono definiti e costituiti e rispetto ai quali vengono individuate le soluzioni. Le disposizioni, come spiega bene Boudon, non sono formate solo dalle conoscenze tecniche o dall'ideologia professionale ma anche da un certo modo di entrare in relazione con altri soggetti, riconoscendogli o meno autorità e di confrontarsi con altre razionalità ed altre «disposizioni». Ciò significa che anche nel caso in cui il piano sia prodotto dal *planner* in completo isolamento rispetto al contesto degli attori del sistema locale (il primo caso di Altshuler) il processo di negoziazione è implicito ma presente. L'esito di tale negoziato è però rappresentato discrezionalmente dal tecnico nelle scelte di piano.

Molti dei contenuti del piano sono quindi solo virtuali o provvisorie soluzioni di conflitti interorganizzativi a favore di un attore, il tecnico, o di un'organizzazione, il dipartimento di pianificazione, che rinviando la loro effettiva soluzione alle concrete decisioni conseguenti. Si tratta non solo di conflitti di interesse ma anche di valori e di razionalità che portano ad una diversa definizione ed individuazione dei problemi rilevanti.

Il fatto che tali conflitti non vengano definitivamente risolti entro il più ampio processo di formulazione del piano può essere interpretato anche con riferimento a strategie di attesa e non-decisione [Bachrach e Baratz 1970] da parte di attori controinteressati.

L'analisi delle modalità di strutturazione dei processi di formazione dei piani sembra spiegare l'efficacia del piano messa in evidenza dai casi attorno a politiche direttamente controllate dai dipartimenti di pianificazione (programmi di arredo urbano, controllo e gestione dei cambiamenti alla piccola scala) e dall'altro il carattere costantemente aperto del

processo di formulazione in tutti i settori non direttamente controllati dall'organizzazione che è principale artefice dello strumento urbanistico.

In altri termini il piano si presenta come efficace decisione sulle decisioni nel caso in cui coincidano soggetto della sua formulazione e soggetto dell'attuazione, lo è meno negli altri casi.

Un problema di autorità assai più rilevante ritroviamo spostandoci dall'interno all'esterno dell'amministrazione. Se le trasformazioni della realtà fisica sono l'effetto di un complesso processo di interazione fra una pluralità di attori, il piano si pone rispetto a queste come l'atto di un soggetto che si propone come coordinatore centrale di tale processo, ma che è solo limitatamente dotato dell'autorità necessaria per svolgere questo ruolo. Dal punto di vista della struttura dei processi decisionali l'efficacia della sua azione è affidata alla possibilità di esercitare coercizione nei confronti degli attori coinvolti e quindi alla possibilità di tradurre le indicazioni del piano in prescrizioni normative circa gli usi e le modalità d'uso del territorio: di costituirsi quindi come politica regolativa.

A questo proposito disponiamo ora di strumenti analitici che ci consentono di verificare i limiti di una concettualizzazione della pianificazione urbanistica come politica regolativa.

Le politiche regolative si caratterizzano, secondo Lowi, per il fatto di rappresentare tipicamente l'esito del confronto aperto e diretto fra i gruppi di interesse coinvolti dalla *policy*, ed il ruolo centrale dell'attore pubblico sembra pertanto fortemente attenuato. Ciò sembra essere vero, nei casi presi in esame e nelle esperienze note, sia nella situazione statunitense dove la normativa di zonizzazione rappresenta un processo politico anche formalmente separato dal processo di formulazione del piano, sia nella situazione italiana, dove invece gli aspetti normativi sono parte integrante del piano: la frequente denuncia del fatto che le più intense controversie e la maggiore partecipazione si registrino sulla normativa e sugli azzonamenti piuttosto che sulla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche, sta probabilmente a sottolineare proprio

questo aspetto. Il diverso processo politico che subisce l'elaborazione della norma, rispetto alla formulazione delle scelte di piano può avere come effetto un allontanamento, in alcuni casi molto evidente, fra norma e piano.

Un secondo carattere delle politiche regolative sottolineato da Lowi e riscontrato nei casi è quello di applicarsi solo a comportamenti individuali specificamente normati e solo quando questi si manifestano: il codice della strada si applica solo a chi guida un veicolo. Le norme del piano si applicano solo a chi intende operare una trasformazione nell'uso del suolo del quale dispone, non ad esempio a «non-comportamenti» di soggetti che non hanno interesse a tali trasformazioni. È il problema sollevato dalle ricerche dell'Oxford Polytechnic: il piano (la normativa di azzonamento) si dimostra strumento adatto a governare processi di espansione dell'edificato o trasformazioni alla piccola scala sulla città esistente, ma è inefficace nel produrre l'inversione di fenomeni di declino urbano e nel promuovere la riqualificazione della città esistente.

L'analisi delle politiche pubbliche concettualizza i problemi dell'efficacia secondo modalità diverse che dipendono dalla posizione dell'osservatore. Se l'analisi si pone a livello del sistema nel suo complesso il piano è per definizione inefficace, perché è solo attraverso il processo di interazione che vengono prodotti esiti e nessun attore, neppure quello pubblico, può pretendere di dirigere tale processo. Se l'analisi assume invece il punto di vista dell'attore pubblico l'efficacia (del piano) è conformità degli esiti agli obiettivi che può essere raggiunta solo quando l'attore pubblico dispone dell'autorità necessaria per determinare il comportamento degli altri attori del *set*.

Gli ambiti per i quali è tracciabile una relazione diretta tra obiettivi ed esiti sono dunque essenzialmente – stando ai casi discussi – quelli delle iniziative gestite direttamente dalle organizzazioni che nell'amministrazione sono principali attori della formazione del piano e quello della regolazione attraverso la norma di alcuni comportamenti. Ciò significa che adottando questa prospettiva una gran parte delle successive decisioni che il piano si propone di governare restano normalmen-

te al di fuori della sua portata, sia semplicemente perché debbono essere operate da soggetti i comportamenti dei quali sfuggono al controllo dell'operatore pubblico, sia perché quanto il piano prevede non rappresenta un «protocollo di accordo» ma semmai un passo nel corso di una articolata contrattazione. Rispetto a questi comportamenti la possibilità per il piano di rappresentare un *input* significativo alla decisione è contingente. Dipende dal carattere specifico del processo di interazione nei diversi casi; dalla capacità da parte del soggetto istituzionale di assumere come centrali problemi rilevanti per gli attori che sono nelle pratiche i principali soggetti della trasformazione fisica della realtà.

Per tutti i comportamenti che il piano non può governare direttamente la sua funzione prevalente sembra essere quella di offrire una rappresentazione dei problemi della realtà locale. Ha il valore di una «narrazione» che pone in un ordine coerente eventi ritenuti significativi, costituisce problemi, propone principi, valori e soluzioni ai problemi. La funzione di tale rappresentazione è da un lato quella di presentare gli esiti di un negoziato implicito o già avvenuto sulla base del quale individuare alcune premesse non negoziabili nel processo di interazione, e dall'altro di indicare uno scopo, una finalità al processo di interazione, che rappresenta il punto di vista del soggetto pubblico ed in particolare di alcune sue componenti.

La natura del piano urbanistico si presenta quindi complessa: per alcuni aspetti si tratta di una decisione sulle future decisioni, per altri di una politica regolativa, per altri ancora di uno strumento che ha una funzione prevalentemente simbolica.

Le categorie dell'analisi delle politiche pubbliche risultano utili per scomporre queste funzioni e per isolare gli ambiti entro i quali è possibile valutare l'efficacia in termini di conformità tra obiettivi ed esiti. Ciò non consente evidentemente di esaurire il discorso sull'efficacia del piano ma costituisce un primo importante passo.

PARTE SECONDA

LIMITI ALL'EFFICACIA DELLA PIANIFICAZIONE

The task of planning in this era is that of carving an institutionalized niche for a particular kind of rationality after rationality itself has been banished from the popular assumptions about man's political nature.

John W. Dyckman, *Introduction to Readings in the Theory of Planning*, 1959

In questa seconda parte il tema dell'efficacia viene affrontato utilizzando come materiale di riflessione la letteratura sulla pianificazione. Da un punto di vista generale si può affermare che il tema della capacità di produrre effetti conformi alle finalità ed adeguati ai problemi cui la pianificazione si indirizza tende a coincidere con quello del ruolo, del senso e della legittimità di questa forma di intervento pubblico e quindi a ricoprire quasi l'intero arco delle problematiche affrontate dalla teoria della pianificazione nelle diverse fasi del suo sviluppo.

In realtà le elaborazioni più interessanti sono quelle proposte nelle fasi critiche che tipicamente si accompagnano a processi di trasformazione profonda della società e che propongono alla pianificazione esigenze di ridefinizione del proprio ruolo, dei propri strumenti e metodi di intervento. Sono fasi caratterizzate da una «perdita del senso di stabilità» (*the loss of the stable state*, Schön 1971) che produce crisi di identità ma spinge anche verso una auto-riflessione più profonda e apre a possibili innovazioni.

La fase attuale è indiscutibilmente una di queste. Dubbi sull'efficacia della pianificazione urbanistica vengono avanzati in diversi paesi e da diverse posizioni politiche; in molti ambienti si sostiene che la pianificazione ponga intralci alla crescita economica e sia incapace di fornire rimedi in situazioni di declino; che i suoi esiti non siano diversi in modo significativo da quelli ottenuti attraverso forme di regolazione di mercato mettendo così in dubbio la stessa necessità di pianificare.

Nel campo della *planning theory* nel periodo recente vi è stata una intensa produzione di studi che da diversi punti di vista hanno tentato di riconfigurare lo scenario e di ricostruire

la storia di questa giovane disciplina per fornire risposte convincenti alla crisi. Non c'è accordo né sulle cause della crisi né sulla sua natura, ma solo un comune riconoscimento della necessità di restituire senso e legittimità nelle pratiche ad una attività fortemente minacciata dal mutamento sociale e dal mutamento dei valori dominanti. Vi sono singolari riprese tematiche di un'altra fase critica, quella della fine degli anni sessanta quando si tentarono primi bilanci, si fecero i conti con l'adeguamento dell'armamentario tradizionale della progettazione urbanistica con una società che aveva ormai compiuto il passaggio da una fase industriale ad una post-industriale.

Il tentativo che ho condotto su questo materiale assai vasto non è stato quello di presentare una rassegna delle posizioni in campo¹, ma più modestamente di utilizzare il contributo di alcuni autori per mettere in evidenza diversi aspetti del problema.

L'idea che sta alla base di questa scelta, scaturita dalla discussione avviata nella prima parte, è che non esista una definizione unica e valida dell'efficacia, così come non esiste una sola possibile concettualizzazione delle funzioni della pianificazione, ma che, a seconda del modo in cui il problema viene definito, diverse cause di inefficacia possono essere messe in evidenza e diverse soluzioni individuate. Utile è sembrato allora esplorare differenti approcci per arricchire l'interpretazione delle modalità con cui la questione dell'efficacia può essere affrontata.

Ho organizzato la presentazione del materiale a partire da uno schema molto semplice fondato sulla individuazione di diversi limiti all'efficacia della pianificazione che emergono dalle posizioni più interessanti in un dibattito che abbraccia oltre un trentennio: limiti «strutturali», «culturali», «tecnici» e «politici»².

¹ Rinvio per questo ad alcuni testi fondamentali di rassegna delle posizioni teoriche sui problemi della pianificazione realizzati in diverse fasi: Dyckman [1959], Bolan [1967; 1974], Healey *et al.* [1982] e Friedman [1987].

² Alcuni autori hanno utilizzato altre categorie per rendere conto dei diversi «limiti» della pianificazione. Ian Masser [1980] individua tre principali categorie di limitazioni. La prima fa riferimento ai limiti imposti

I quattro capitoli che seguono presentano le posizioni di alcuni autori che consentono di articolare la discussione attorno a questi diversi modi di definire gli ostacoli che si frappongono a che la pianificazione urbanistica governi «efficacemente» i processi di trasformazione territoriale.

Sottolineano l'esistenza di «limiti strutturali» quegli autori che mettono in discussione la possibilità stessa di pianificare le trasformazioni di sistemi sociali complessi. Evidenziano «limiti culturali» quegli autori che riconducono le difficoltà della pianificazione prevalentemente all'inadeguatezza del paradigma dominante per il trattamento dei problemi «maligni» [Rittel e Webber 1973] che caratterizzano la attuale scena urbana. Pongono l'attenzione su «limiti tecnici» quegli autori che attribuiscono l'inefficacia prevalentemente all'inadeguatezza delle conoscenze utilizzate dai pianificatori per la definizione delle politiche di intervento. Descrivono infine i «limiti politici» all'efficacia della pianificazione quegli autori che pongono il problema dell'incapacità di rispondere attraverso il piano alla domanda di gruppi sociali differenziati.

C'è un tema che attraversa almeno tre delle posizioni individuate ed è quello dei limiti all'efficacia legati ai presupposti e ai paradigmi sui quali si fonda l'intervento dello stato nella società, questi limiti hanno aspetti strutturali, culturali e politici, non sono riducibili ai limiti derivanti dai paradigmi sui quali si fonda l'azione del *planner* e vengono trattati nel corso dell'intera discussione. Le diverse modalità di porre il problema dell'efficacia che danno il titolo ai quattro capitoli non intendono incasellare gli autori all'interno di una parti-

dallo stato delle scienze urbane e regionali alla comprensione da parte del *planner* delle modalità di funzionamento della città e del territorio; la seconda riguarda i limiti derivanti dall'incertezza circa le procedure e gli assetti istituzionali che governano il processo di pianificazione e la terza riguarda i limiti imposti dall'incertezza relativa agli obiettivi della pianificazione in termini di cambiamento sociale ed economico. Wissink [1980] individua invece altri tre principali tipi di fattori che limitano l'efficacia della pianificazione: a) l'influenza sulle trasformazioni territoriali delle scelte individuali che non sono controllabili attraverso il piano; b) le reazioni inaspettate da parte di individui e gruppi alle politiche messe a punto dal piano e c) le azioni e reazioni inaspettate da parte di altri soggetti collettivi e dell'ambiente naturale.

colare categoria: l'attenzione ai limiti messi in evidenza è sempre prevalente e mai esclusiva; l'articolazione ha solo lo scopo dell'ordinamento di una discussione il cui oggetto non è l'esame e il confronto delle posizioni di diversi autori, ma l'esplorazione di diverse dimensioni del problema dell'efficacia.

LIMITI «STRUTTURALI» ALL'EFFICACIA

Sembra utile avviare la riflessione sui diversi modi di definire il problema dell'efficacia a partire dalle posizioni che mettono in discussione la possibilità stessa della pianificazione. Non è un caso che si tratti di posizioni che provengono dall'esterno dell'ambiente disciplinare e che, avendo come riferimento principale la pianificazione economica, definiscono le funzioni della pianificazione in termini strettamente strumentali. Per presentare questo approccio torneremo sul contributo di due autori già incontrati nella prima parte.

Aaron Wildavsky è probabilmente l'autore che ha avanzato la critica più radicale alla possibilità di determinare attraverso la pianificazione gli indirizzi di un processo di trasformazione sociale. Il suo articolo su «Policy Science» *If Planning is Everything, Maybe it's Nothing* è del 1973, lo stesso anno della pubblicazione di *Implementation* e costituisce il punto d'arrivo di una serie di riflessioni sviluppate negli anni precedenti sulle politiche di bilancio [Wildavsky 1964], sull'implementazione delle politiche pubbliche e sui fallimenti dei tentativi avviati dall'amministrazione Jhonson di introdurre tecniche di pianificazione e di programmazione (*Planning Programming, Budgeting System* - PPBS) in molti settori della pubblica amministrazione statunitense [Wildavsky 1966; 1969; 1971; 1973b].

Il punto di vista di Wildavsky sul problema è estremamente semplice e chiaro: «la pianificazione non può funzionare perché nessuna società complessa può immaginare in modo semplice e non ambiguo quali cose vuole raggiungere, in quale ordine di priorità, e con quali modalità» [Wildavsky 1971, 104]. Il fallimento della pianificazione non è un fenomeno accidentale o periferico ma strutturale; in ogni contesto, nei paesi più poveri come in quelli più ricchi, ovunque siano

stati perseguiti tentativi di pianificazione, questi hanno inamovibilmente fallito.

Il problema deriva secondo Wildavsky in gran parte dal fatto che il processo di specificazione degli obiettivi e di individuazione dell'insieme di azioni destinate a raggiungerli, richiede di poter far affidamento su di una teoria causale che abbia dimostrato una certa affidabilità e che sia applicabile non solo all'interno di ciascuna area di *policy* investita dal piano (per poter determinare le relazioni fra i suoi diversi elementi, gli incentivi per renderla attuabile, la disponibilità di risorse sufficienti nei giusti tempi) ma anche alle reciproche e complesse relazioni fra le diverse aree di *policy*.

In assenza di una tale teoria (fino ad ora inesistente) il problema si riduce ad un problema di potere: la pianificazione si dà se alcuni soggetti sono in grado di causare conseguenze desiderate contro l'opposizione di altri soggetti. Da questo punto di vista il confine con la politica è pressoché inesistente e allora è il caso di indagare sul particolare potere di cui dovrebbero essere dotate le agenzie di pianificazione in rapporto ad altri attori politici, sull'instabilità delle coalizioni politiche e di conseguenza dei relativi piani, sulla debolezza della pretesa di agire come meccanismi di regolazione e di aggiustamento del sistema (per guidarlo verso gli obiettivi stabiliti) quando ciò che è in gioco non sono semplici aggiustamenti ma mutamenti strutturali.

La stessa nozione di obiettivo del piano viene sottoposta a critica per metterne in evidenza il carattere scarsamente razionale. Non esistono regole per la determinazione degli obiettivi, essi sono necessariamente stabiliti d'autorità e in ogni caso continuamente adattati alla realtà nel corso della implementazione del piano. Ma i tentativi di rendere il piano flessibile ed adattivo avvicinano la pianificazione alle forme ordinarie dei processi decisionali fino a fargli perdere ogni carattere distintivo; perché se si tratta solo di decisioni «orientate agli obiettivi» pressoché qualsiasi decisione presenta simili caratteristiche.

Gli sforzi per valutare che cosa il piano ha prodotto, differenzialmente da quanto sarebbe comunque avvenuto in sua assenza, si scontrano con il fatto che ci si trova di fronte, nella generalità dei casi, a tentativi di pianificazione piuttosto che a

processi di pianificazione condotti a termine e, di conseguenza, all'impossibilità di stabilire se il mancato successo sia legato a fattori esterni, a cattiva *performance* o a irragionevoli attese.

Questo carattere sfuggente costituisce anche una sorta di meccanismo di difesa dei sostenitori della pianificazione rispetto alle accuse di inefficacia. Così come è un meccanismo di difesa spostare l'attenzione dal raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal piano al processo di pianificazione che consentirebbe in sé il raggiungimento di altri obiettivi quali l'introduzione di criteri di efficienza e razionalità nel comportamento degli attori coinvolti; o ancora appellarsi allo scarso potere del quale i pianificatori sono dotati.

Il grande credito di cui la pianificazione gode a dispetto dei suoi scarsi risultati o della assenza di risultati è spiegato da Wildavsky nei termini di una serie di funzioni latenti che i rituali della pianificazione svolgerebbero entro il sistema politico: quella di rappresentare un sostituto dell'azione, di costituire una via di uscita da problemi intrattabili, e soprattutto di conferire una parvenza di razionalità a processi decisionali che razionali non sono.

Anche Charles Lindblom, dopo aver dedicato gran parte della sua opera precedente alla analisi della strutturazione dei processi decisionali pubblici si occupa, in un saggio del 1975, dei problemi della pianificazione.

L'idea forte che sta alla base della sua posizione è che la concezione dominante della pianificazione sia basata su un eccesso di fiducia nella capacità dell'intelletto umano di guidare i processi sociali, ed in particolare su una serie di presupposti quali:

- l'esistenza nella società di attori dotati di maggiori conoscenze e informazioni, capaci di condurre la società verso i cambiamenti desiderati;
- l'esistenza di una valida teoria del cambiamento sociale utilizzabile da questi attori;
- la possibilità da parte loro di operare scelte basate su criteri di correttezza (rispetto alla teoria) anziché di preferenza;
- la capacità di imporre le scelte così operate in virtù dell'autorità formale di cui sono dotati.

A questa concezione, basata su presupposti teoricamente deboli e che non trovano riscontro nella realtà, Lindblom ne contrappone un'altra, fondata invece sul presupposto che le istituzioni e le politiche sono formate dall'interazione sociale piuttosto che da una ragione superiore. È attraverso l'interazione che molti problemi vengono risolti non per effetto della azione intenzionale di una élite superiore, ma come sottoprodotto delle azioni di molti soggetti rivolte ad altri fini. L'interazione in questo senso rappresenta un vero sostituto dell'analisi [cfr. Lindblom e Cohen 1979] per giunta più efficace perché non pretende di superare i limiti dell'intelletto umano e tiene conto della complessità sociale.

Secondo Lindblom la teoria della pianificazione si è sviluppata solo avendo come riferimento la prima delle due concezioni, mentre la seconda non viene considerata capace di rappresentare un riferimento utile per la costruzione di processi di piano (di questo parere sono ad esempio Fainstein e Fainstein 1971).

Rispetto ai problemi proposti da Wildavsky vi è da un lato uno spostamento di accento sui limiti oggettivi delle capacità analitiche che debbono essere mobilitate per poter procedere ad una pianificazione di tipo convenzionale, e dall'altro una posizione più aperta rispetto alle conclusioni cui la sua critica è diretta: non l'abbandono della pianificazione ma l'individuazione di elementi costitutivi per una diversa forma di pianificazione basata sulla centralità dell'interazione come modalità di soluzione di problemi.

Secondo Lindblom è possibile costruire una teoria della pianificazione che chiama «*strategic planning*» (senza riferimento all'uso che il termine ha nel *city planning*) e che si connota per alcune sue caratteristiche: è un metodo che tratta le competenze (di pianificazione) come risorse scarse da allocare con discriminazione e selettività; che utilizza una varietà di accorgimenti per semplificare le pretese di comprensione dei problemi per via analitica; che fa largo uso dell'interazione come sostituto dell'analisi e adatta l'analisi all'interazione; che non cerca di pianificare direttamente le soluzioni a un problema, ma piuttosto di sviluppare le capacità di inventare una soluzione adatta alle particolari forme che il problema può

assumere nelle situazioni concrete e imprevedibili del futuro¹.

I caratteri che la pianificazione strategica può assumere facendo riferimento a questi criteri sono condensati in una serie di regole: 1) una soluzione per via analitica di complessi problemi sociali non viene neppure tentata; 2) per ciascun problema affrontato, il primo compito è sempre la valutazione delle limitate possibilità di soluzione «intellettuale» del problema che deve condurre a strategie atte a semplificare i problemi analitici; 3) la pianificazione strategica si adatta quindi sistematicamente ai processi di interazione che prendono il posto di procedimenti analitici; 4) prevede la partecipazione diretta del pianificatore nei processi di interazione già in atto, piuttosto che proporre cambiamenti strutturali o sostituzioni di quei processi; 5) punta all'introduzione di alterazioni nei *pattern* di interazione (come nel caso della immissione di nuovi soggetti istituzionali); 6) tenta di fare il massimo uso dell'intelligenza con la quale gli individui e i gruppi nella società perseguono le proprie preferenze piuttosto che tentare di sostituirvisi; 7) tiene conto sia di effetti che possono essere ottenuti via decisione, sia di effetti che possono essere raggiunti solo come sottoprodotti del processo di interazione; 8) infine respinge le norme convenzionalmente assunte per la soluzione di problemi sociali complessi derivate – in modo

¹ Un esempio riportato da Lindblom per contrastare le due concezioni della pianificazione sembra particolarmente efficace. Il modo convenzionale di pianificare l'evacuazione di una nave nella quale si sviluppa un incendio è di provvedere il numero necessario di scialuppe di salvataggio, quindi pianificare le vie di fuga dalle diverse aree della nave verso le scialuppe ed infine affiggere indicazioni che segnalano le vie di fuga e/o illustrarle ai passeggeri ad ogni viaggio. La pianificazione strategica partirebbe ancora dalle scialuppe ma assumerebbe che in situazioni di panico i passeggeri non leggono i cartelli e non si ricordano le istruzioni, che possono essere in luoghi assai diversi di giorno e di notte, e che il fuoco può svilupparsi in luoghi diversi. Essi si domanderebbero allora se non esistono sulla nave processi sociali in atto che possono essere valorizzati per affrontare il problema. Giungerebbero così a scegliere di puntare sulla formazione dell'equipaggio nella gestione di una situazione di panico collettivo e nella pianificazione della fuga in tutte le possibili diverse situazioni di distribuzione dei passeggeri e di localizzazione del fuoco piuttosto che pianificare direttamente le vie di fuga. Non pianificherebbero quindi direttamente la soluzione al problema, ma lo sviluppo della capacità di inventare una soluzione adatta alla forma particolare nella quale il problema si potrà manifestare [1975, 42].

improprio – dalla logica o dalla scienza, e pone al loro posto le strategie per affrontare i problemi del *disjointed incrementalism* [1975, 44 ss.].

Entrambe le posizioni brevemente tratteggiate mettono in relazione i limiti all'efficacia della pianificazione con la complessità dei processi di interazione che presiedono alla formazione ed alla attuazione delle politiche. Il carattere proprio di una operazione di pianificazione è quello di voler determinare i comportamenti futuri di una pluralità di soggetti in condizioni di limitata conoscenza delle condizioni che si determineranno nel momento delle effettive decisioni. L'operazione richiede una doppia improbabile imposizione: quella di un soggetto (l'attore pubblico) nei confronti dei diversi attori sociali, e quella di criteri di razionalità legati al presente per una situazione futura.

Entrambi hanno come riferimento prevalente la pianificazione economica di livello nazionale ma tendono, nella loro argomentazione, a sollevare problemi validi per ogni forma di pianificazione a medio termine. Per Lindblom i limiti sono intrinseci alle capacità analitiche dell'intelletto umano, per Wildavsky sono dovuti alla mancanza di una teoria causale appropriata per la previsione del comportamento dei molti soggetti che intervengono nei processi politici.

Nonostante ciò sia espressamente dichiarato solo nel testo di Lindblom, entrambi gli autori individuano forme di pianificazione possibile se si abbandonano gli ideali di comprensività e controllo implicite nelle forme di pianificazione convenzionali. Wildavsky esprime questa posizione in una serie di articoli precedenti la cui preoccupazione fondamentale è quella di «salvare la *policy analysis* dal disastro del PPBS» [Wildavsky 1966 e 1969]; ovvero quella di ricondurre le possibilità di un contributo analitico e progettuale nell'ambito meno ambizioso della singola *policy*.

Nella loro chiarezza e semplicità si può affermare che queste posizioni – ma potrebbe essere ricordato ancora Hirschman de *I progetti di sviluppo* [1967] e soprattutto del breve saggio scritto in collaborazione con Lindblom nel 1962 – descrivono i limiti «strutturali» di cui occorre tener conto nel valutare problemi di efficacia della pianificazione.

LIMITI «CULTURALI» ALL'EFFICACIA

Una ampia letteratura attribuisce i limiti di efficacia della pianificazione urbanistica alla inadeguatezza del paradigma sul quale si fonda.

Benché sia soprattutto a partire dagli anni settanta che il tema è diventato dominante nella letteratura specializzata, la critica alle debolezze dell'approccio «fisicista» e «razional-comprendivo» per governare processi di trasformazione territoriale ha una lunga tradizione, pressoché indistinguibile, almeno nell'ambiente nordamericano, con lo sviluppo e la sedimentazione del *city planning* come disciplina autonoma.

Fra i primi studi possono essere ricordati quelli di M. Meyerson e C. Banfield, *Politics Planning and the Public Interest* del 1955, di J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* del 1961, di H. Gans, *The Urban Villagers* del 1962, di A. Altshuler, *The City Planning Process* del 1965. Si tratta in questa fase di contributi proposti da sociologi e politologi che, prevalentemente attraverso la ricostruzione di casi-studio, mettono in evidenza il contrasto esistente da un lato tra modi di vita degli abitanti dei diversi quartieri urbani e i modelli di intervento della pianificazione urbana (Jacobs e Gans) e dall'altro tra immagini di razionalità e di scientificità utilizzate dai *planner* per descrivere il proprio operato e processi reali di pianificazione caratterizzati da incompletezza delle informazioni, applicazione di procedure standardizzate, tentativi di evitare i conflitti con i gruppi di interesse politicamente ed economicamente più forti (Meyerson e Banfield, Altshuler).

Nel corso degli anni sessanta questo tipo di riflessione viene assunta dalla componente più sensibile dell'ambiente disciplinare e dà luogo ad una intensa produzione che a partire

dalla critica del determinismo ambientale e delle aspirazioni di razionalizzazione e modernizzazione di cui il paradigma dominante è intessuto tendono ad una rifondazione della pianificazione urbana aperta ai contributi della scienza politica, dell'economia e della sociologia.

Non rientra negli scopi del lavoro ripercorrere le linee generali di questo dibattito che soprattutto a partire dalla fine degli anni sessanta si è esteso ad altri paesi (la Gran Bretagna, la Francia e l'Italia) ed ha prodotto diverse «scuole» che hanno dato luogo ad un confronto più volte oggetto di tentativi di sistematizzazione e rassegna. Cercherò invece di puntare l'attenzione sulle posizioni di alcuni autori che consentono di affrontare la questione dei limiti «culturali» all'efficacia da punti di vista diversi.

1. *Radici culturali e inadeguatezza dell'approccio razional-comprendivo: la posizione di Melvin Webber*

Fra i primi a mettere in luce il problema dell'inadeguatezza dell'approccio dominante nel campo della pianificazione urbanistica è Melvin Webber¹ che in una serie di articoli e saggi apparsi su libri e riviste americane e inglesi nel corso degli anni sessanta [1963a; 1963b; 1965; 1968a; 1968b; 1969] ha anticipato molti temi del dibattito successivo ed ha approfondito le implicazioni di una concezione processuale e pluralista della pianificazione.

Già in un articolo apparso nel 1963 [Webber 1963a] sul «Journal of the American Institute of Planners» (tradotto anche in Italia dieci anni dopo) proponeva l'adozione di una concezione della pianificazione come metodo per prendere le decisioni più che come campo di conoscenze sostantive. Siamo allora in una fase di piena espansione della professione e di fiducia nella sua capacità di contribuire ad un processo di riforma della società; è il periodo dell'avvio da parte delle

¹ Webber è uno dei più attenti studiosi dei processi di pianificazione urbanistica nel contesto nordamericano. Ha conseguito nel 1954 uno dei primi *Master in City Planning* all'università di Berkeley (dove tuttora insegna), con una dissertazione sull'attuazione del *master plan*.

amministrazioni democratiche dei grandi programmi pubblici, dalla «Guerra contro la povertà» al piano per le «Città modello». Webber, anticipando temi che verranno ripresi solo alcuni anni più tardi, mette in evidenza i limiti di un approccio che pretenda di fornire, di fronte al pluralismo della società urbana, soluzioni definitive e «corrette» ai problemi, e che tenti di controllare piuttosto che di indirizzare lo sviluppo; anche se in questa fase non mette ancora in discussione, come farà in seguito, la capacità del *planner* di sintetizzare nel piano le esigenze dei diversi soggetti sociali.

In due saggi pubblicati sulla inglese «*Town Planning Review*» [1968b e 1969] Webber afferma che i limiti di efficacia della pianificazione urbana dipendono dal fatto che essa non ha (ancora) adottato né una idea propria di pianificazione né il metodo della pianificazione. Essa ha internalizzato invece concetti e metodi dell'ingegneria civile e dell'architettura che si sono intrecciati, nel processo della sua formazione, con l'ideologia del riformismo sociale, consolidando un corpo di tecniche inappropriate al governo dei processi di trasformazione urbana in una fase post-industriale [Webber 1969, 278].

Per «pianificazione in senso proprio» Webber ci propone una particolare modalità di declinazione del rapporto tra conoscenza e azione:

1. La spiegazione degli obiettivi di diverso livello per ciascun sub-sistema preso in considerazione, comprendendo, nella sfera pubblica, ciascuno dei gruppi che verrà toccato dalle azioni di piano.

2. La continua previsione dei cambiamenti qualitativi e quantitativi che sono al di fuori del controllo del *planner*.

3. La continua previsione delle possibili catene di conseguenze, all'interno e specialmente tra sub-sistemi, che risultano da ipotesi di intervento alternative.

4. La valutazione dei costi in termini di investimenti e dei vantaggi in termini di miglioramento del benessere legati a ciascuna alternativa. Se viene individuato un ragionevole accordo fra sistema di valori e un determinato corso di azioni ipotizzato, vengono definite sequenze di azioni strategiche, comprendenti azioni tattiche di più breve termine, ciascuna delle quali con propri obiettivi e tempi (...).

5. Il continuo monitoraggio del sistema sottoposto a pianificazione. Un costante flusso di informazioni sugli esiti dell'azione svolge la funzione di *feed back* nel sistema di

pianificazione per segnalare eventuali errori di previsione e procedere alle necessarie correzioni (...). L'efficacia delle azioni dirette agli obiettivi viene valutata empiricamente per ciascun sottosistema e per ciascuno dei gruppi interessati [Webber 1969, 278].

È chiaro nella elencazione di queste condizioni «ideali» il carattere che Webber intende come proprio e specifico della pianificazione: una attività di osservazione e decisione continua orientata al futuro e che assume la dimensione del cambiamento e della differenziazione dei gruppi sociali nel tempo come dimensione centrale dei processi di trasformazione sociale; che non definisce obiettivi di carattere generale ma piuttosto introduce soluzioni parziali e tentativi.

Secondo Webber la pianificazione urbanistica non è invece mai stata realmente orientata al futuro (siamo negli anni sessanta); nonostante le radici profonde nell'utopismo, la concezione del futuro che ha guidato il suo sviluppo è spesso stata un riflesso meccanico del passato [1968, 192]. Ogni proiezione nel futuro a medio termine è basata su di una serie di assunzioni circa i caratteri della società messe già in crisi nel corso degli anni cinquanta e sessanta: che l'organizzazione sociale non sia soggetta a profonde trasformazioni durante gli orizzonti temporali del piano; che esista un largo consenso attorno agli obiettivi di sviluppo della società; che data la stabilità degli obiettivi, quelli futuri siano derivabili dal presente e conoscibili dai professionisti.

Le ragioni del radicamento di queste convinzioni sarebbero rintracciabili nelle origini storiche del *city planning* sviluppatosi all'inizio del secolo nel contesto della società industriale; un contesto che presentava problemi assai più semplici e trattabili di quelli attuali.

I metodi dell'ingegneria urbana sono costruiti sul presupposto che siano sempre individuabili cause dirette ai problemi della città e di conseguenza soluzioni progettabili per affrontarle. L'ideologia del riformismo è basata su obiettivi di razionalizzazione e modernizzazione della società: attraverso l'applicazione di tecniche appropriate sarebbe possibile raggiungere una maggiore giustizia sociale correggendo le distorsioni del mercato.

Nella formazione della pianificazione quindi l'ingegneria fornisce uno stile operativo ed il riformismo uno scopo per l'applicazione di quello stile: la sostituzione dei meccanismi di mercato (su questi stessi temi cfr. Gans 1968). È da questo intreccio che sarebbero state prodotte le principali tecniche di intervento sulla città che costituiscono l'armamentario consolidato del *planner*: gli *standard*, il *master plan* e lo *zoning*. Ciascuna di queste tecniche traduce il linguaggio dei manuali di ingegneria in regole e leggi tentando di riprodurre nel mercato i risultati ottenuti nell'ambito di relazioni semplici come quella tra cliente e professionista o tra diversi comparti di una medesima impresa.

Nell'ingegneria lo *standard* è un insieme di regole da seguire se si vogliono raggiungere determinati risultati (se deve essere trasportata una determinata quantità di acqua... allora occorre una tubatura di una certa dimensione) dove i caratteri principali sono: obiettivi chiari, conoscenze scientifiche e test empirici a supporto della regola così stabilita. Nella traduzione che lo *standard* ha avuto nella pianificazione urbana (statunitense) sia chiarezza di obiettivi, sia conoscenze scientifiche e basi sperimentali certe vengono a cadere, e lo *standard* perde il carattere di strumento condizionale per assumere quello di regola assiomatica per la individuazione dei bisogni.

Il *master plan* è l'estensione del progetto della singola opera o dell'edificio all'intera città. Lo *zoning* è il tentativo di attribuire al progetto valore legale.

Con l'introduzione di queste tecniche l'attenzione è stata sempre concentrata sul versante degli *input* del processo piuttosto che sugli *outcome*: le regole d'uso del territorio, i rapporti fra numero di abitanti e numero e dimensione dei servizi, sono diventati fini anziché mezzi per raggiungere determinati scopi.

Gli obiettivi idealisti della pianificazione hanno inoltre impedito di vedere l'inapplicabilità della logica della progettazione (architettonica o ingegneristica) ad una società costituita da migliaia di decisori che agiscono secondo proprie strategie, le cui azioni producono effetti cumulativi non dotati di un fine.

Queste tecniche si basano sulla possibilità di individuare valori e interessi comuni nell'ambito di una collettività urbana, mentre quanto più la conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle città progredisce, tanto più ci si accorge che l'appartenenza ad una determinata area territoriale è uno degli elementi deboli per la formazione degli interessi e dei gruppi; lo sviluppo tecnologico produce differenziazione piuttosto che identificazione ed i «problemi urbani» appaiono sempre più come miti imposti dal pianificatore [Webber 1968a e 1968b].

Appellarsi all'esistenza di obiettivi comuni per risolvere problemi comuni ha portato a ignorare gli effetti redistributivi delle politiche urbane; ma se cade la clausola della possibilità di riconoscere l'interesse comune cade anche, di conseguenza, la possibilità di giustificare le scelte sulla base di criteri tecnici. Ogni scelta di piano è politica e deve fare i conti esplicitamente con il problema di quali gruppi ne beneficiano e quali ne sono penalizzati.

Il problema fondamentale di un approccio scientifico e razionale è quello di verificare o falsificare la validità delle ipotesi; nella pianificazione urbana non vi è stato alcun serio tentativo di valutare se gli strumenti messi a punto dalla professione in una diversa fase storica servano effettivamente gli obiettivi che si propongono.

La proposta di Webber è per uno spostamento del fuoco dell'attenzione sui problemi di efficacia dell'azione di pianificazione che deve fondarsi sulla rinuncia ad utilizzare la conoscenza professionale come sostitutiva dei complessi processi politici che portano all'individuazione delle preferenze da parte di gruppi sociali sempre più differenziati.

La sua idea di «pianificazione permissiva» consiste precisamente in questo: *a*) un approccio orientato al futuro e al mutamento sociale, *b*) che interviene nei processi di trasformazione sociale in modo discreto puntando su incentivi piuttosto che su regole e divieti, *c*) che dichiara esplicitamente la sua politica occupandosi di valutare per ogni azione tentata quali vantaggi e svantaggi per quali gruppi sociali essa produce.

Ritornando dieci anni dopo a riflettere sullo «stato dell'arte» Webber [1978] nota come i fallimenti delle politiche riforme

degli anni sessanta abbiano portato ad una caduta delle illusioni sulle possibilità della pianificazione di risolvere i problemi urbani; diffusa è la consapevolezza che molti problemi non possono essere risolti, ma solo variamente attaccati, che una scienza della pianificazione sia impossibile, e che la concentrazione della facoltà di definire gli obiettivi dell'interazione sociale in qualsiasi agenzia di pianificazione, per quanto ben intenzionata, sia politicamente inaccettabile. Secondo Webber la ricerca di uno stile di pianificazione che eviti queste difficoltà, essendo sensibile alla diversità degli obiettivi che caratterizzano una società complessa, dovrebbe portare all'adozione di un nuovo paradigma della pianificazione permissiva, concepita come una articolazione della politica, la cui funzione centrale sia di migliorare il processo del pubblico confronto e della scelta collettiva.

In questa ricerca lo scoglio principale da superare è la convinzione che esistano risposte «giuste», convinzione talmente radicata nel pensiero contemporaneo da aver assunto il carattere della verità indiscussa essendo invece profondamente falsa. Non esistono forme di razionalità tecnica in grado di dirci quali gruppi privilegiare e quali penalizzare, quali domande prendere in considerazione e quali trascurare. Non esistono risposte tecniche corrette ma solo risposte politiche appropriate.

Adottando questa prospettiva risulta del tutto normale che la gran parte dei *master plan* abbia avuto un'efficacia minima: essi sono stati presentati, concepiti e sostenuti come progetti basati sull'interesse dell'intera comunità e si sono infranti sul terreno dei conflitti fra diversi gruppi di interesse.

Uno stile di pianificazione efficace non richiede piani che presentano risposte giuste, ma piuttosto procedure che possano aiutare una politica pluralista a raggiungere le decisioni secondo modalità accettabili. In questa forma la pianificazione diventerebbe una parte integrante dell'attività di governo, piuttosto che una funzione separata nell'ambito della pubblica amministrazione [Webber 1978, 158].

In questo contesto la pianificazione diventa sostanzialmente uno «stile cognitivo» piuttosto che un campo di conoscenze sostantive, ed il ruolo del *planner* è quello di facilitare

il dibattito, spingere a prendere in considerazione conseguenze delle diverse alternative d'azione, informare i diversi gruppi sociali sulle possibili conseguenze di alcune scelte.

Il mutamento di paradigma richiede un mutamento delle tecniche: alla applicazione di standard e regole che tendono ad imporre omogeneità Webber contrappone tecniche volte ad accentuare la differenziazione delle soluzioni, a decentrare le decisioni.

Nel 1983 in un saggio sui problemi della pianificazione nei paesi in via di sviluppo [Webber 1983] Webber precisa ancora la sua posizione riflettendo su esperienze di natura diversa ma assimilate alle vicende della pianificazione urbanistica dalla forza del mito della razionalità.

In modo estremamente lucido Webber mette in evidenza come a) il progresso delle tecniche analitiche e l'aumento della complessità sociale connessa all'innescare di processi di sviluppo portino a riconoscere il carattere sempre più integrato dei problemi dello sviluppo; b) ciò si riflette in una tendenza delle agenzie di pianificazione a proporre piani sempre più comprensivi e intersettoriali; c) il carattere più complesso delle interrelazioni fra diversi settori rende invece più intrattabili i problemi attraverso tecniche di pianificazione comprensiva che tendono a moltiplicare le debolezze della pianificazione per settori o per aree limitate.

Quello della pianificazione come attività di progettazione del futuro, comando e controllo ha assunto il valore di un mito, che alimenta l'incapacità di adattamento al cambiamento sociale, l'autoritarismo, l'imposizione di modelli di sviluppo dai paesi ricchi ai paesi poveri. L'integrazione non richiede una mappa; il coordinamento è un effetto non pianificato dell'azione di molti attori.

La concezione della pianificazione permissiva consente ai paesi in via di sviluppo di non ricalcare le strade fallimentari della pianificazione nei paesi sviluppati e di tentare stili di pianificazione che sono essenzialmente procedurali al centro e sostantivi nell'azione delle migliaia di organizzazioni pubbliche e private della periferia, che promuove l'innovazione e il confronto alla ricerca di un miglioramento della situazione, che è tollerante delle anomalie e delle differenze che sono i veri generatori dello sviluppo.

La ricostruzione schematica dei passaggi principali della posizione di Melvin Webber consente di riflettere attorno alla declinazione nel campo dell'urbanistica delle problematiche già messe in luce da autori come Lindblom e Wildavsky.

Quelle posizioni sono state ignorate o respinte nel dibattito urbanistico facendo riferimento alla loro prevalente applicazione al campo della pianificazione economica di livello nazionale [Alexander 1981; Reade 1982]. Webber al contrario sottolinea (molti anni prima), che proprio nell'ambito della pianificazione urbanistica, a causa del processo storico e culturale della sua formazione come disciplina autonoma, i «teoremi dell'impossibilità» della pianificazione sinottica e centralizzata trovano applicazione.

I problemi di efficacia allora non possono che essere affrontati rompendo i legami con la tradizione ingegneristica e architettonica, nonché sottoponendo ad un processo di revisione critica le concezioni della società derivanti dal riformismo. Pianificazione urbanistica e progettazione di manufatti non possono che fare riferimento a diverse epistemologie: il mutamento di scala, di campo di applicazione, di periodo storico, non comportano un semplice adeguamento delle tecniche, ma un mutamento di paradigma.

La posizione di Webber va valutata alla luce di una tradizione del *planning* nordamericano che è assai meno dipendente dalla matrice architettonica di quanto non sia la tradizione europea e quella italiana in particolare. Il bersaglio delle critiche di Webber è una concezione dell'urbanistica e delle sue tecniche assai meno «nomodipendente» [Crosta 1985] di quanto non sia quella che conosciamo più direttamente. Il *master plan* è uno strumento che non ha valore di legge, che viene continuamente modificato e che si ripercuote solo indirettamente nella normativa dello *zoning* [Kent 1964].

Ma il problema che Webber pone è quello fondamentale della necessità di un mutamento culturale connesso al campo specifico della pianificazione che è l'azione futura. Rinunciare all'idea che esistano risposte giuste, che siano definibili obiettivi universalmente validi, che siano applicabili a processi collettivi i criteri della razionalità individuale, sono tutti prerequisiti necessari per affermare una concezione della pia-

nificazione costruita attorno al problema dell'efficacia.

Molto di quella che è stata la storia disciplinare nei venti anni trascorsi dalla formulazione della sua teoria del *permissive planning*, può essere rappresentata come un processo di caparbi tentativi di riaffermazione delle idee criticate da Webber, attraverso irrigidimenti o rilassamenti di una concezione del piano come progetto «edile» della società.

La concezione processuale del piano che ha trovato più larga diffusione concettualizza la variabilità nel tempo come una serie di aggiustamenti marginali rispetto alle scelte di fondo ed agli obiettivi indiscussi stabiliti dal piano [Mc Loughlin 1969].

Quello che Webber propone è invece l'assunzione esplicita della dimensione del futuro, che non significa rinuncia alla definizione tentativa di obiettivi e di politiche di carattere generale, ma che tende a rendere i processi della loro generazione più espliciti ed informati, più capaci di esplorare alternative d'azione, più aperti alla partecipazione di diversi soggetti sociali. Una concezione della pianificazione che, semplicemente, non si irrigidisce in un progetto generale che assume inevitabilmente la funzione del «letto di procuste» ma che rimane aperta al mutamento sociale.

La sua concezione processuale della pianificazione implica l'abbandono degli strumenti consolidati della disciplina; il superamento delle diverse «fasi» delle procedure di piano per l'esplorazione di nuove forme di intervento.

Il limite della posizione di Webber è forse paradossalmente quello di essere troppo razionale nel predicare l'abbandono della razionalità (tecnica) nei processi di piano, e quindi di non tener sufficiente conto degli aspetti simbolici e comunicativi implicati nell'utilizzo irrazionale del modello razionale.

2. La natura dei problemi di piano e la loro intrattabilità

In un articolo apparso su «Policy Science» nel 1973 dal titolo *Dilemmas in a General Theory of Planning*, Horst Rittel e Melvin Webber approfondiscono una delle dimensioni del dibattito sull'inadeguatezza del paradigma dominante nella

pianificazione: quella relativa alla natura intrinsecamente intrattabile dei problemi sociali che ne costituiscono l'oggetto.

Ciò che distingue i problemi delle scienze naturali o dell'ingegneria dai problemi di pianificazione è che questi ultimi sono problemi «maligni» (*wicked problems*) mal definiti e che si affidano al giudizio politico per il loro trattamento; non sono mai risolti, ma solo attaccati ripetutamente nel tempo.

I problemi delle scienze naturali come quelli dell'ingegneria sulla base dei quali è stato costruito il paradigma dominante sono invece problemi «benigni» o «addomesticati» caratterizzati dal fatto che la loro definizione è indiscussa e ciò consente di affidarne la soluzione ad un processo tecnico separato.

Come esempio si consideri un problema matematico, come risolvere un'equazione; o il lavoro di un chimico nell'analizzare la struttura di una sostanza sconosciuta; o quello di un giocatore di scacchi che voglia concludere vittoriosamente una partita in cinque mosse. Per ciascuno è chiaro lo scopo. È chiaro di conseguenza se il problema è stato risolto. I problemi maligni al contrario, non godono di nessuno di questi tratti chiarificatori; e includono quasi tutte le questioni affrontate dalle politiche pubbliche – che si tratti della localizzazione di una autostrada, della modifica di una imposta, della modifica di un curriculum di studi, o della lotta al crimine [Rittel e Webber 1973, 160].

I problemi maligni, spiegano Rittel e Webber, si presentano nella forma di questioni intrattabili, di circoli viziosi, di problemi sfuggenti. Il problema principale è allora per il *planner* quello di non trattarli come se fossero addomesticati, di non tentare prematuramente di addomesticarli, e di rifiutare di riconoscere l'intrinseca malignità dei problemi sociali. Questa posizione è articolata in una serie di proposizioni sui diversi caratteri dei problemi di pianificazione maligni che mi sembra utile ripercorrere velocemente.

«1. Non c'è mai una formulazione definitiva di un problema maligno». Contrariamente a quanto avviene per un problema benigno – del quale è sempre possibile dare una formulazione esaustiva che contiene tutte le informazioni necessarie al tecnico per comprenderlo e risolverlo – un problema maligno si caratterizza per il fatto che le informazioni necessarie