

Capitolo 1

Limiti dell'approccio funzionalista alla pianificazione

1.1 La pianificazione “scientifica”

L'approccio funzionalista al progetto deriva dalla matrice storica della pianificazione razionale, dalle teorie sulla pianificazione scientifica della società e dalla tradizione di pensiero del riformismo sociale. L'idea della pianificazione razionale ha rappresentato uno dei fondamenti più potenti della cultura politica e progettuale dell'occidente, ispirando lo sviluppo di modelli, paradigmi, stili di analisi e di pensiero in vari campi del sapere. Presupposto per la legittimazione di questa idea di pianificazione è la convinzione che sia possibile operare scelte razionali sulla base di uno schema mezzi-fini di tipo deterministico, che permette di raggiungere gli obiettivi prefissati ottimizzando l'uso delle risorse disponibili. Attraverso l'uso della razionalità sostantiva, orientata allo scopo, si possono selezionare, tra le opzioni progettuali possibili, quelle che permettono di raggiungere nel modo migliore gli obiettivi prefissati, secondo una rigida scansione di fasi temporalmente separate.

La razionalità adottata è di tipo *comprensivo*, perché presuppone la conoscenza scientifica “completa” dell'intero sistema delle decisioni e delle caratteristiche del contesto in cui si va ad intervenire e la possibilità di controllare e prevedere il futuro attraverso sistemi sempre più sofisticati di calcolo. Tale approccio può essere schematizzato attraverso alcuni passaggi rigidamente sequenziali: definizione e ordinamento di obiettivi non conflittuali; costruzione di tutte le alternative considerate valide per il perseguimento dei suddetti obiettivi; valutazione di tutte le conseguenze relative a ciascuna alternativa; scelta dell'alternativa più efficace ed efficiente per il perseguimento degli scopi prefissati.

Al fine di offrire un quadro delle tradizioni intellettuali e degli autori che hanno influenzato il pensiero della pianificazione scientifica, intesa come tecnica per guidare il progresso sociale, si riporta uno schema elaborato da John Friedmann (1993, or. 1987), in cui sono evidenziate derivazioni e reciproche influenze tra diverse tradizioni di pensiero che hanno contribuito allo sviluppo delle teorie funzionaliste della pianificazione e del progetto.

Nello schema che segue, l'autore intende evidenziare come fin dal 700 l'idea positivista secondo cui «una conoscenza della società fondata su basi scientifiche potesse realmente applicarsi al suo miglioramento» (ivi, p. 91) abbia influenzato le teorie

della nascente economia neoclassica, dell'ingegneria e della sociologia, da cui deriva il modello razionalista della pianificazione. Quello che qui interessa evidenziare è - come fa notare Friedmann - l'infittirsi dei riferimenti ad autori e tradizioni di pensiero a partire dagli anni 40- 50, quando si è verificata una vera e propria esplosione della produzione intellettuale in materia di pianificazione, in riferimento agli sviluppi di discipline già consolidate, quali la scienza dell'amministrazione, o l'emergere di nuovi campi di ricerca, come quello dell'ingegneria dei sistemi (robotica, cibernetica, teoria dei giochi, teoria dell'informazione, scienza dei calcolatori), della scienza politica, dello sviluppo delle organizzazioni.

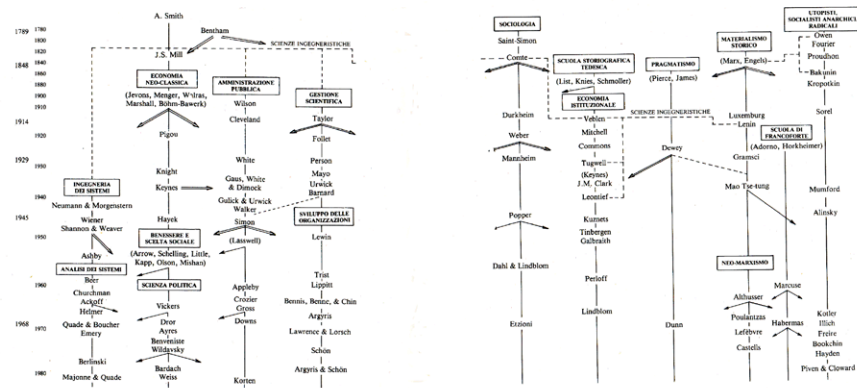


Figura 1. Le influenze intellettuali sulla teoria della pianificazione. Friedmann, 1993, pp. 96-97

L'idea centrale del modello della pianificazione razionale è che sia possibile non solo progettare lo sviluppo economico e sociale su basi scientifiche e conoscenze tecniche, ma anche governarlo in maniera razionale, affidandone la guida a selezionate *élites* ritenute capaci di esercitare un adeguato controllo dall'alto del progresso sociale, come mostra lo schema sulla pianificazione di coordinamento elaborato da Person nel 1934¹ (ivi, p. 142).

Grazie all'efficacia grafica, il disegno descrive in maniera molto chiara l'ordinamento gerarchico che va dalla costruzione di un progetto di piano al raggiungimento dell'obiettivo. Al vertice sta la "mente istituzionale" (ufficio di pianificazione) e gli specialisti che detengono la conoscenza tecnico-scientifica necessaria per intraprendere l'analisi della realtà e predisporre il progetto di piano generale e le azioni di coordinamento. Dal vertice si controllano e comandano le diverse azioni, che in maniera programmata andranno a mettere in opera il piano, in modo da raggiungere gli obiettivi prefissati, a condizione che ad ogni livello gerarchico sottostante ciascuno svolga bene il proprio compito (direttore, funzionario d'ufficio, lavoratore manuale). Il modello ebbe molta influenza sulla nascita della teoria della pianificazione americana

¹ Harlow S. Person, economista e forte sostenitore della gestione scientifica della società, elaborò il modello della pianificazione di coordinamento in occasione di uno studio svolto per conto della Mississippi Valley Committee.

e fu ripreso da Tugwell², che considerava la pianificazione come un indispensabile quarto potere, quel «directive power», che avrebbe dovuto integrare i tre poteri più tradizionali dello stato al fine di garantire la coordinazione di un mondo altrimenti caotico.

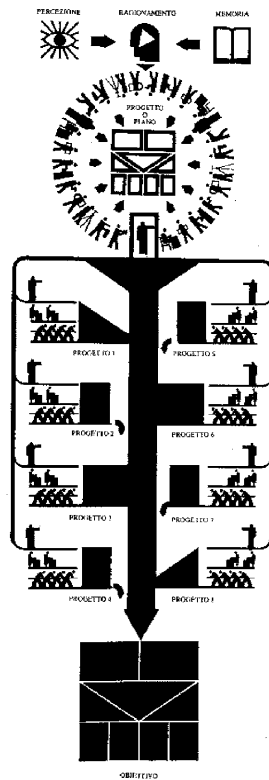


Figura 2. La pianificazione di coordinamento.
Mississippi Valley Committee, 1934

Nel constatare il fallimento del principio di regolazione automatica del sistema competitivo, Tugwell rilevava che «un sistema di attività individualistico e privo di coordinazione non può operare con successo in una realtà tecnicamente avanzata [...] in cui l'organizzazione del tutto è il bisogno emergente della società» (Tugwell, 1939, p. 12). L'idea centrale era che lo sviluppo economico e sociale dovesse essere

² Rexford G. Tugwell, economista agrario, fece parte del *Brain Trust*, il gruppo di accademici della Columbia University che affiancò Franklin D. Roosevelt nella sua ascesa verso la carica di presidente degli Stati Uniti nel 1932. Lavorò a lungo per il governo e fu uno degli intellettuali che contribuì alla costruzione del New Deal. Ebbe un ruolo fondamentale anche nell'ideazione e implementazione del programma pubblico delle *Greenbelt Towns*, la cui idea di fondo era contribuire a risolvere la povertà rurale con la realizzazione di alloggi e nuovi centri abitati, localizzati ai bordi dei centri urbani principali e adiacenti alle aree rurali produttive. Il piano d'intervento pubblico, che prese il nome di *Resettlement Administration*, mirava ad affrontare il problema della migrazione dalle aree rurali verso i centri urbani, per facilitare la modernizzazione della società contadina americana. Tugwell aveva previsto la costruzione di venticinque *Greenbelt communities*, ma ne furono pianificate quattro e completate solo tre: *Greenbelt* nel Maryland; *Greenhills* nell'Ohio e *Greendale* nel Wisconsin. Per approfondimenti si rimanda ad Arnold (1971) e Myhra (1974).

progettato e controllato in maniera centralizzata al fine di raggiungere un determinato scopo, in modo da evitare il caos in cui la società sarebbe inevitabilmente finita se lasciata alle interazioni spontanee tra gli individui e ai meccanismi di autoregolazione del mercato. Si presupponeva che la società avesse bisogno di una guida e di un progetto razionale, frutto di un rigido coordinamento necessario a far funzionare le sue diverse componenti, e che per questo fosse legittimo e condiviso il bisogno di accentrare potere e conoscenze che mettessero in atto questo progetto.

Nel modello della razionalità scientifica la progettazione è quindi completamente delegata al sapere esperto e la guida della società è affidata allo stato centrale (custode dell'interesse pubblico), secondo rigidi modelli gerarchici ed efficaci sistemi di controllo che garantiscono l'infallibilità del sistema.

Dalla tradizione della pianificazione scientifica nasce e si diffonde nel '900, negli Stati Uniti e in Europa, il modello funzionalista della pianificazione razional-comprensiva, strumento di regolazione e coordinamento dello sviluppo urbano ritenuto indispensabile nella fase di grande trasformazione indotta dalla produzione industriale e dalle innovazioni tecnologiche.

La pianificazione del territorio, cui obiettivo principale è guidare e controllare l'uso dei suoli e l'esercizio dei diritti di proprietà attraverso divieti, norme e prescrizioni, viene concepita come forma di gestione scientifica delle trasformazioni e della crescita delle città, che permette di prevedere e progettare il futuro mediante tecniche e modelli adeguati, elaborati da esperti in grado di condurre adeguate analisi della realtà, fare previsioni attendibili sul futuro e progettare soluzioni razionali dei problemi sociali³.

Il modello razional-comprensivo della pianificazione territoriale si basa, come il suo omologo sviluppato nel campo delle scienze economiche e ingegneristiche, su di una visione sinottica e un'articolazione a cascata, che va dal programma complessivo fino ai singoli progetti esecutivi. La specificità del suo campo disciplinare riguarda l'oggetto particolare delle decisioni e previsioni, il territorio, che viene considerato come una superficie su cui disporre volumetrie e funzioni da ordinare e regolare attraverso la sua scomposizione in zone omogenee e attività prevalenti, trattabili in maniera settoriale secondo obiettivi di efficienza (corrispondenza intenti/risultati) ed uso ottimale delle risorse. Tale modello si caratterizza per un approccio funzionalista ai problemi sociali e territoriali, in cui tutti gli effetti non previsti vengono considerati come esternalità e le decisioni sono ispirate a una razionalità tecnica e specialistica che non considera le peculiarità dei contesti. Il funzionamento delle città e del territorio è assimilato a quello di una macchina (o di un organismo), scomponibile in parti semplici, dotate di caratteri individuabili su cui si può intervenire con efficacia. È quello che Luigi Mazza chiama «il modello storico del piano urbanistico» che «è

³ Nel 1914, Frederic C. Howe, che definiva la pianificazione come compulsory *co-operation*, scriveva: «La pianificazione urbana comprensiva è il compito più importante nel programma di civilizzazione di una città» (1914, p. 210) e, in modo analogo, nel 1916 Nelson Lewis affermava: «La pianificazione urbana è [...] l'esercizio di quella forma di preveggenza che consente di promuovere lo sviluppo ordinato e piacevole di una città e del suo ambiente lungo linee razionali» (1916, p. 260). Più tardi, Abercrombie sostenne che «l'elemento decisivo che definisce uno schema di piano è rappresentato [...] dalla coordinazione di unità differenti per creare un insieme completo e armonico» (2001, pp. 38-39, or. 1943).