

per comprenderlo dipendono strettamente dall'idea che si assume per risolverlo. Ciò è dovuto al fatto che non è possibile individuare tutte le reti causali rilevanti per una comprensione esaustiva delle vere radici del problema, ed ogni richiesta di informazione aggiuntiva dipende dalla comprensione del problema e della sua soluzione allo stesso tempo. L'esempio più tipico è il problema della povertà: a seconda del tipo di intervento prospettato per affrontarlo, vengono messe in evidenza cause differenti. La formulazione di un problema maligno è quindi il problema, in quanto formulare il problema implica l'individuazione della soluzione. La gran parte delle tecniche di pianificazione (analisi dei sistemi, ricerca operativa ecc.) si applicano a problemi già formulati quindi già addomesticati.

«2. *Non esiste una regola per stabilire quando interrompere gli sforzi per risolvere un problema maligno*». Nel risolvere problemi benigni (matematici, chimici ecc.) il tecnico sa quando l'operazione è conclusa. Esistono criteri riconosciuti per stabilirlo. Ciò non si dà per un problema maligno; dal momento che non esistono criteri per stabilire quando il livello di comprensione del problema può essere considerato adeguato, ovvero per porre un limite all'indagine sui nessi causali che legano diversi sistemi tra loro, è sempre possibile fare di meglio. Normalmente un *planner* conclude i suoi sforzi per considerazioni che sono esterne alla logica del problema: limiti di risorse, di tempo, di interesse.

«3. *Le soluzioni di problemi maligni non sono vere o false, ma buone o cattive*». Esistono criteri per stabilire oggettivamente se la soluzione di un problema matematico è corretta. Per un problema maligno no: molti diversi soggetti possono avanzare la pretesa di valutare le soluzioni e nessuno ha il potere di decidere la oggettiva correttezza della soluzione. Ciascun soggetto può dire se la soluzione è buona o cattiva relativamente ai propri interessi e valori; nessuno se è corretta o meno in assoluto.

«4. *Non esiste una possibilità di verifica diretta o definitiva per la soluzione di un problema maligno*». Le conseguenze di ogni soluzione tentata ad un problema maligno si ripercuotono in diverse aree e per un periodo di tempo indeterminato;

ne deriva che non è possibile dare una valutazione definitiva dei risultati finché non si sono esaurite tutte le possibili catene di conseguenze; e ciò è ostacolato dal fatto che difficilmente si è grado di individuare tutte le aree all'interno delle quali una azione produce conseguenze.

«5. *Ogni soluzione di problemi maligni è un'operazione unica e irreversibile; non c'è possibilità di prova ed errore, ogni tentativo conta*». Nel campo delle scienze fisiche e naturali il tecnico può tentare diverse soluzioni per approssimarsi a quella corretta. Nei problemi di pianificazione ogni soluzione messa in atto genera conseguenze rilevanti e irreversibili (non si può costruire una autostrada, vedere come funziona, e poi rifarla se i risultati non sono soddisfacenti). Il tentativo di correggere errori dovuti a soluzioni «sbagliate» genera una serie di problemi maligni che incorrono nello stesso tipo di dilemmi.

«6. *I problemi maligni non hanno un numero limitato di possibili soluzioni, né è possibile descrivere in modo completo le operazioni da compiere per perseguire una determinata soluzione*». Nel trattamento di un problema maligno vengono individuate alcune soluzioni e ne vengono trascurate molte altre in modo del tutto contingente senza che sia possibile stabilire la rilevanza di quelle considerate e conoscere quelle escluse. È materia di arbitrio lo stabilire quando interrompere la ricerca di soluzioni alternative dal momento che non esistono regole assolute. Dal punto di vista delle operazioni da compiere l'unico criterio è quello del realismo e della disponibilità dei mezzi, non quello della loro adeguatezza.

«7. *Ogni problema maligno è essenzialmente unico*». Non è possibile stabilire «classi» di problemi maligni in modo tale da applicare soluzioni simili a tutti i problemi compresi nella medesima classe. Parte dell'arte di trattare con problemi maligni dipende dall'abilità di non anticipare troppo presto una soluzione. Di fronte ad un problema maligno non si può mai essere certi che nonostante le molte similarità, le particolari differenze non rendano impossibile trasferire soluzioni da altri casi già trattati.

«8. *Ogni problema maligno può essere considerato come un sintomo di un altro problema*». Ciascun problema maligno

è il sintomo di problemi di carattere più generale (la criminalità nelle strade è un sintomo del problema della povertà che è un sintomo del problema dell'incapacità del sistema politico economico di offrire a tutti uguali opportunità, ecc.). Tanto più ci si sposta a monte della rete di causazione tanto più intrattabile diventa il problema, ma allo stesso tempo tanto più si resta a valle tanto più diventa difficile rimuovere le cause del problema. Questi aspetti dilemmatici fanno sì che non esista un «livello naturale» del problema.

«9. *L'esistenza di una discrepanza rappresentata da un problema maligno può essere spiegata in molti modi. La scelta della spiegazione determina la natura della soluzione al problema*». Mentre nel campo delle scienze naturali esiste la possibilità di valutare la correttezza di una spiegazione scientifica e di confutarla sulla base di dati empirici. Nel campo dei problemi sociali ciò non è possibile. I dati empirici non sono mai isolabili con certezza dal contesto delle cause concomitanti che possono aver portato ad un certo esito, essi sono interpretabili sulla base di ipotesi spesso contrastanti. Dato il carattere unico dei problemi e l'impossibilità della sperimentazione, non è possibile verificare la validità della spiegazione adottata. Di conseguenza la spiegazione adottata riflette essenzialmente il tipo di soluzione prospettata dall'analista.

«10. *Il planner non ha diritto di sbagliare*». Il principio popperiano secondo il quale nella scienza le soluzioni ai problemi sono solo ipotesi offerte alla confutazione non si applica alla pianificazione; la comunità scientifica non incolpa i suoi membri per aver sostenuto ipotesi che si sono poi dimostrate infondate. Nel campo della pianificazione e dei problemi maligni non sono tollerate immunità di questo genere. L'obiettivo non è trovare la verità ma migliorare il mondo nel quale la gente vive. I *planner* sono pertanto considerati responsabili per le azioni che producono [*ibidem*, 161-166].

Rittel e Webber anticipano, attraverso questa discussione, una serie di obiezioni radicali al modello di decisione razionale assunto dal paradigma dominante della pianificazione che sono alla base di molti più recenti tentativi di rifondazione della epistemologia della pratica professionale (vedi più oltre par. 3).

Per la discussione del problema dell'efficacia le conseguenze della loro posizione sono numerose perché non solo mettono in luce i limiti intrinseci dell'approccio tradizionale dell'urbanistica di fronte al carattere dei problemi urbani, ma anche perché mettono in discussione la possibilità stessa di una valutazione oggettiva dei risultati dell'azione di piano.

Perché gli effetti non sono mai completamente controllabili: ogni azione ha conseguenze molteplici in diverse aree e per diversi gruppi.

Perché gli effetti non sono mai analizzabili allo stato puro: non siamo mai in grado di imputare la responsabilità di un esito dell'azione di piano, sia in caso di successo, sia in caso di fallimento.

Infine perché non esistono criteri oggettivi di correttezza o di adeguatezza ma solo criteri di parte per valutare se le soluzioni adottate sono più o meno buone.

Come giudicare dell'efficacia di una operazione di pianificazione? Sono efficaci quelle soluzioni che vengono considerate positive dal «maggior numero» dei gruppi e dei soggetti coinvolti? E come è possibile per il tecnico misurare l'efficacia della sua azione? Gli autori del saggio non forniscono risposte alla questione, ma ci ricordano che «l'esperto è anch'egli un giocatore in un gioco politico, che cerca di promuovere la sua personale visione del bene pubblico contro quella degli altri. La pianificazione è una parte della politica. Non c'è possibilità di sfuggire da questo truismo» [Rittel e Webber 1973, 169].

Il tema del rapporto fra uso del paradigma dominante e natura dei problemi di pianificazione è stato variamente ripreso nella letteratura [Bolan 1967; 1974; Rondinelli 1973].

Per concludere il riferimento a questa dimensione del problema vorrei trattare brevemente del modo in cui la questione è stata sviluppata da Karen Christensen in un articolo pubblicato nel 1985 sul «Journal of the American Planning Association» e in un successivo libro [1986].

Karen Christensen parte dalla constatazione di una tendenza dominante nella pianificazione a trattare la gran parte dei problemi dando per scontato il consenso sugli obiettivi e la conoscenza dei mezzi per raggiungerli, incorrendo così siste-

maticamente nell'errore già segnalato da Rittel e Webber di trattare *wicked problems* come se fossero *tamed problems*.

L'elemento di interesse del contributo della Christensen consiste nell'articolazione di questa tesi che consente sia una maggiore comprensione del rapporto fra natura dei problemi e caratteri del processo di pianificazione, sia di avanzare alcune ipotesi di superamento degli aspetti dilemmatici messi in luce da Rittel e Webber.

La dimensione fondamentale assunta per questa operazione analitica è quella del diverso grado di incertezza che caratterizza obiettivi e tecnologie disponibili. Su questa base la Christensen propone una matrice che produce quattro variazioni-tipo delle condizioni che possono caratterizzare i problemi di pianificazione.

		OBIETTIVI	
		<i>consenso</i>	<i>conflitto</i>
TECNOLOGIE	<i>conosciute</i>	<b>A</b> <i>Programmazione:</i> - prevedibilità - equità - affidabilità - efficienza - efficacia	<b>C</b> <i>Negoziato:</i> - mediazione di multiple preferenze
	<i>sconosciute</i>	<b>B</b> <i>Sperimentazione:</i> - innovazione - responsabilità	<b>D</b> <i>Caos:</i> - scoperta - creazione di ordine

FIG. 1. Lo schema di analisi dei problemi di pianificazione di K. Christensen.

Pur riconoscendo i limiti della schematizzazione (nessun problema ricade nettamente in una categoria), della distinzione spesso confusa fra mezzi ed obiettivi, e il fatto che i problemi vengono assegnati ad una particolare categoria dal processo della loro formulazione (non per proprie caratteristiche naturali) la Christensen sostiene che lo schema consente di

chiarire alcune questioni fondamentali attorno alle quali si dibatte la teoria della pianificazione.

In particolare secondo l'autrice le diverse situazioni di incertezza descrivono le condizioni di applicazione di diverse teorie e di diverse concezioni del processo di piano.

Lo schema che segue descrive le quattro condizioni tipiche e assieme le aspettative connesse all'azione pubblica per ciascuna situazione.

La *posizione A* descrive le condizioni operative tipiche dell'intervento burocratico caratterizzate dalla certezza degli obiettivi e dei mezzi per raggiungerli. In queste situazioni (diffusione di un vaccino, realizzazione di reti elettriche, idriche, ecc.) l'azione pubblica produce programmi standardizzati e replicabili che a causa della conoscenza della tecnologia ingenerano ovunque gli stessi risultati. L'azione pubblica in questi casi risponde a requisiti di affidabilità, efficienza ed efficacia.

È questo il tipico campo di applicazione della tradizionale teoria razionalista della pianificazione. Benché questa oggi sia largamente criticata può essere applicata in situazioni di questo genere nelle quali il *planner* ha il compito squisitamente tecnico di adattare tecnologie appropriate ad obiettivi dati. Da questo punto di vista il *planner* opera come programmatore, standardizzatore, ottimizzatore, colui che definisce le regole. Questa condizione garantisce il perseguimento delle normali finalità amministrative di assicurare operazioni efficienti, eque, efficaci e prevedibili.

La *posizione B* descrive condizioni nelle quali alla diffusa mobilitazione per la soluzione del problema, non corrisponde la conoscenza di adeguate tecnologie (smaltire i rifiuti tossici senza pericoli; curare l'Aids; reintegrare ex carcerati nella società, ecc.). La situazione richiede l'individuazione di tecnologie appropriate e innovative spesso attraverso procedure di prova ed errore; l'applicazione di tecniche di programmazione standardizzata, o l'efficienza della macchina burocratica non consentono di procedere in questa direzione.

In questa situazione il *planner* deve inventare una soluzione che funzioni e le teorie razionaliste non offrono indicazioni in tal senso. Le teorie della pianificazione adeguate sono

quelle che mettono al centro i problemi dell'innovazione in condizioni di conoscenze limitate dell'attore: il pragmatismo, l'incrementalismo, il mutuo aggiustamento, fino a quelle che propongono metodi più rigorosi di esplorazione delle diverse alternative d'azione [Dror 1968, Michael 1971, ecc.]. In queste situazioni il ruolo del *planner* è quello di ricercatore, sperimentatore e innovatore.

La *posizione C* rappresenta situazioni nelle quali alla conoscenza delle tecnologie fa riscontro un conflitto attorno agli obiettivi (gruppi che spingono per la realizzazione di un impianto industriale e quelli che si battono per la preservazione dell'ambiente nella medesima località). La situazione richiede il negoziato e la composizione di diverse esigenze. Ogni caso si presenta come unico e i risultati non sono riproducibili. Anche qui l'applicazione di procedure standardizzate non serve.

In queste situazioni il processo di pianificazione è volto alla composizione di interessi in conflitto attraverso diverse strategie che vanno dall'instaurazione di ambiti di contrattazione alla suddivisione delle *issue* per consentire di distribuire costi e benefici a diversi gruppi. Affrontano il problema da diversi punti di vista le teorie dell'*advocacy planning* o del *permissive planning* che pongono l'accento sulla dimensione conflittuale del processo di piano e propongono strategie di pianificazione indirizzate a questa dimensione. In questi casi il ruolo del *planner* è quello del facilitatore del confronto, del mediatore, dell'*advocate*.

La *posizione D* descrive infine situazioni nelle quali gli obiettivi sono multipli e confliggenti e non vi sono conoscenze di adeguati mezzi per affrontare i problemi (povertà, criminalità, degrado del patrimonio abitativo). La situazione richiede di creare ordine per rendere trattabile la situazione problematica.

Il problema centrale per la pianificazione in situazioni di questo genere è quello di individuare il problema. Il compito è ancora più complesso di quello che si presenta in situazioni di conflitto, dove strategie di mediazione di posizioni già definite possono consentire soluzioni positive. In questo caso l'individuazione e l'articolazione del problema richiede sia

conoscenze sostantive e lavoro di indagine sulla natura del problema, sia un processo di interazione con i diversi soggetti coinvolti, in modo tale da assicurare il consenso attorno ad una definizione del problema. Il successo del *planner* in questo caso consiste essenzialmente in una riformulazione del problema che consenta di spostarlo dalla casella D a quella B o C. L'approccio teorico che tratta di questi processi è essenzialmente quello del *social learning*. Il ruolo del *planner* è quello di «*problem finder*». L'applicazione di procedure ispirate a criteri di razionalità tecnica è del tutto fuori luogo.

Secondo Karen Christensen la tendenza dominante nel campo della pianificazione sarebbe di procedere verso la «prematura programmazione» di situazioni nelle quali si richiede invece innovazione e investimento nell'individuazione di nuove tecniche, ovvero verso la «prematura presunzione del consenso» in situazioni nelle quali si richiede l'apertura del processo alla partecipazione di diversi attori per l'individuazione di nuove soluzioni (rinnovo urbano, politiche della casa). Le diverse situazioni problematiche tenderebbero ad essere trattate in gran parte come varianti della situazione descritta dalla casella A e questa sarebbe una delle principali ragioni dei molti fallimenti.

La sua conclusione è che diversi caratteri del processo di pianificazione possono rispondere a diverse condizioni di incertezza. Sul piano propositivo ne deriva che i *planner* dovrebbero valutare le effettive condizioni di incertezza che caratterizzano ciascuna situazione problematica e quindi selezionare uno stile di pianificazione che risulti adeguato alle particolari condizioni. Adattando la pianificazione alle condizioni reali della situazione problematica il *planner* può trattare razionalmente con l'incertezza senza tentare inutilmente di ignorarla o evitarla.

Seguendo lo schema di ragionamento proposto da Karen Christensen è possibile introdurre alcune distinzioni e precisazioni rispetto a quanto più sopra accennato discutendo della posizione di Rittel e Webber.

La prima precisazione è data dal fatto che esisterebbe una «condizione» dei problemi di pianificazione caratterizzata da consenso sugli obiettivi e da tecnologie note nella quale l'ef-

ficacia è valutabile «oggettivamente». Un esempio proposto dalla stessa Christensen aiuta a comprendere la particolarità del caso: se c'è consenso sul mantenimento del carattere unifamiliare della espansione residenziale in una certa area, si sa che l'imposizione di una zonizzazione a bassa densità permette di raggiungere l'obiettivo. Il problema è soltanto quello della buona attuazione della norma di piano. L'efficacia coincide con l'efficienza. Anche in questo caso esiste però il problema del mantenimento nel tempo del consenso sull'obiettivo: la stessa area potrebbe nel tempo diventare oggetto di progetti conflittuali e, come spesso avviene, passare dalla casella A dello schema alla casella C.

Una seconda precisazione è data dal fatto che la gran parte dei problemi normalmente trattati ricadono in situazioni-tipo per le quali l'applicazione di criteri di razionalità tecnica è inutile e non c'è coincidenza tra efficienza ed efficacia.

Infine lo schema suggerisce che l'efficacia, nel senso della adeguatezza ai problemi, richiede al *planner* nel processo di piano qualità diverse da quelle legate al paradigma razionale, ovvero rispettivamente, nelle tre diverse situazioni-tipo richiede (B) capacità di promuovere l'innovazione, (C) capacità di promuovere la mediazione e (D) capacità di ri-strutturazione dei problemi. Tutte qualità difficilmente misurabili e valutabili astraendo dal processo di interazione specifico di ciascun caso concreto.

### 3. *Verso una nuova epistemologia della pratica professionale*

A partire dall'inizio degli anni ottanta una serie di contributi hanno spostato l'attenzione dalla critica del paradigma dominante alla costruzione di una nuova epistemologia della pratica professionale basata prevalentemente sulle «sociologie comprendenti» [Giddens 1979]: dagli approcci fenomenologici alla teoria critica di Habermas.

Donald Schön [1971; 1974; 1979; 1983; 1986; 1987] sviluppando un programma di ricerca che ha avuto influssi rilevanti sul dibattito disciplinare anche per la sua affiliazione al

*Department of Urban Planning* del Mit porta l'attenzione sulle modalità di mobilitazione e di formazione della competenza professionale.

Secondo Schön i problemi di efficacia dell'azione del *planner* (come delle altre professioni) deriverebbero in gran parte da una epistemologia della pratica professionale che ha le proprie radici nel positivismo e che è fondata sull'applicazione di una teoria oggettiva ai «problemi» che si presentano nella società.

Questa posizione prende le mosse non solo dai molti fallimenti dei tentativi di applicazione di tecniche e metodologie standardizzate a situazioni complesse, ma soprattutto dalla convinzione che i «problemi» non sono dati ma vengono definiti di volta in volta attraverso un processo di indagine che tende a convertire situazioni problematiche complesse e vaghe in un «problema», una volta individuato il quale è (forse) possibile l'applicazione di soluzioni tecniche.

Questo processo di conversione passa attraverso una attività assai poco strutturata e interattiva nella quale i diversi elementi della situazione vengono nominati, schematizzati, sottoposti all'applicazione di metafore e *frames* che fanno sostanzialmente riferimento al bagaglio delle precedenti esperienze del professionista entro il quale la conoscenza scientifica ha un ruolo parziale.

L'applicazione della razionalità tecnica dipende dal consenso sulle finalità dell'azione, consenso che generalmente non è dato per problemi complessi ed in particolare nella pianificazione. È attraverso un processo non tecnico di strutturazione e ristrutturazione della situazione problematica che è possibile organizzare e chiarire sia le finalità dell'azione, sia i possibili mezzi per raggiungerle.

In una sua opera più recente [1987] Schön contrasta più nettamente questo suo approccio come «costruttivista» contrapponendolo a quello «oggettivo» delle teorie positiviste.

I fallimenti dell'approccio «oggettivo» derivano dal fatto che rendono inevitabile la messa in campo di «strategie della disattenzione» ai molti aspetti delle situazioni problematiche che non rientrano nei repertori e nei modelli utilizzati dal professionista.

La proposta di Schön è per la costruzione di una nuova epistemologia della pratica professionale basata sulla «riflessione nel corso dell'azione» che si affida al riconoscimento e alla valorizzazione delle forme di conoscenza tacita e di autoriflessione implicite in molte forme di comportamento concreto del soggetto in situazioni reali.

La competenza professionale così mobilitata è fondata sul principio della unicità delle situazioni problematiche; essa consiste in procedure di prova ed errore che tengono continuamente conto degli effetti inattesi generati dalla applicazione di mappe cognitive e *frames* e in continue oscillazioni fra problema e soluzione, in un processo di «conversazione» con la situazione problematica.

Il problema non è più quello di disporre di repertori di soluzioni ma piuttosto della capacità di costruire nel singolo caso una efficace rappresentazione del problema capace di condurre a soluzioni adeguate.

L'attenzione di Schön è principalmente rivolta a sistemi di interazione che presuppongono la cooperazione fra i diversi soggetti, come le relazioni interne ad un gruppo di progettazione, o la relazione tra professionista e cliente che costituisce uno dei principali campi di applicazione della sua concezione. Passando ad esaminare contesti più complessi e conflittuali, come sono quelli che caratterizzano le prestazioni professionali nell'ambito delle politiche pubbliche, Schön deve fare i conti con la tendenza conservatrice che caratterizza le grandi organizzazioni rispetto ai ruoli ed alle funzioni svolte dai diversi membri e con i vincoli imposti dal contesto politico-istituzionale alla riproduzione di una competenza professionale che fa riferimento a criteri di razionalità tecnica.

Il dibattito innescato dalla critica al professionalismo che ha condotto allo sviluppo di un professionismo «di parte» nei diversi campi disciplinari non ha portato secondo Schön ad una messa in discussione della epistemologia dominante.

L'idea di una pratica riflessiva apre ad una diversa critica al professionalismo che se da un lato riconosce che la conoscenza specialistica si esprime attraverso l'applicazione di forme valutative legate a valori e interessi, dall'altro è consapevole dei limiti imposti all'applicazione di una *expertise*

tecnica dalle situazioni di instabilità, incertezza, conflittualità e unicità. Se le teorie e le tecniche disponibili non sono applicabili a tali situazioni il professionista non può legittimamente affermare di essere esperto, ma solo di essere «particolarmente ben preparato» a riflettere nel corso dell'azione.

Il suo ruolo può essere inteso come quello di un partecipante in una «larga conversazione sociale» attraverso la quale i problemi cui le politiche debbono applicarsi vengono definiti; in questo contesto il professionista, se non pretende di disporre di una conoscenza superiore ma facilita la strutturazione e ristrutturazione dei problemi, aiuta tale conversazione a diventare riflessiva. In questo senso deve essere capace di assumere come oggetto di riflessione le posizioni che gli si contrappongono e saper spingere verso processi di indagine cooperativa anche nell'ambito di situazioni conflittuali.

Le conseguenze dell'adozione di questo approccio per la discussione del tema dell'efficacia sembrano essere interessanti anche sul piano puramente analitico.

Vi è in primo luogo una demistificazione della competenza professionale ed assieme l'individuazione di una sua possibile rivalutazione.

L'apporto del professionista non può in ogni caso essere quello del soggetto che fornisce soluzione ai problemi, ma piuttosto quello di un partecipante in un processo collettivo che è insieme di definizione dei problemi e di individuazione delle soluzioni. La sua azione è efficace se mobilita qualità tipicamente considerate extraprofessionali come la capacità di riflessione e quindi di riformulazione dei problemi, di mediazione e comunicazione con altri attori.

L'obiettivo non è però, come segnala opportunamente Schön, giungere ad una definizione consensuale dei problemi, quanto giungere ad una definizione «adeguata» al caso specifico [1983, 344]. È quindi l'efficacia dell'azione in senso proprio.

Questa concezione implica necessariamente una visione processuale e aperta a più attori dell'azione volta alla definizione e soluzione dei problemi. Ma mentre nel caso di un processo di progettazione tale visione modifica solo le forme del rapporto fra i diversi soggetti (il professionista e il cliente),

nel caso di un processo di pianificazione urbanistica ciò impone una profonda trasformazione della struttura stessa dei rapporti.

Per Schön il *reflective practitioner* nel campo della pianificazione è il *planner* che usa il piano come «programma tentativo di indagine» e resta teso a scoprire i significati non previsti che il suo intervento può avere per i soggetti e i gruppi interessati [1986]. L'efficacia non è quindi mai misurabile in termini di «efficacia del piano» ma piuttosto del processo entro il quale il piano entra come programma tentativo.

Un secondo spunto interessante e legato al precedente è dato dalla possibilità di attribuire al fallimento il valore positivo di strumento di informazione insostituibile. È solo in una concezione positivista della prestazione tecnica che il fallimento è unicamente segno di insuccesso; in una concezione riflessiva il fallimento, l'anomalia, l'evento inatteso sono stimoli alla riformulazione del problema per l'individuazione di soluzioni più efficaci<sup>2</sup>.

Judith Innes de Neufville sviluppando le implicazioni dell'adozione di un approccio fenomenologico nel campo della pianificazione e riprendendo temi introdotti nel dibattito da Schön, sostiene che i problemi di efficacia possono essere in gran parte ricondotti al problema della condivisione delle conoscenze tra tecnici e *policy makers* [de Neufville 1987].

Il problema non risiederebbe soltanto nella inadeguatezza dell'approccio scientifico ai complessi problemi cui la pianificazione si indirizza, quanto nel fatto che esso prevede necessariamente una separazione tra sfera (tecnica) della produzione di conoscenze/informazioni e sfera (politica) della decisione.

Il problema della scarsa efficacia dei piani sarebbe quindi un caso particolare della generale scarsa utilità della ricerca per l'azione nel campo delle politiche pubbliche. Il primo ostacolo derivante dall'adozione di un approccio scientifico a

<sup>2</sup> Rispetto alla posizione di Hirschman [1967] che vede nell'intervento di meccanismi del tipo «mano che nasconde» (le difficoltà o i possibili fallimenti) un carattere transitorio verso forme di pianificazione più consapevole, nella posizione di Schön l'errore è un elemento costante e indispensabile del processo di apprendimento.

questo riguardo è quello di portare l'attenzione su problemi misurabili o per i quali esistono tecniche di intervento collaudate, che hanno solo una vaga somiglianza con le situazioni problematiche reali esperite dai decisori politici. Il secondo ostacolo è che il mancato coinvolgimento dei decisori nel processo di apprendimento volto alla produzione della conoscenza tende a porli in una posizione di estraneità rispetto al prodotto tecnico. Infine è normalmente assai debole la rivendicazione di scientificità che i *planner* possono avanzare sul loro lavoro che generalmente si basa su metodi non strutturati di indagine costruiti caso per caso.

Al contrario l'approccio fenomenologico o interpretativo concentrando l'attenzione sull'unicità di ciascun caso, sulla scoperta dei problemi e di appropriate descrizioni delle situazioni, è necessariamente radicato nell'esperienza quotidiana e si esprime in un linguaggio non gergale. Il procedimento che ne deriva è esplorativo piuttosto che di verifica della applicabilità di soluzioni date e quindi i suoi risultati si esprimono e vengono comunicati nella forma di racconti, simboli, miti [de Neufville e Barton 1987].

Il significato è il fuoco dell'attenzione principale. Significati diversi possono essere attribuiti agli stessi elementi del contesto problematico ed il problema non è quello di stabilire quale sia più aderente al vero, quanto piuttosto di costruire quadri di significati condivisibili dagli attori coinvolti in un processo decisionale.

L'approccio fenomenologico presenta così notevoli vantaggi per un più forte legame tra conoscenza e azione: produce una conoscenza più aderente al mondo esperito dai decisori politici e dai *planner*; affronta ciascun caso nella sua specificità; tratta con la totalità del problema piuttosto che con le diverse parti; presta la massima attenzione alla comprensione degli obiettivi e dei valori che strutturano il processo di piano. Questo approccio libera il *planner* dai complessi di colpa relativi al debole statuto scientifico della disciplina valorizzando l'esercizio di ruoli multipli: ricercatore, utilizzatore di conoscenze, attore.

Il maggiore coinvolgimento dei decisori deriva da un lato dal fatto che i risultati del lavoro conoscitivo sono comunicati

nella forma di narrazioni, che sollecitano l'espressione di emozioni, valori e convinzioni (cosa che i dati oggettivi non fanno); e dall'altro dalla loro partecipazione in tutte le fasi del processo di produzione della conoscenza, dalla definizione delle assunzioni e dei metodi da impiegare fino alla progressiva individuazione dei risultati. Ciò implica che i partecipanti possano sentire la conoscenza così prodotta come propria e ne assicura una maggiore utilizzazione.

Diversamente dalla teoria critica che pone l'accento sulla dimensione conflittuale dei processi di formazione della conoscenza, l'approccio fenomenologico presuppone sempre la possibilità di costruire definizioni consensuali dei problemi e questo rappresenta uno dei suoi limiti principali.

John Forester, partendo dalla teoria critica di Habermas [1970; 1979], concentra l'attenzione sulla dimensione comunicativa dell'azione di pianificazione.

La teoria critica offre secondo Forester [1980] un nuovo strumento per comprendere l'attività di pianificazione come attività di «strutturazione dell'attenzione» (*attention shaping*) piuttosto che come mezzo per raggiungere un determinato fine. Ogni azione sociale (e pertanto ogni azione di pianificazione) può essere intesa sia come azione strumentale sia come azione che comunica significati, le due dimensioni essendo strettamente interconnesse e difficilmente distinguibili.

Alla base della teoria critica c'è la considerazione che le strutture politico-economiche sono strutture operative che comportano la distorsione sistematica della comunicazione volta *a)* alla legittimazione ed alla estensione del potere dei gruppi dominanti, *b)* all'esclusione dai processi decisionali di determinati gruppi con interessi conflittuali, *c)* alla promozione dell'illusione che scienza e tecnologia possano risolvere i problemi sociali, e *d)* alla prevenzione dei conflitti attorno ad opzioni alternative.

Come forma di azione comunicativa la pianificazione alimenta le aspettative, le speranze, la comprensione dei problemi dei diversi attori. Produce minacce e promesse, definisce i problemi attorno ai quali concentrare l'azione pubblica, definisce il campo delle opzioni che vengono prese in considera-

zione, incoraggia o scoraggia la partecipazione dei diversi gruppi al processo decisionale, distribuisce la responsabilità delle decisioni ai diversi soggetti sociali [Forester 1982a e 1982b].

Quella proposta da Forester appare come una utile articolazione nella discussione delle funzioni simboliche della pianificazione o delle politiche (vedi le conclusioni alla prima parte e più oltre il par. 4); a questo proposito Forester enfatizza il fatto che l'accento sul valore comunicativo dell'azione di piano non significa che essa sia pura verbalità priva di contenuti sostantivi: le forme della comunicazione hanno infatti conseguenze decisive per le forme dell'interazione che riproducono (mantengono o modificano) le relazioni politiche e sociali.

L'interesse di Forester è concentrato soprattutto sulle implicazioni dell'applicazione di questo corpo di teorie per la riconfigurazione del ruolo del *planner*. Nello schema che segue vengono messe a confronto la concezione «strettamente strumentale» della pratica di pianificazione con quella «pratico-comunicativa».

Il riconoscimento dell'importanza della dimensione comunicativa dell'azione di piano consente secondo Forester di superare molti dei problemi connessi alla crisi della pianificazione dovuti in gran parte allo scarso potere del *planner* entro i processi di trasformazione della realtà. Una concezione solo strumentale della pianificazione continua ad alimentare il mito della possibilità di utilizzare la pianificazione come metodo per la soluzione dei problemi.

Una concezione che ponga l'accento sugli aspetti comunicativi apre invece il campo ad una riconfigurazione del ruolo del *planner* che consente un più adeguato riconoscimento delle sue effettive possibilità di azione nel processo di piano.

Se raramente gli urbanisti possono risolvere i problemi (da soli), essi possono richiamare l'attenzione su particolari metodi per trattare i problemi e sollecitare l'azione di attori con maggior potere di intervento [Forester e Krumholz 1988; Forester 1989].

Essi possono smitizzare la «naturalità» di alcuni sistemi di sperequazione sociale, diffondere informazioni in modo tale



STRUMENTALE	PRATICO-COMUNICATIVA
trattamento di informazioni	strutturazione dell'attenzione
soluzione dei problemi	riformulazione dei problemi
ricerca del distacco per aumentare l'oggettività	ricerca della critica per svelare pregiudizi e cattive rappresentazioni
raccolta di fatti	individuazione di significati raccolta dei fatti rilevanti e interazione
la partecipazione è un ostacolo	la partecipazione è un'opportunità per migliorare l'analisi
informare la decisione	organizzare l'attenzione per formulare e chiarire le possibilità di azione
fornire un singolo prodotto, un documento con «risposte»	sviluppare un processo di indagine sulle possibilità, di strutturazione delle reazioni e di coinvolgimento
rafforzamento della dipendenza politica delle persone su cui il piano ha effetti	azione per una significativa partecipazione politica e per l'autonomia
trasmettere «soluzioni»	incoraggiare la critica e il dibattito sulla definizione delle policy
astrarre dalle relazioni sociali	riprodurre le relazioni sociali e politiche

[Forester, 1982b]

da ottenere una più ampia mobilitazione di gruppi sociali coinvolti da determinate decisioni, organizzare l'attenzione attorno a questioni che tendono a venire oscurate. Il loro compito in questa prospettiva è più quello di porre buone domande per consentire una riconfigurazione dei problemi, che di fornire soluzioni a problemi dati [Forester 1981].

Si apre, nella prospettiva di Forester, una nuova strada ad una rivalutazione del ruolo del tecnico che non è tanto quella

della riduzione delle aspettative legata ad un approccio «*pie-cemeal*» contrapposto alle velleità della pianificazione comprensiva, quanto della modificazione delle aspettative attraverso un pieno apprezzamento delle dimensioni simboliche e comunicative dell'azione del *planner* che, se sono state spesso utilizzate per veicolare una ideologia della prestazione tecnica mistificante, potrebbero allo stesso modo essere utilizzate (e vengono già di fatto utilizzate) per incrinare le relazioni di potere alla base di quella ideologia<sup>3</sup>.

L'approfondimento che Judith Innes de Neufville e John Forester offrono della dimensione comunicativa dell'azione di pianificazione, indipendentemente dalle implicazioni che ne traggono sul piano di una possibile rifondazione della pratica professionale, consente di avanzare una ulteriore osservazione attorno al tema dell'efficacia: se la funzione simbolica e comunicativa della pianificazione non è un corollario dell'azione di piano, ma è parte integrante della sua stessa sostanza, una valutazione dell'efficacia che si arresti alla osservazione degli esiti dell'azione strumentale rischia non solo di centrare l'attenzione sugli aspetti meno rilevanti del processo di piano, ma di essere tautologica; il piano è per definizione inattuabile nel senso del conseguimento degli obiettivi enunciati, mentre è importante valutare un'altra dimensione dell'efficacia, quella della definizione dei contesti problematici e dello spostamento dell'attenzione attorno ai problemi.

È la stessa definizione dei problemi (connessa alla individuazione delle soluzioni) a produrre effetti nel processo (sociale) di pianificazione che vanno valutati ed osservati e che hanno una propria autonomia rispetto agli effetti di trasformazione dell'ambiente fisico<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> In questo senso Forester sottolinea come la riduzione degli spazi e degli ambiti della pianificazione urbana operata dai governi conservatori inglese e americano a partire dagli anni ottanta non comportino tanto il mancato raggiungimento degli obiettivi dei piani, quanto una redistribuzione del potere nella società, una riduzione delle arene di mediazione fra gruppi sociali, una sottrazione al pubblico dibattito di una serie di questioni ambientali e territoriali rilevanti [1984b].

<sup>4</sup> Cfr. la posizione di Sillince al paragrafo successivo.

#### 4. Le ragioni della persistenza del paradigma dominante

La discussione sui limiti all'efficacia della pianificazione derivanti dall'inadeguatezza del paradigma dominante ha messo in evidenza come non si tratti di un tema nuovo, ma di una posizione già argomentata in modo convincente da oltre vent'anni.

Questa considerazione pone il problema di spiegare le ragioni della persistenza del paradigma razional-comprensivo come riferimento normale delle diverse forme di pianificazione.

Secondo la discussione fondativa che fa Thomas Kuhn [1969] del problema della modificazione dei paradigmi nelle scienze, l'elemento costitutivo di un paradigma è un esemplare, un modello della pratica completo di idee, teorie, tecniche e modalità di soluzione di un problema, che ha dimostrato di funzionare nella realtà. Ora la pianificazione si troverebbe nella curiosa situazione di continuare ad avere come riferimento un modello (il *master plan*) che ha soprattutto dimostrato di non funzionare nella soluzione dei problemi cui si indirizza.

Al di là della ovvia considerazione del fatto che non ci troviamo nel campo delle scienze esatte ciò richiede alcuni approfondimenti.

John Sillince [1986], nel suo *A Theory of Planning*, muove proprio dalla constatazione che mentre la realtà dei processi di piano può essere interpretata (anche dai *planner*) solo utilizzando le categorie analitiche dell'incrementalismo, la formulazione delle politiche di piano continua a far appello ad ideali di razionalità e di scientificità che pure appaiono completamente intuibili sul piano delle teorie e dei riscontri empirici.

Le ragioni andrebbero ricercate nel fatto che la pianificazione è posta continuamente a confronto con il problema di imporre qualche forma di ordine e coerenza in una situazione minata da conflitti inconciliabili e da dilemmi irrisolvibili: relazione tra aspetti fisici e socio-economici; dimensione negoziale ed autoritativa; obiettivi specifici o generali; ecc.

Secondo Sillince i principi della razionalità e dell'efficienza contenuti nel paradigma razional-comprensivo non

solo consentono formalmente di porre ordine nell'ambiente conflittuale, ma soprattutto assolvono a funzioni simboliche: di semplificazione dei problemi, di distrazione dalle condizioni di incertezza, di trasformazione degli aspetti dilemmatici in questioni di più alto livello.

Il problema è che questo tipo di strategia di mistificazione prodotta dall'apparato discorsivo della pianificazione, non risponde solo alle esigenze interne di una comunità disciplinare con una debole identità, ma soprattutto è effetto dell'interazione con il bisogno del pubblico e dell'ambiente politico di simboli.

La funzione simbolica della pianificazione è strettamente legata all'adozione dell'approccio razional-comprensivo che presenta il vantaggio di offrire una teoria facilmente comunicabile e radicata nel senso comune secondo la quale l'azione di governo non può che essere basata su una cronologica sequenza di compiti: l'individuazione dei bisogni, la definizione di obiettivi, l'individuazione di alternative e la loro valutazione sulla base della rispondenza agli obiettivi, ecc.

Si viene così a creare una sorta di circolo vizioso tra complessità dei problemi, esigenze di comunicazione, problemi di legittimazione ed utilizzazione di tecniche e di strategie mistificanti rispetto agli obiettivi realisticamente perseguibili entro il processo di pianificazione urbanistica, che conduce ad una continua riaffermazione del modello razional-comprensivo per quanto esso sia destituito di credibilità.

Il problema della «inaffondabilità» del paradigma razional-comprensivo nella pianificazione è trattato da altri autori. Soubeyran [1986] giunge ad una posizione molto vicina a quella di Sillince a partire dall'osservazione della costante critica cui è stato sottoposto il paradigma dominante nel corso degli ultimi venti anni e della sua continua sopravvivenza. Anch'egli osserva che il nodo fondamentale è quello della legittimazione che offre rispetto alla pratica professionale, problema che tutte le posizioni critiche non si sono poste se non episodicamente. Soubeyran afferma però che esisterebbero le condizioni per affrontare oggi il problema della legittimazione in termini positivi a partire da approcci locali e contingenti se ci si rende conto degli effetti negativi che ha l'ap-

plicazione del paradigma dominante nell'ambito delle pratiche (il riferimento è alle posizioni di Christensen 1985, Schön 1983, e altri). Il problema è quello di una crescente coscienza del costo sociale del conflitto alimentato dalla stessa posizione centralistica dei problemi.

Linda Dalton [1986] individua le ragioni della persistenza del paradigma razional-comprensivo, oltre che nelle radici storiche della disciplina e nei rapporti con altri attori politici, in un orientamento prevalente nelle scuole di pianificazione (anche le più critiche nei confronti del paradigma dominante) alla trasmissione di conoscenze utilizzabili direttamente nel trattamento dei problemi. Mentre la critica del paradigma razional-comprensivo viene affidata ai corsi teorici, la formazione di base si concentra su problemi standardizzati e misurabili, sui metodi del disegno urbano, sull'apprendimento di tecniche applicabili in modo generalizzato.

L'insieme di questi elementi segnalerebbero una contraddizione continuamente alimentata nel campo della pianificazione fra teorizzazioni volte a dimostrare l'inutilizzabilità del paradigma ed una pratica professionale ed accademica che, nel tentativo di affermare (o rafforzare o ritrovare) la solidità della disciplina, si concentra (più o meno coscientemente) su quegli aspetti e su quelle forme di mobilitazione della competenza professionale che ne enfatizzano il carattere oggettivo.

La conclusione della Dalton è che se questa contraddizione non viene risolta i problemi di efficacia non potranno essere adeguatamente trattati; il paradigma razionale infatti protegge lo status della disciplina nel breve periodo ma crea le condizioni per la sua sconfitta nel medio e lungo periodo.

Queste posizioni segnalano il fatto che il passaggio dall'individuazione delle «debolezze» della pianificazione alla individuazione di nuovi paradigmi e di nuove metodologie di piano più appropriate, non solo è reso difficile da problemi di adattamento di una cultura disciplinare imperniata sul tecnicismo, ma soprattutto dai complessi sistemi di interazione che legano tecnici, politici ed opinione pubblica.

È la funzione di legittimazione svolta dalla tradizione razionalista del *planning* che costituisce un ostacolo in sé che,

se rimosso, lascerebbe da riedificare il processo di legittimazione della pratica professionale.

Una pianificazione che assumesse l'incertezza e la complessità come un dato ineliminabile del contesto di piano, più intellettualmente onesta e sicuramente più efficace in senso proprio, si troverebbe a fare i conti con problemi di costruzione del consenso caso per caso.

Questa riflessione solleva quindi un problema nuovo per il tema che stiamo trattando: le esigenze di legittimazione della professione e della disciplina e le esigenze di efficacia, nel senso della adeguatezza ai problemi, tenderebbero verso direzioni non necessariamente comuni.

La soluzione dei problemi di identità nei quali si dibatte la pianificazione urbanistica non implica necessariamente la soluzione dei problemi di efficacia, almeno nel breve periodo. Le ipotesi che tendono a sottolineare l'autonomia disciplinare potrebbero aprire la strada ad una nuova fase di consolidata fiducia nella capacità dei tecnici di offrire risposte «giuste» ai problemi urbani, senza che per questo ci si muova verso un mutamento di paradigma capace di produrre un'azione più efficace.

LIMITI «TECNICI» ALL'EFFICACIA

Vi sono posizioni che sottolineano il fatto che il superamento della cattiva *performance* della pianificazione richiede l'investimento nella formazione di un diverso tipo di conoscenze e di conseguenza la mobilitazione di un diverso tipo di abilità.

La più nota è quella rappresentata dalla scuola del Centre for Organizational and Operational Research di Londra che si è sviluppata a partire dalla sperimentazione effettuata alla fine degli anni sessanta a Coventry [Friend e Jessop 1969] e di cui si è già riferito nella prima parte.

L'idea di fondo è che sia possibile elaborare una «tecnologia della scelta strategica» che tenga conto dei diversi tipi di incertezza esperita dai decisori nell'ambito di processi di pianificazione e per i quali è possibile l'applicazione di diverse tecniche di trattamento dell'incertezza<sup>1</sup>.

Le critiche a questa posizione hanno messo in evidenza i limiti derivanti da una assunzione tutta intenzionale del processo di pianificazione e dal fatto di applicarsi a processi organizzativi nei quali sia sempre possibile rendere espliciti e compatibili gli obiettivi dei diversi attori. Non a caso queste tecniche hanno trovato applicazione prevalentemente nell'ambito di politiche settoriali e di organizzazioni nelle quali il problema della definizione dei confini del sistema decisionale poteva essere in qualche misura risolto in partenza [Friend 1983].

<sup>1</sup> Il libro pubblicato da Friend e Hickling nel 1987, *Planning Under Pressure*, costituisce una sorta di manuale divulgativo di questo approccio. Anche Faludi nel suo *A Decision-centred View of Environmental Planning* [1987] ne riprende le tesi collegandole alle linee di evoluzione della *planning theory*.

Nel dibattito recente sulla pianificazione urbanistica vi sono però altre posizioni che pur non tendendo alla costruzione di nuove «tecniche» in senso proprio, considerano però possibile un superamento dei problemi di efficacia solo rifondando le basi conoscitive dell'urbanistica.

1. *La mancata conoscenza degli effetti della pianificazione urbanistica: la posizione di Eric Reade*

La questione fondamentale proposta da Eric Reade [1987] nel suo lavoro di revisione critica delle vicende della pianificazione urbanistica in Gran Bretagna, è quella della inconsistenza e della mancata conoscenza degli effetti misurabili di una attività assai strutturata dentro l'apparato statale britannico.

Dal lato della professione non vi sarebbe stato in passato alcun serio tentativo di valutare gli esiti della produzione di strumenti di controllo e guida dello sviluppo; tutta l'attenzione è sempre stata rivolta ai diversi aspetti del *plan making* liquidando con analisi sommarie e superficiali le metodologie di piano precedenti per abbracciarne di nuove che, scontrandosi con immancabili difficoltà, avrebbero subito la stessa sorte.

Il mutamento sarebbe stato sempre interno ad un medesimo e indiscusso paradigma che la mancanza di verifiche ha consentito di tenere in vita ben al di là della legittimità ad esso derivante dalla funzione che l'attività di pianificazione ha svolto nella società e nell'economia.

Dal lato del dibattito teorico vi sarebbe stata una sorta di implicita connivenza: l'allontanamento dai problemi della pratica professionale e soprattutto il mancato richiamo alla necessità della verifica empirica come presupposto per lo sviluppo della disciplina avrebbe consentito il mantenimento di un corpo di tecniche la cui funzione sociale è insondata.

La crisi attuale è quindi crisi di produttività e di efficacia venuta alla luce per fattori congiunturali ed esterni – la crisi economica, il governo conservatore con la sua ideologia contro la pianificazione – ma le cui radici sono prevalentemente

interne: esse hanno a che fare con il ruolo dei *planner* dentro l'apparato statale, e con le ideologie e le strategie, coscienti e non, che sono stati in grado di produrre per sostenere questo ruolo<sup>2</sup>.

La rivendicazione di Reade è per un approccio «*piecemeal*» contrapposto all'approccio sinottico della pianificazione comprensiva, fondato su una ampia riflessione sugli effetti del sistema della pianificazione a partire dalla quale può essere sviluppato un nuovo profilo di questa forma di intervento pubblico, ritornando così alla radice dei problemi che rendono utile e necessario produrre piani.

<sup>2</sup> Secondo Reade si possono individuare alcuni elementi costitutivi della ideologia degli urbanisti che è stata la principale fonte di legittimazione della professione nella società britannica, e che è oggi alla base della crisi della medesima. Tali elementi costitutivi sono il *fisicismo*, l'*olismo*, il *tecnicismo* e la *confusione di ruoli*. Il *fisicismo* è un insieme di «vaghe idee» che enfatizzano l'importanza dell'ambiente fisico. Queste idee sono state utilizzate in due differenti modi: il primo è il determinismo ambientale, ovvero la convinzione che un certo assetto dell'ambiente determini più elevati livelli di benessere sociale; il secondo invece postula che il miglioramento dell'ambiente fisico sia un fine in sé e in qualche modo nasce dalle contestazioni che sono state mosse alla versione ingenua del determinismo ambientale; la soluzione dei problemi sociali ed economici che sono alla base della differente accessibilità alla fruizione dell'ambiente sarebbero, in questa variante del *fisicismo*, problemi affrontabili solo nella sfera dell'economia e della politica, mentre alla pianificazione spetterebbe il compito di costruire migliori assetti spaziali. L'*olismo* è un insieme di vaghe idee attorno al fatto che la pianificazione grazie al suo carattere comprensivo e comprendente può distribuire benefici a tutti i gruppi di interesse nella società. Gli interessi nella società non sarebbero realmente in conflitto, essi appaiono tali solo e in quanto non vengono affrontati attraverso la visione comprensiva della pianificazione che sarebbe in grado di conciliarli ed integrarli. Il *tecnicismo* è un insieme di vaghe idee che ritraggono la pianificazione non solo come tecnica, ma anche come oggettiva e al di là della politica. Ciò consente di distogliere l'attenzione dai contenuti delle scelte operate e dalle loro conseguenze per concentrarla sulle metodologie e sulle tecniche. La confusione di ruoli descrive la tendenza della professione a definire il proprio ruolo in termini assai larghi o molto ristretti a seconda delle opportunità e delle convenienze: dalla soluzione dell'insieme dei problemi sociali di una comunità, al solo governo degli usi del territorio, alla promozione dello sviluppo economico locale ecc. Egli conclude la sua profonda critica delle ideologie degli urbanisti affermando: «I movimenti di protesta, le associazioni volontarie, e soprattutto quelle i cui membri lavorano con le proprie mani, per esempio nel recupero di canali abbandonati, hanno fatto di più per migliorare l'ambiente fisico negli ultimi decenni di quanto non abbia fatto il sistema istituzionale della pianificazione».

L'assunzione di base è che una politica pubblica deve essere giustificata in termini di effetti e che i complessi problemi di causazione non possono esimere dal tentativo di verificare «che differenza fa» la politica in questione. È solo la conoscenza teorica fondata sul confronto fra ipotesi circa gli effetti probabili e il monitoraggio degli esiti che consente lentamente e progressivamente di ridurre le differenze e di rendere più intelligente l'azione di piano. Vi è sempre una resistenza alla produzione di questo genere di conoscenza ed una tendenza a concentrare l'attenzione su nuove *policy*. Nel campo della pianificazione questa resistenza sarebbe ancora maggiore a causa dell'olismo che caratterizza questa disciplina: maggiore è il numero dei cambiamenti che si vogliono innescare contemporaneamente, più difficile è valutare gli effetti prodotti.

La resistenza si articola, secondo Reade, in una serie di meccanismi di difesa, che riguardano in primo luogo la confusione concettuale esistente attorno ai termini di *monitoring*, *review*, *evaluation* e *research* nel campo della pianificazione. Il termine *monitoring* viene quasi sempre automaticamente associato a quello di *review*; l'attività di controllo degli effetti si trasforma così in una attività di revisione delle politiche in atto legate già alla soluzione prospettata dalle nuove politiche (considerate correttive delle prime per via di supposizione). La valutazione è una attività preventiva nell'apparato concettuale della pianificazione urbanistica è «valutazione delle alternative d'azione» e la ricerca-per-il-piano è l'acquisizione di informazioni (generalmente di dati) fatta prima del piano.

Un secondo meccanismo di prevenzione della possibilità di controllo degli effetti è secondo Reade il costante cambiamento degli obiettivi nel corso del processo; ciò non consente di disporre nella generalità dei casi di un tempo di operazione del piano sufficiente ad effettuare una verifica degli esiti.

Attraverso una revisione critica delle ricerche che si sono poste il problema di valutare gli effetti della pianificazione, Reade osserva come gran parte di queste non abbia di fatto avuto ricadute nel campo disciplinare: si tratta di ricerche rivolte ad altri problemi (il funzionamento della pubblica

amministrazione, il mutamento sociale in particolari aree ecc.) e che presentano osservazioni sugli effetti del sistema della pianificazione solo come sottoprodotti.

L'unica ricerca che si è posta espressamente l'obiettivo di valutare gli effetti della attività di pianificazione è quella di Hall, Thomas, Gracey e Drewett pubblicata nel 1973 con il titolo *The Containment of Urban England*. La sua conclusione generale è che gli esiti sono stati in gran parte opposti agli effetti ricercati: contenimento delle città e suburbanizzazione, rallentamento della crescita economica, aumento dei prezzi delle aree, penalizzazione delle classi meno abbienti<sup>3</sup>. Ma la scarsa attenzione che alla ricerca è stata dedicata dalla comunità disciplinare ha impedito secondo Reade di utilizzarne i risultati nel quadro di un processo di auto-riflessione e di apprendimento.

Il modello analitico proposto da Reade per affrontare il problema della verifica degli effetti prodotti dall'azione di piano si basa sull'adattamento di un modello di previsione utilizzato nella *policy analysis* che mette in relazione «lo stato delle cose esistenti, i meccanismi di cambiamento e lo stato desiderato» con «fatti, giudizi di valore e teorie». Riformulando il modello per un uso retrospettivo è possibile disporre di uno strumento in grado di produrre una conoscenza sul rapporto tra obiettivi ed esiti utile in un processo di apprendimento [1987, 89].

<sup>3</sup> I risultati della ricerca, condotta sull'area forte del nord-ovest londinese, sono i seguenti: 1) sul piano dell'assetto fisico gli esiti della attività di pianificazione sono il contenimento (la minimizzazione della quantità di suoli convertita da usi agricoli ad usi urbani) e la suburbanizzazione (derivante dalla capacità di controllo localizzativo delle funzioni non residenziali e dalla incapacità di controllo del decentramento residenziale); 2) sul piano delle conseguenze socio-economiche gli esiti sono: a) un incremento generalizzato dei prezzi delle aree conseguente alla scarsità indotta dal contenimento; b) il rallentamento dei livelli di crescita economica dovuto ai limiti imposti alla utilizzabilità delle aree; c) una redistribuzione sociale regressiva sia dei vantaggi derivanti dall'ambiente fisico, sia dei vantaggi propriamente economici. I costi dello sviluppo pianificato sono stati sopportati cioè prevalentemente dalle classi sottoprivilegiate in termini di deterioramento dell'ambiente, congestione dei trasporti, rialzo dei prezzi delle abitazioni, mentre i benefici sono andati prevalentemente alle classi medio-alte suburbanizzate.

Se l'analisi proposta da Reade della questione è condivisibile in molti aspetti mi sembra sostanzialmente che soffra della stessa debolezza che individua con tanta chiarezza nella sua analisi della ideologia degli urbanisti: l'autoreferenzialità delle politiche di piano.

La sua visione delle modalità di soluzione del problema della accumulazione di conoscenze sul rapporto tra obiettivi ed esiti sembra esclusivamente centrata sulla funzione tecnica della quale rivendica assoluta chiarezza e costanza degli obiettivi. Non a caso dice poco su come sono definibili gli esiti e da ciò che si può intuire dalla sua argomentazione si tratta di una definizione tutta riferita al sistema degli obiettivi del pianificatore e che quindi non consente di apprezzare il peso dei meccanismi di interazione, degli effetti di aggregazione e degli effetti non intesi dall'operatore di piano né da altri attori che svolgono un ruolo nel processo.

Tutto ciò che non è in qualche misura determinato dall'azione intenzionale del *planner* è segno di fallimento di quell'azione. Va pertanto rimossa la stessa ambizione a determinare il cambiamento desiderato, riducendo progressivamente gli obiettivi a ciò che si è verificato di poter raggiungere.

Il concetto di efficacia implicato da questa posizione è tutto interno al ruolo di un solo attore. Come ho osservato nelle conclusioni alla prima parte ciò porterebbe ad identificare come possibili campi d'azione solo alcune funzioni di programmazione di decisioni future in ambiti molto ristretti.

Mi sembra di poter concludere che il programma di ricerca indicato da Reade per includere nel bagaglio delle conoscenze tecniche del *planner* lo studio degli effetti del piano e del rapporto fra obiettivi ed esiti è del tutto condivisibile; che questo studio porti necessariamente alle conclusioni che Reade anticipa in modo così deciso è quantomeno incerto.

## 2. *La scarsa conoscenza dei meccanismi di produzione del territorio: la posizione di Peter Ambrose*

Secondo Ambrose [1986], che ha proposto un altro recente tentativo di bilancio dell'esperienza della pianificazione

urbanistica inglese, la crisi è legata essenzialmente allo scarso potere della pianificazione nei processi reali di produzione del territorio. Ciò contrasta con le idee diffuse sia nella professione che nella opinione pubblica circa la capacità dei *planner* di disegnare lo sviluppo e quindi in qualche misura di determinarlo.

Rispetto alle grandi aspettative di miglioramento delle condizioni di vita che hanno accompagnato la nascita della pianificazione come delle altre politiche di *welfare* attorno agli anni quaranta, i risultati sono stati solo limitati e tattici: più ordine spaziale e funzionale nei processi di sviluppo urbano con conseguenze incerte sul piano sociale ed economico.

La pianificazione ha servito gli interessi che ha cercato di regolare in due modi: in primo luogo ha rappresentato una sorta di «capro espiatorio» rispetto ai fallimenti della costruzione della città, indipendentemente dal ruolo che ha potuto effettivamente svolgere dentro a questi processi; in secondo luogo ha raccolto informazioni (sia a livello locale che sovra-locale) in un modo «commercialmente utile» per gli operatori privati che hanno potuto affidarsi alla pianificazione per le proprie decisioni di investimento.

È opinione di Ambrose che non si assisterà nel futuro ad ulteriori riduzioni dello spazio della pianificazione se non altro per l'interesse che lo stesso settore privato ha nella sua sopravvivenza come sistema informativo e come sistema di certificazione dei propri investimenti. Il problema dunque è quello, pur nel quadro di un ruolo assai ridimensionato, di capire quali sono le principali debolezze della pianificazione, e di attrezzarsi con nuove conoscenze e nuovi strumenti per superarle.

Il primo elemento di debolezza è l'insufficiente comprensione dei rapporti di potere nei processi di trasformazione territoriale. I settori delle costruzioni, immobiliare, bancario e della finanza, hanno un peso determinante nei processi di produzione del territorio e godono di una protezione da parte dello stato spesso superiore a quella offerta al sistema della pianificazione. La pianificazione dunque può essere riguardata solo come parte di una complessa costellazione di forze entro la quale entra con il proprio, limitato, potere regolativo.

Il secondo aspetto di debolezza è la limitazione agli aspetti dell'assetto spaziale. Oggi ci si rende conto della profonda differenza che si dà tra il controllo del solo uso del suolo ed il controllo della formazione e dell'impiego delle risorse. Ciò ha condotto ad una limitazione dell'agenda che inevitabilmente ha reso inefficace l'azione di piano. La pianificazione è stata costruita attorno alla prefigurazione degli esiti territoriali desiderati avendo la sola arma (spuntata) di opporsi alle proposte difformi da quella prefigurazione.

Una implicazione della limitazione ai problemi di uso del suolo è stata l'enfasi sul tecnicismo e sulla razionalità che depolitizza il processo di piano. Il negoziato e la contrattazione con gli operatori si svolgono entro l'ambito separato della razionalità tecnica che di fatto sottrae la possibilità del controllo politico sulle iniziative di sviluppo.

Un terzo elemento di debolezza è legato alle modificazioni della struttura dei settori della produzione in rapporto alla staticità degli strumenti e delle metodologie di intervento *via* piano. Le multinazionali sono emerse come forze dominanti nel mondo capitalistico assumendo quote crescenti della produzione totale. Un sistema di pianificazione territoriale che rimane alla scala della città o della contea può difficilmente sperare di controllare o anche di negoziare in modo significativo con gruppi economici capaci di localizzare le proprie attività in differenti parti del mondo a seconda delle migliori condizioni insediative. Il sistema della pianificazione è rimasto da questo punto di vista a concezioni ante-guerra del processo industriale e spera di poter intervenire nei processi di rigenerazione economica mettendo a disposizione aree più o meno attrezzate. Sono le grandi decisioni di investimento pubbliche (difesa, aeroporti, grandi sistemi infrastrutturali) a poter rappresentare fattori di localizzazione per le imprese multinazionali più che le centinaia di *science park* che nascono in ogni comune.

Queste che Ambrose considera come principali debolezze dell'apparato analitico e strumentale della pianificazione urbanistica richiedono la costruzione di una nuova figura tecnica che disponga di conoscenze appropriate nel campo dell'«economia politica dell'ambiente costruito» e che sappia

di conseguenza trattare i problemi urbani con politiche differenziate, sempre meno legate al controllo degli aspetti fisici dello sviluppo territoriale e sempre più centrate sulla gestione complessiva delle risorse economiche implicate dal processo di produzione territoriale.

Anche per quanto riguarda la posizione di Ambrose, mi sembra di poter osservare che gli aspetti del problema dell'efficacia che solleva siano di tutto rilievo, mentre meno significative appaiono le implicazioni che ne trae sul piano prescrittivo: non è chiaro in particolare come una maggiore conoscenza dei meccanismi di produzione del territorio da parte dei *planner* possa tradursi nell'esercizio di un nuovo ruolo senza dover richiedere cambiamenti radicali (e pertanto poco probabili in questa fase) della pubblica amministrazione, dei rapporti di potere fra questa e gli operatori del settore e quindi in ultima analisi dell'intero assetto del sistema politico-economico.



## LIMITI «POLITICI» ALL'EFFICACIA

Negli ultimi anni un crescente interesse è stato dedicato ad approcci partecipati e fondati sul locale in alcuni settori delle politiche pubbliche. La crisi dello stato assistenziale, di molte forme centrali e autoritarie di produzione di servizi, ha fatto riemergere dalla marginalità nella quale erano state a lungo confinate le posizioni di alcuni autori che avevano da sempre insistito sulla inefficacia dei modelli centralistici e burocratici di risposta ai differenziati e difficilmente conoscibili bisogni sociali e sulla necessità di ricercare soluzioni locali ai problemi globali.

È il caso ad esempio del movimento della *community architecture* nel campo dello *housing* (si pensi alle posizioni di Turner o di De Carlo) e delle diverse forme di autogestione nella produzione di servizi.

Non sembra trattarsi solo di un fenomeno di «moda culturale» (è questo un giudizio implicito in molte letture da destra e da sinistra)<sup>1</sup>; e neppure solo di un problema di «*shifting involvement*» [Hirschman 1982]. Ciò che ha riportato al centro dell'attenzione approcci non centralistici e non auto-centrati ai problemi sociali sembra piuttosto un movimento complesso che ha intersecato diverse e in qualche misura convergenti tendenze [Tosi 1989].

a) I fallimenti dei progetti di sviluppo e di fornitura dei servizi nei paesi del terzo mondo basati sulla esportazione dei modelli di intervento dal mondo industrializzato; sulla fornitura tutta eteronoma dei piani, della *expertise*, delle tecnologie di intervento. I fallimenti sono stati contrassegnati dal non

<sup>1</sup> Si veda a questo proposito la critica puntuale e smitizzante alle «Aporie del localismo assoluto» di Semini [1988].

raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e dal non raggiungimento delle popolazioni-obiettivo nel campo della fornitura dei servizi. In conseguenza si sono aperte, in epoca non sospetta e da parte di attori non sospetti per appartenenza ideologica come la World Bank [Lijung 1988, Hall 1988a], sperimentazioni fondate sull'utilizzo di risorse organizzative locali e sul *self-help*, che si sono dimostrate in molti casi efficaci.

b) I fallimenti delle politiche di *welfare* nei paesi industrializzati sia da un punto di vista quantitativo (la massa dei destinatari spesso non viene raggiunta e comunque le politiche presentano costi ormai insostenibili) sia da un punto di vista qualitativo (i grandi insediamenti di case popolari in Gran Bretagna vengono rifiutati dagli utenti: Dunleavy 1978).

c) L'emergere della dimensione (e la rappresentazione) dell'«informale» nella sfera del mercato ed in quella tipicamente demandata allo stato [Bagnasco 1977, Paci 1982].

d) L'emergere soprattutto nei paesi del terzo mondo di organizzazioni non governative che svolgono un ruolo importante nella produzione di servizi per le popolazioni più povere, in situazioni di totale assenza o incapacità dello stato di far fronte ai loro bisogni primari [Geisse e Sabatini 1988].

e) L'emergere, anche nei paesi ricchi di nuovi movimenti locali impegnati in progetti di autogestione dei servizi, di miglioramento dell'ambiente ecc. [Friedman 1987, Magnaghi 1988; 1990].

f) La crisi delle teorie della modernizzazione e dei paradigmi positivistiche nelle scienze sociali che hanno fatto scoprire, a livello analitico, la rilevanza di approcci fenomenologici e qualitativi basati sulla specificità locale [Tosi 1989].

Se l'interesse almeno culturale attorno a questo movimento è crescente nel campo dello *housing*<sup>2</sup> e più in generale dei servizi, non altrettanto si può dire, mi sembra, per la pianificazione e la pianificazione urbanistica in particolare.

Anche in questo campo, come negli altri, un filone partecipativo e/o antiautoritario è stato presente in molte stagioni e regioni nel corso del suo sviluppo, dall'*advocacy planning*

<sup>2</sup> «Community Architecture is the style of the 1980s» scrive Hall [1988a]; si veda anche Tosi [1988; 1990] e Hall [1988b].

americano degli anni sessanta, alle posizioni contro il piano di Christopher Alexander [1975], a quelle di De Carlo in Italia e di Ward [1975] in Gran Bretagna.

Nel corso degli anni settanta però la istituzionalizzazione e la ritualizzazione della partecipazione popolare al processo di formazione del piano diffusasi in molti contesti (da quello inglese del *Town and Country Planning Act* del 1969, all'esperienza delle giunte di sinistra e dei consigli di quartiere in Italia), e – in modo non indipendente – la crisi dei movimenti sociali che avevano rivendicato maggiore accesso agli ambiti di decisione politica, hanno, mi sembra, di fatto ricollocato alla periferia del dibattito disciplinare queste posizioni.

Partecipazione è un termine spesso vuoto che richiama alla mente degli urbanisti (almeno italiani) problemi di frettolosa consultazione, estenuanti conflitti legati ad egoismi di quartiere, rapporti burocratici con gli organismi del decentramento amministrativo.

Anche sul piano teorico le posizioni che più si avvicinano a quelle che abbiamo più sopra descritto sono state spesso interpretate come una fuga nell'idealismo di fronte ai problemi «concreti» della pianificazione<sup>3</sup>.

La situazione sta oggi in parte cambiando: vengono riscoperte, sull'onda del dibattito che ha interessato lo *housing*, le radici libertarie ed anticentralistiche della pianificazione urbanistica di Howard, Geddes e Mumford [Hall 1988b], e un nuovo interesse attorno a forme di pianificazione partecipate e centrate sul locale è stato suscitato dalla pubblicazione negli ultimi anni di alcune opere con carattere sistematico sull'argomento.

Ritengo che nell'ambito della ricognizione attorno ai diversi aspetti dell'efficacia della pianificazione queste posizioni meritino attenzione se non altro perché illustrano un diverso approccio al problema: alla base vi sta la considerazione che i

<sup>3</sup> Nella relazione introduttiva alla Conferenza «Planning Theory. Prospects for the 1980s» tenuta all' Oxford Polytechnic nell'Aprile 1981 [Healey *et al.* 1982], il filone costituito da Friedman, Schön e Heskin, veniva presentato sotto il titolo «Ritirata nell'idealismo: il nuovo umanesimo» e liquidato con la stringata conclusione «so far these ideas appear to have little allegiance in this country».

limiti all'efficacia siano essenzialmente politici, abbiano a che fare cioè con problemi di distribuzione del potere tra soggetti e oggetti del piano piuttosto che con problemi di approccio culturale o di mutamento delle tecniche di pianificazione.

Ne tratterò ancora una volta in modo molto selettivo facendo prima un breve accenno al dibattito sull'«urbanistica partecipata» e quindi commentando l'opera dei due autori che hanno affrontato in modo più sistematico i problemi della pianificazione a partire da questo approccio negli ultimi anni: John Friedman e Ignacy Sachs.

### 1. *L'urbanistica partecipata fra conflitto e integrazione sociale*

La proposta dell'*advocacy planning* nasce, come è noto, negli Stati Uniti degli anni sessanta, nel contesto delle esperienze conflittuali di rinnovo urbano, del dibattito sui limiti dell'approccio razionale della pianificazione urbanistica, della discussione sulla politicità dell'azione di piano.

In buona sostanza si è trattato di uno sviluppo conseguente alle concezioni pluraliste del processo di pianificazione e che tendeva a disvelare i contenuti mistificanti della pianificazione «nell'interesse pubblico».

Se i pubblici di riferimento sono molti, anziché richiedere all'amministrazione di proporre alternative di piano che tengano conto dei diversi interessi, è più utile riconoscere direttamente a ciascun gruppo la possibilità di fare propri piani consentendogli eguale accesso all'assistenza professionale [Davidoff e Reiner 1962; Davidoff 1965] ed attribuire all'amministrazione pubblica il ruolo di mediazione fra le diverse proposte che le è proprio.

Ciò avrebbe consentito, secondo i sostenitori della pianificazione di parte, sia di rendere esplicite le scelte di campo ed i valori dei quali i pianificatori sono portatori, sia di rompere i legami di connivenza tra tecnici e classi dominanti.

La riflessione che si è sviluppata attorno a questa esperienza ha permesso di metterne in luce i limiti concettuali: in primo luogo il rapporto fra gruppi sociali e tecnici di parte è un

rapporto comunque distorto dalle ideologie e dai valori professionali di cui questi sono portatori [Peattie 1968 e 1987]; in secondo luogo l'ipotesi della pianificazione di parte è basata su una erronea valutazione di ciò che produce l'incapacità da parte dei gruppi sociali più sfavoriti di incidere sui processi decisionali: non le minori conoscenze tecniche ma il minore potere politico [Piven 1970]; infine la produzione di piani alternativi ha distolto gran parte delle risorse dei gruppi locali da azioni politiche più incisive – perché destabilizzanti – agendo quindi come meccanismo di integrazione sociale di gruppi capaci di minacciare l'equilibrio del sistema.

Questi limiti sono stati quelli tipici di ogni forma di istituzionalizzazione della partecipazione al processo di pianificazione in situazioni di conflitto, anche nelle esperienze europee degli anni settanta.

Le diverse proposte ponevano un problema fondamentale giusto, quello dei meccanismi di distorsione o di omissione nei processi di lettura e rappresentazione dei bisogni e della domanda sociale da parte del sistema politico, ma lo risolvevano attraverso strumenti quantomeno inadeguati. Esse si basavano su una serie di deboli presupposti: *a*) che sia (sempre) nell'interesse dell'amministrazione pubblica giungere ad una rappresentazione più adeguata dei bisogni e della domanda sociale; *b*) che la pianificazione possa costituire in sé una forma di risposta alla domanda sociale; *c*) che si potesse giungere ad una trasformazione dei processi di pianificazione attraverso un allargamento della partecipazione alla formulazione dei piani ad attori normalmente esclusi e dotati di scarso potere politico ed economico; *d*) che ponendosi al livello delle organizzazioni politiche di base i problemi di distorsione nella interpretazione dei bisogni e delle domande fossero automaticamente evitati.

Alla base dell'idea di un processo di costruzione del piano partecipato c'era quindi nell'esperienza dell'*advocacy planning* la convinzione di poter rendere il processo più razionale e più giusto attraverso la sua equiparazione ad un procedimento giudiziario nel quale le diverse parti (difese ciascuna dai propri avvocati) si confrontano davanti al giudice (l'amministrazione pubblica).

Nelle esperienze europee degli anni settanta ritroviamo gli stessi ideali di giustizia e di razionalità perseguiti attraverso il coinvolgimento e la consultazione di diversi soggetti sociali normalmente esclusi dai processi di formazione dei piani. Ciò che differenzia le posizioni più recenti di rivalutazione della dimensione locale e partecipativa nei processi di piano è invece una idea di strutturale incapacità del sistema politico ed economico di rispondere ai bisogni della popolazione.

Il ritorno al locale è visto come il conferimento di piena responsabilità dal centro alla periferia della pianificazione e gestione dei programmi di sviluppo [Sachs 1984], ovvero come una rottura dei legami con l'apparato statale per l'elaborazione di propri programmi autonomi di pianificazione e produzione dei servizi [Friedman 1987].

## 2. *La posizione di Ignacy Sachs: la dimensione locale dello sviluppo*

Nella lettura di Sachs la crisi della pianificazione è strettamente legata alla crisi delle forme tradizionali di intervento dello stato e soprattutto alla crisi del modello di sviluppo del mondo industrializzato come del terzo mondo.

Si tratta del «fallimento sempre più evidente delle risposte tecniche ai problemi non risolti della società» [Sachs 1984, 31]. Un problema di efficacia dunque che rinvia alle origini di questa forma di intervento nell'economia e nella società: all'economia di guerra dell'Unione Sovietica, per la quale lo spreco conta poco, conta solo la realizzazione degli obiettivi chiave.

Questa impronta pesa ancora oggi su una pianificazione intesa come allocazione ottimale delle risorse a medio termine, mentre è lo stesso concetto di ottimo a dimostrarsi illusorio: perché il calcolo economico opera attraverso un riduzionismo inammissibile; perché i vantaggi e i costi sociali non sono mai quantificabili fino in fondo; perché l'allargamento dell'orizzonte temporale è avvenuto senza mutamento di paradigma; perché la pianificazione si salda sempre prematuramente ad un piano, ad una soluzione, il che non consente di valutare

alternative possibili; perché il potere politico richiede alla pianificazione razionalizzazioni *ex post* di scelte già fatte.

I criteri generali della pianificazione sono spesso stati una estrapolazione lineare di alcuni aspetti del passato proiettati nel futuro («più della stessa cosa») e che hanno prodotto soluzioni standardizzate e decontestualizzate.

La pianificazione autoritaria, centralizzata e tecnocratica si è tradotta in una cancellazione della società civile di fronte allo stato, e alle forze organizzate dell'economia.

Di fronte alla crisi le proposte di Sachs si fondano su una «professione di fede ottimista»: la situazione di incertezza e di crisi crea le condizioni per il dispiegarsi di strategie audaci, liberare capacità inventive, costruire proposte di intervento non convenzionali.

Dal punto di vista dei problemi dello sviluppo il dato nuovo secondo Sachs è la universalità della crisi, non solo per la interconnessione fra le diverse economie «ma anche per il fatto che, per un curioso rovesciamento, i problemi dei paesi industrializzati sembrano prestarsi meglio all'interpretazione se vengono affrontati con l'attrezzatura intellettuale messa a punto per trattare quelli del terzo mondo» [*ibidem*, 72].

Ed è questo il percorso intellettuale seguito da Sachs per mettere a punto il suo modello di «ecosviluppo»<sup>4</sup> che da metodo per far fronte ai problemi dei paesi poveri diventa paradigma estendibile ad altri contesti. Una concezione dello sviluppo che assume come modello l'ecosistema naturale che spinge a ricercare delle complementarità, a chiudere i cicli in modo

<sup>4</sup> Il concetto di ecosviluppo nasce per contrapposizione alle concezioni dello sviluppo incentrate sulla crescita ad ogni costo e anche alle posizioni ecologiste meramente conservatrici che predicano come unica possibilità di salvezza la crescita zero (gli «zegisti»). Il non sviluppo consacrerrebbe le attuali disuguaglianze sociali e gli attuali rapporti di potere ed offrirebbe minori risorse per una trasformazione in senso qualitativo. L'ecosviluppo è un progetto di sviluppo della società, che non si concretizza necessariamente in crescita economica quantificabile secondo i metodi standard, e che insegue una durevole simbiosi fra l'uomo e la terra secondo un criterio di «prudenza ecologica». I cinque fondamenti dell'ecosviluppo sono i seguenti: deve essere a) endogeno, b) contare sulle proprie forze, c) prendere come punto di partenza la logica dei bisogni, d) dedicarsi a promuovere la simbiosi tra le società umane e la natura, e) restare aperto al cambiamento istituzionale.