



Facoltà degli Studi di Sassari
Sede di Alghero
III anno Corso di laurea PTUA
Anno accademico 2005-2006



Relazione

Definizione di Pianificazione e Rapporto tra Pianificazione ed Urbanistica

Materia d'insegnamento: **Analisi dei sistemi urbani e territoriali**

Docente: **Paola Rizzi**

Studentessa: **Francesca D'Ambruoso**

N.Matricola: **30006402**

«[...] si comprende che le parole rappresentano idee, e che a ciascuna parola corrisponde un'idea determinata, idea che può non esser stata sempre la stessa, che può essersi modificata col trascorrere del tempo, e aver perso tanto della sua forza originaria o averne acquisita in maggior misura; oppure aver subito con l'uso variazioni analoghe, è chiaro che nel ricercare, con le nostre esplorazioni, la fonte o l'origine di una parola, non cerchiamo le precise varianti che hanno subito le lettere o le sillabe, bensì l'idea a cui quella parola fu in origine applicata e la storia, per così dire, dell'idea nelle sue diverse fasi, storia che non poche volte e con piacere indefinibile trova il filosofo indicata, rivelata dalle sue varianti che le generazioni e i secoli hanno introdotto lentamente ed impercettibilmente in quella parola»

(Cerdá, Teoría General de la Urbanización 1867).

Introduzione

La Pianificazione agisce a vari livelli. Si può parlare di pianificazione a livello mondiale con la produzione di accordi come quello di Rio sullo sviluppo sostenibile. Si può parlare di Pianificazione Comunitaria con le sue direttive, di quella Nazionale con le sue leggi quadro, di quella Regionale con i piani paesaggistici (come il nuovo adottato in Sardegna qualche settimana fa), di area vasta, di ambito, provinciale ed urbana (quella prettamente urbanistica), per arrivare a quella di quartiere.

Ma si può davvero parlare di pianificazione quando parliamo degli accordi di Rio? Quando siamo nell'ambito dei buoni propositi e quando nella pianificazione territoriale? Cosa è pianificazione e che rapporto c'è tra pianificazione ed urbanistica?

In questo breve sunto proverò a toccare temi epistemologici, riflessioni teoriche e dilemmi esistenziali della pianificazione e dell'urbanistica attraverso "parole e concetti" che mi stanno formando, sino ad arrivare a problemi concreti, perché non dimentichiamo che "*La struttura urbana è in primo luogo una struttura sociale umana che vive nello spazio ed ha bisogno quindi di una struttura fisica che ne permetta la vita.*" (L.Quaroni pag.53, Il progetto per la città, Roma 1996)

Pianificazione

Assunto generico e generale per **Chadwich** "*la pianificazione è un processo...del pensiero umano e della azione basata su quel pensiero – in effetti, della previsione...che è una attività umana molto generale*" (in Chadwich G., A System View of Planning, Oxford,1971 p.24).

In base a questo assunto se pensiamo e trasformiamo il pensiero in azione stiamo già pianificando.

Ma **Alexander** non si accontenta di una vaga definizione di pianificazione e si domanda: "*se la pianificazione è parte integrante di ogni attività umana, cosa è che la distingue o la giustifica, che dia alla pianificazione un'attenzione particolare?*" (in Alexander E.R., Introduzione alla pianificazione, Napoli, 1997 p.71)

Abercrombie introduce il concetto di "umanità associata" e di "tentativo cosciente" e dice che "*si da pianificazione quando l'umanità associata in gruppo, compie il tentativo cosciente e definito di modellare o plasmare il proprio ambiente*". (P.Abercrombie, Pianificazione urbana e del territorio, 1933)

Per **Friedmann** il concetto si concretizza e

"la pianificazione è il tentativo di legare la conoscenza scientifica e tecnica all'azione, nel dominio pubblico" (in Friedmann J, Planning in the Public Domain, Princetown, NJ, Princetown University Press, 1987 p.37).

Quindi fissa dei paletti, anche se rimane ancora generico e per questo ingloba il tutto.

Pianificazione non è solo teoria, non è solo scienza, non è solo tecnica, e non è un "affare privato".

Friedmann è colui il quali individua quattro tradizioni di pensiero legate alla pianificazione : quella definita di *Policy analysis* che Friedmann attribuisce ad A.Smith, Stuart Mill, Simon, Wiener, Olson, Wildavsky e Benveniste. Corrente di pensiero che analizza lo status quo e rappresenta una guida sociale;

quella del *Riformismo sociale* di Saint Simon, Dewey, Galbraith, Tugwell, Perloff, M.Weber, K.Mannheim, A. Etzioni, che propone una visione del mondo ma non si ferma alla analisi piuttosto propone vie di trasformazione;

quella dell'*Apprendimento sociale* di D.Schoen e C.Argyris;

quella della *Mobilitazione sociale* di Owen, Kropotkin, Adorno, Habermas, I Illich.”

J. Friedmann fa parte di questa “Mobilitazione sociale” corrente di pensiero marxista ed utopista che propone una trasformazione sociale radicale verso lo stato e le istituzioni. A questa corrente di pensiero penso sia più vicina la mia sensibilità e, forse, la mia utopia.

Chi mi è ha aiutato ad aver le idee chiare perchè semplifica e organizza la complessità del concetto di pianificazione è proprio Ernest R. **Alexander** che esprime un concetto articolato ma semplice.

Essenzialmente lui dice:

1. *“la pianificazione non è una attività puramente individuale. Infatti è condotta da individui, ma è fatta per influenzare le azioni dei gruppi, organizzazioni o governi.*
2. *Né la pianificazione è orientata al presente. ...la pianificazione si occupa di azioni future che contengono un significativo elemento di incertezza. Di conseguenza la pianificazione include sia la previsione che il controllo dei risultati.*
3. *La pianificazione non può essere ridotta ad una routine. Molti problemi non sono unici e questi possono essere trattati con le soluzioni esistenti o con gli algoritmi del problem solving. ...I funzionari che esaminano i piani di lottizzazione o le concessioni edilizie, per esempio, possono fare il loro lavoro in una agenzia di pianificazione, ma se applicano solo regolamenti e controlli esistenti fanno poco o niente pianificazione.*
4. *La pianificazione ha poco o niente in comune con gli approcci alla soluzione dei problemi condotti per tentativi (trial-and-error). Questo non è dire che la pianificazione non possa incorporare esperimenti in modo limitato, ma ciò sarà nel contesto di una strategia concepita in modo deliberato....”*
5. *Adotta la concezione di Meyerson per cui “La pianificazione, come l’utopia descrive un desiderabile stato degli affari futuri, ma differentemente dall’utopia, specifica i mezzi per raggiungerlo.” (in Meyerson M., Utopian Tradition and the Shaping of Cities, Daedalus, 90, 1961 p.182).*

E sostiene che filosofi , storici ed economisti hanno avuto effetti sulla società e influito su comportamenti di governo ma i loro non erano piani ”e il loro unico mezzo di implementazione era il potere di persuasione”.

6. *“Infine la pianificazione non è solo fare piani. ... La pianificazione per essere degna di questo nome, deve includere l’impegno e il potere per portare avanti strategie, azioni, progetti o programmi pianificati fino alla conclusione con successo....”*

Se dunque la pianificazione non è una attività individuale, non è orientata al presente, non è di routine, non è fatta per tentativi, non è utopica e non è limitata alla redazione dei piani, cosa è?

Deve essere sociale, orientata al futuro, non di routine, deliberata, strategica e legata all’azione.”

E quindi la pianificazione è una *”deliberata attività sociale o organizzativa tesa a sviluppare una strategia ottimale di azione futura per realizzare un insieme desiderato di scopi, per risolvere problemi insoliti in contesti complessi e accompagnata dal potere e*

dall'intenzione di destinare risorse e agire come indispensabile per implementare le strategie scelte." (Ernest Alexander, Introduzione alla pianificazione, Clean, Napoli, 1997 p.75)

Pianificazione e urbanistica

"L'urbanizzazione si costituisce e funziona quando esiste un raggruppamento di rifugi più o meno imperfetti, più o meno numerosi, più o meno distanti, e quando questo raggruppamento serve a stabilire delle relazioni e delle comunicazioni fra un rifugio e un altro. Per definire l'urbanizzazione con linguaggio scientifico diremo che i suoi elementi costitutivi sono i ripari, il suo scopo la reciprocità delle prestazioni fra gli abitanti, i suoi mezzi le vie di uso comune." (Ildefons Cerdà, Teoría General de la Urbanización 1867)

Così il grande planner spagnolo introduce il concetto di *Urbanización*, concetto che avrà mille interpretazioni e sfaccettature a seconda della lingua e del contesto in cui sarà usato.

La stessa concezione che vuole l'Urbanistica per **Poete**, come *"scienza ed arte insieme, perché l'architetto o l'ingegnere devono intervenire solamente sulla base di dati propriamente scientifici desunti da altre discipline: economiche, geografiche, storiche e di altro genere ... è una scienza dell'osservazione che si fonda sopra fatti sicuri che possiamo confrontare fra loro per classificarli e ricavarne, se non delle leggi – parola troppo rigida per applicarsi ai fenomeni umani – almeno dei dati di carattere generale...l'osservazione deve essere il più possibile diretta. La statistica è certo una forma diretta di osservazione, ma non può essere utilizzata che a cominciare dal secolo XIX. Per quanto riguarda il passato, la regola che abbiamo enunciata esige che si faccia riferimento innanzitutto a quanto sussiste della città antica, poi agli elementi che contribuiscono alla sua conoscenza: documenti epigrafici, archivistici, piante, vedute, cronache, memorie, storie locali, descrizioni di città, relazioni di viaggiatori, guide, opere letterarie."* (Marcel Poete, Introduzione all'urbanistica ,1930) vede contrapposte altre correnti di pensiero.

Ma sempre nel filone organisticistico troveremo l'italiano **Piccinato** definire l'urbanistica come *"lo studio generale delle condizioni, delle manifestazioni e delle necessità di vita e di sviluppo delle città". Il fine pratico cui tende l'urbanistica è quello di dettare le norme per l'organizzazione e il funzionamento di una vita urbana che sia a un tempo bella, sana, comoda ed economica. Tale fine pratico è raggiunto mediante il piano regolatore sostenuto da regolamenti, da leggi e da organizzazioni amministrative. È appunto attraverso il piano regolatore che l'architetto-urbanista si esprime, ricomponendo in sintesi gli elementi analizzati attraverso lo studio. L'urbanistica in generale guarda dunque all'evoluzione della città nella sua totalità, poiché la città si può considerare come un essere vivente in continua trasformazione, sottomesso a influenze che è facile studiare isolatamente, ossia analizzare, ma che non agiscono che in massa, ossia per sintesi"*. (Luigi Piccinato nell'Enciclopedia italiana, 1938)

Diverse quindi le scienze che contribuiscono alla analisi, organizzazione e funzionamento della vita urbana: igiene, statistica, legislazione, tecnica dei servizi pubblici, economia, politica.

"L'urbanistica è la scienza che studia i fenomeni urbani in tutti i loro aspetti avendo come riordinamento, il risanamento, l'adattamento funzionale di aggregati urbani già esistenti e la disciplina della loro crescita, sia attraverso la riforma e la riorganizzazione ex novo dei sistemi di raccordo degli aggregati tra loro e con l'ambiente naturale. Come disciplina autonoma, l'urbanistica è nata nel secolo scorso, quale risposta (e difesa) ai problemi suscitati nell'esistenza e nella cultura urbana dal progressivo affermarsi dell'industrializzazione e dal rapido incremento della popolazione e del traffico (specialmente, nel nostro secolo, del traffico motorizzato). Solo retrospettivamente e per

analogia, perciò, si chiamano urbanistici i nodi di strutturazione, organizzazione, configurazione dello spazio urbano nel passato, siano essi spontanei o diretti da norme giuridiche o iniziative di governo o da teorie e principi formulati da politici, filosofi, architetti. E solo in quanto si ammette la costanza di una certa disciplina nella crescita delle grandi città si chiama comunemente storia dell'urbanistica la storia del fatto urbano".(Giovanni Astengo, Enciclopedia Universale dell'Arte ,1965)

Certo questi sono gli elementi introduttivi per definire la Pianificazione urbanistica e territoriale; Edoardo Salzano in un articolo recente pubblica *"Oggi generalmente si intende per pianificazione territoriale ed urbanistica il metodo, e l'insieme degli strumenti, capaci di garantire - in funzione di determinati obiettivi - coerenza, nello spazio e nel tempo, alle trasformazioni territoriali, ragionevole flessibilità alle scelte che tali trasformazioni determinano o condizionano, trasparenza del processo di formazione delle scelte e delle loro motivazioni. Le trasformazioni territoriali oggetto della pianificazione sono quelle, sia fisiche che funzionali, suscettibili (singolarmente o nel loro insieme) di provocare o indurre modificazioni significative nell'assetto dell'ambito territoriale considerato, e di essere promosse, condizionate o controllate dai soggetti titolari della pianificazione. Dove per trasformazioni fisiche si intendono quelle che comunque modificano la struttura o la forma di parti significative del territorio, e per trasformazioni funzionali quelle che modificano gli usi cui le singole porzioni del territorio sono adibite e le relazioni che le connettono."* (E.Salzano in *Glossario*, I frutti di Demetra, bollettino di storia e ambiente, n. 5/2005, marzo 2005.)

Bene, questa è la scuola di pensiero a cui mi sento più vicina, anche se poi nella pratica la mia capacità di lettura dei fenomeni urbani è ancora poco formata.

Ma l'urbanistica non è solo scienza che studia i fenomeni urbani e quanto abbiamo riportato degli autori citati, è anche capacità di mobilitazione, di informazione e comunicazione, di coinvolgimento dei soggetti interessati alle aree urbane di riferimento che vivono il territorio.

Fernando Clemente darà origine ad una corrente interpretativa del progetto ambientale su cui tanto ci stiamo esercitando come studenti in questa facoltà algherese.

L'espressione "progetto ambientale" viene associata ad una forma di azione di una comunità che costituisce il proprio ambiente di vita attraverso processi ai quali il "planner" partecipa, contribuendo con il suo sapere specifico a stimolare una presa di coscienza collettiva delle "dominanti ambientali", che presiedono alla formazione dell'insediamento, e a favorire la condivisione di esiti coerenti sull'organizzazione dello spazio insediativo "ambientale".

"Il termine ambientale assume un significato complessivo nel senso che i processi e gli esiti vengono interpretati prendendo come riferimento non il solo ambiente fisico ma le storie salienti, come dominanti ambientali in cui si riconoscono popolazione, attività e luoghi di un territorio, come sfondo condiviso da cui emergono le azioni di formazione di un ambiente propizio alla vita organizzata.

Il Planner ricerca la coerenza degli interventi all'interno di forme, non necessariamente risolutive, bensì comprendenti il tempo dilatato dei valori di un ambiente dotato di propria identità, che è possibile portare alla luce come esiti condivisi di processi comunitari. L'azione viene legittimata in quanto parte integrante della vita di una comunità insediativa.

Il progetto ambientale quindi non affronta solo i problemi direttamente legati alla modificazione dell'ambiente fisico, ma anche quelli riferiti all'azione di società territoriali

che costruiscono il proprio ambiente attraverso l'organizzazione consensuale e condivisa dello spazio territoriale.

Si fonda su ipotesi di soluzione legate alla gestione di processi significativi, crea nuove forme di interazione e contrattualità innescando processi autogestionali. In questo senso il progetto ambientale non chiude possibilità ma ne apre continuamente delle nuove. “

(P.Pittaluga, Il coinvolgimento delle società locali nei processi di pianificazione, materiale didattico Facoltà di Architettura di Alghero 2003).

Questa posizione ha significative corrispondenze con *il progressive planning*, con *l'urbanistica dell'equità*, che hanno sullo sfondo l'esperienza di Norman Krumholtz a Cleveland riguardante l'empowerment che focalizza la sua attenzione soprattutto sui bisogni dei soggetti "senza voce", nel tentativo di superare il limite politico all'efficacia della pianificazione attraverso un approccio di tipo "redistributivo ed interventista".

Il pianificatore non ha solo un ruolo di analisi e di articolazione, produzione gestione, monitoraggio e valutazione dei piani urbanistici territoriali ed ambientali.

Per **Maciocco** *“lo spostamento dell'urbanistica sulla sfera dell'etica e della legittimazione sociale implica una concezione conoscitiva del progetto da parte dell'urbanista e il coinvolgimento del sapere contestuale nel processo di mobilitazione della conoscenza orientato a favorire uno "sfondo condiviso" in cui tutti abbiano voce per la costruzione di una città giusta.*

Questo cammino è stato favorito dalla dimensione ambientale, dagli spostamenti significativi che ha prodotto sulla domanda sociale, spingendo il planner ad una progressiva discesa nell'ambiente di vita degli uomini come spazio delle sue responsabilità e della sua legittimazione sociale.” (G.Maciocco, 2003, Materiale didattico Città e territorio 3 a cura di G.Maciocco, Facoltà di Architettura di Alghero)

Non solo quindi è opportuna una “discesa nell'ambiente di vita dell'uomo” al fine di innescare processi autogestionali nelle società locali ma è indispensabile farlo per la legittimazione sociale del planner e del piano.

“È utile avviare processi di partecipazione per molti motivi: per dare informazione, per la costruzione del consenso, per dare la possibilità a chi vive nelle città di essere parte del processo di formazione del progetto e di decisione sulle modalità di realizzazione”. (A.Cecchini, website <http://bibo.sigis.net>)

E se *“È difficile passare ed unire le varie fasi: ascolto, progetto, decisione, revisione e realizzazione. Il processo è più agevolato... quando la partecipazione è attivata in aree delimitate per dimensione (il quartiere, il parco urbano, la linea di trasporto pubblico, ecc.) o per problemi ben definiti (la sicurezza dei piccoli ad andare a scuola da soli, la scelta tra un sistema di trasporto pubblico ad un altro, ecc.) in sostanza in sistemi che siano in qualche modo chiusi e circoscritti, di cui si conosca o si possano riconoscere gli elementi e le componenti. Nel caso in cui si tratti di piani di ampio e generale respiro, di aree non circoscritte ma disomogenee come ad esempio aree metropolitane ... la partecipazione si blocca o non oltrepassa la fase di rielaborazione dell'ascolto: utile e indispensabile ma che crea aspettative e delusioni se non si traduce almeno in un qualche moto propositivo se non una decisione o azione”.* (Paola Rizzi, Imparare ed agire partendo dalla comunità. Sutrio: un'applicazione di community visioning per un piano partecipato.) non penso che si debba gettare la spugna. Certo uno sguardo disincantato nei confronti della partecipazione ci permette di includerne i limiti ma ancor più ci permette di lavorare bene e meglio nelle “aree delimitate”.

In maniera diretta e leggera **Bollini** ci dice che “*La partecipazione è una cosa seria, non un orpello. Se e quando - per una sua autonoma scelta – l'Amministrazione decide di attivare - per un motivo o l'altro - azioni di partecipazione, deve essere chiaro che ciò comporta un impegno serio e rigoroso e che ad esso vanno destinate risorse, tempo e pazienza.*”

E qui arriviamo a un punto: contare non significa che la cittadinanza, chi partecipa, “si aspetta che il suo punto di vista venga accolto”, non necessariamente almeno, ma che si aspetta che il suo starci nel processo di discussione e decisione non sia un ammennicolo aggiuntivo, un orpello di cui si fa “grazioso” qualche Assessore; la cittadinanza si aspetta che questa parte del processo sia importante e fondativa nel meccanismo attraverso cui le decisioni vengono prese (e nel merito delle decisioni): cioè, chi prende le decisioni può decidere anche in contrasto con la mia opinione, ma deve essere del tutto evidente (e qui veniamo all'ostacolo di fondo che le Amministrazioni in genere frappongono sistematicamente a questo tipo di cose) come quel processo decisionale è avvenuto, attraverso quali fasi, per favorire quali obiettivi e quali interessi, quali sono le ragioni per cui quella decisione è stata presa, in quel modo invece che in quell'altro.

E vorrei eventualmente che di un'opinione che ho espresso, se largamente diffusa, anche se magari non completamente adeguata, anche se respinta nel piano o nella decisione, si tenga conto a livello di altre possibilità, di altre offerte, di altri tipi di intervento.” (Gabriele Bollini, *Partecipazione/Negoziazione/Consultazione: alcune considerazioni, alcune idee, alcuni processi “istituzionali” “partecipati”*, in <http://bibo.sigis.net>)

Bibliografia

Cerdá, *Teoría General de la Urbanización* 1867

Chadwich G., *A System View of Planning*, Oxford, 1971

Alexander E.R., *Introduzione alla pianificazione*, Napoli, 1997

Abercrombie P., *Pianificazione urbana e del territorio*, 1933

Friedmann J., *Planning in the Public Domain*, Princetown, NJ, Princetown University Press, 1987

Salzano E. in *Glossario, I frutti di Demetra*, bollettino di storia e ambiente, n. 5/2005, marzo 2005

Poete M., *Introduzione all'urbanistica*, 1930

Piccinato L., *Enciclopedia italiana*, 1938

Astengo G., *Enciclopedia Universale dell'Arte*, 1965

Clavel P., *The progressive City: Planning and participation*, Rutgers University Press, NY, 1986;

Krumholtz N., Clavel P., *Reinventing Cities*, Temple University Press, Philadelphia, 1994

P.Pittaluga, *Il coinvolgimento delle società locali nei processi di pianificazione*, materiale didattico Facoltà di Architettura di Alghero 2003

G.Maciocco, Materiale didattico *Città e territorio* 3 a cura di G.Maciocco, Facoltà di Architettura di Alghero, 2003

Paola Rizzi, *Imparare ed agire partendo dalla comunità. Sutrio: un'applicazione di community visioning per un piano partecipato*

L.Quaroni, *Il progetto per la città*, Roma 1996

Webgrafia

Arnaldo Cecchini, website <http://bibo.sigis.net>

Gabriele Bollini, *Partecipazione/Negoziazione/Consultazione: alcune considerazioni, alcune idee, alcuni processi “istituzionali” “partecipati”*, in <http://bibo.sigis.net>

Edoardo Salzano, <http://eddyburg.it/>