

PLANNING THEORY CONFERENCE  
Oxford Brookes University, April 2-4 1998

**Teoria della pianificazione:  
ricostruzione o requiem della pianificazione?**

**Contributo N. 1**

Ultima versione: Marzo 2000

di **Franco Archibugi**

Università di Napoli,

Planning Studies Centre, Roma

Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri,  
Italia

Tel: +39-6-71354200; Fax: +39-6-71359021

Email: francoarchibugi@tiscalinet.it

Via Federico Cassitto 110, 00134, Rome, Italy

# Teoria della pianificazione: ricostruzione o requiem della pianificazione?

## Sommario

1. Malessere intorno alla "teoria della pianificazione"
2. E' migliorata la chiarezza sui metodi della pianificazione?
3. Quali ragioni per il risultato deludente della teoria della pianificazione?
  - 3.1 Il caso equivoco circa la parte "sostantiva" della teoria della pianificazione
  - 3.2 L'eccessiva espansione della visuale
  - 3.3 L'eccessiva espansione del campo e delle radici
  - 3.4 La mancanza di relazione con la pianificazione sostantiva
  - 3.5 Teoria della pianificazione: generale o no?
  - 3.6 Un vademecum per buone relazioni professionali dei pianificatori
4. Aspettative e realtà nella integrazione delle scienze della pianificazione
5. Il cattivo corso del dibattito
6. E' possibile una ricostruzione positiva della teoria della pianificazione?
7. Le direzioni di ricerca per una nuova teoria generale (integrata) della pianificazione
  - 7.1 Integrazione fra contabilità economica convenzionale e contabilità sociale
  - 7.2 Integrazione fra pianificazione (e contabilità) socioe-conomica e pianificazione e previsione tecnologica
  - 7.3 Integrazione fra pianificazione (e contabilità) socioecono-mica e pianificazione (e contabilità) territoriale e ambientale
  - 7.4 Integrazione fra pianificazione socio-economica e organizzazione e concertazione istituzionale
  - 7.5 Integrazione fra pianificazione socio-economica, e coordinamento politico mediante il sistema informativo
8. Considerazioni conclusive

## Teoria della pianificazione: ricostruzione o requiem della pianificazione?

### 1. Malessere intorno alla "teoria della pianificazione"

Malgrado la geometrica progressione della quantità di studiosi che si sono dedicati in modo più o meno permanente a riflessioni "*teoriche*" sulla pianificazione come pratica e come disciplina accademica (fino al punto di fondare su queste riflessioni quasi una nuova corrente di studi disciplinari, la *Teoria della pianificazione*)<sup>1</sup> credo che un diffuso strisciante malessere pervada i nuovi cultori della disciplina. Tale malessere riguarda non solo il ruolo, il significato e i confini della "teoria della pianificazione", ma addirittura della pianificazione stessa *tout court*. E sarei tentato perfino di dire che sia stata, paradossalmente, proprio questa vasta riflessione e discussione (chiamata "teoria della pianificazione") sulla pianificazione che ha aggravato, piuttosto che mitigato, le incertezze e le confusioni sulla pianificazione stessa come pratica e come professione

Come è potuto ciò avvenire?

Usando una metafora (forse abusata, e forse abusiva), è come se di fronte ad uno stagno molto oscuro (la pianificazione) in cui si vedesse con molta difficoltà oggetti e figure senza chiarezza e senza connessione, ci si fosse messi a gettare disordinatamente sassi (la teoria della pianificazione) nell'acqua allo scopo sincero di vedere meglio e definire gli oggetti. Ma il risultato è stato quello di creare un tale guazzabuglio di onde che non si è

---

<sup>1</sup> Corrente che si è consolidata in corsi universitari, riviste accademiche, conferenze, e perfino associazioni più o meno accademiche.

riusciti più a vedere niente. Fino al punto che, scoraggiati, si è arrivati alla conclusione:

- a) per alcuni, che il fondo e gli oggetti non si sarebbero mai potuti vedere bene;
- b) secondo altri, che ogni scandaglio o chiarimento avrebbe comunque creato una situazione di oscurità nuova, soggetta ad analoghe incertezze;
- c) per altri, infine, che non c'era proprio nessun bisogno di fare chiarezza.<sup>2</sup>

Questo contributo intende partecipare ulteriormente a quella iniziale riflessione (con l'inevitabile rischio di contribuire a creare qualche ulteriore confusione), cercando di discutere se quella riflessione e dibattito in seno alla teoria della pianificazione ha condotto ad una migliore comprensione del significato della pianificazione e a mettere in chiaro il suo ruolo; e - nel caso di risposta negativa al suddetto quesito (che qui anticipiamo) - il contributo esaminerà:

- b) per quali ragioni ci si è potuti trovare in questa situazione; e, infine,
- c) a quali condizioni un ulteriore sviluppo di quella riflessione (che oggi possiamo chiamare senza indugi ancora "teoria della pianificazione") potrebbe dare in futuro un decisivo contributo a quel primitivo obiettivo: *di migliorare il significato della pianificazione e di aiutarla a mettere a punto i suoi metodi.*

## **2. E' migliorata la chiarezza sui metodi della pianificazione?**

Vorrei innanzitutto riprendere, ma con significato leggermente deformato, una ormai classica distinzione

---

<sup>2</sup> A rischio di essere irriverente, mi sembra che il dibattito di teoria della pianificazione sia giunto a qualcosa di simile a queste conclusioni (si veda anche Simmie, 1989). Come sintesi del dibattito di base sulla teoria della pianificazione, raccomanderei alcune raccolte di scritti scaturenti da precedenti incontri, quali quelle a cura di Burchell e Sternlieb (1978) e a cura di Healey, McDougall e Thomas (1982).

(dell'autore che forse più di ogni altro ha contribuito a scatenare questa vasta "riflessione" sulla pianificazione, Andreas Faludi) fra teoria *della* pianificazione e teoria *sulla* pianificazione<sup>3</sup>. La tesi che vorrei sviluppare è appunto che - invece dello sviluppo duplice di una teoria *della* pianificazione e *nella* pianificazione (secondo la definizione di Faludi) - si è avuta una esplosione di una specie di teoria *sulla* pianificazione (o *intorno* alla pianificazione) che è stata la causa degli scarsi risultati ottenuti dalle prime. In altre parole, che gli sviluppi della teorie *sulla* pianificazione hanno impedito ogni vero progresso della teoria *della/nella* pianificazione.

Il lavoro iniziale di Faludi sull'argomento fu di grande utilità, o, almeno, aveva tutti gli attributi per essere di grande utilità. Assumo infatti il lavoro di Faludi come il più grande sforzo per riassumere - in modo organico e sistematico - tutti i problemi emergenti dalla pratica della pianificazione, e dalla mancanza di coordinamento fra i molti approcci e direzioni avutisi in materia negli anni '50 e '60.<sup>4</sup> Se il lavoro di Faludi si fosse chiamato, per es., *Logica della o nella pianificazione*, sarebbe rimasto molto opportunamente alla base di una concezione operativa della pianificazione, una specie di "introduzione" alla pianificazione come pratica. E data la sua valenza generale - cioè valida per ogni tipo di pianificazione - avrebbe avuto la capacità di diventare uno strumento di avanzamento della consapevolezza operativa in ogni tipo di pianificazione.

E, come tale, il lavoro di Faludi sarebbe rimasto efficacemente alla base dei curricula di molti programmi educativi nelle materie della pianificazione (o fisica, o economica, o sociale). Sarebbe rimasto in altri termini una

---

<sup>3</sup> Faludi, 1973, p.21.

<sup>4</sup>Naturalmente il lavoro di Faludi è un prodotto del suo tempo. Egli ha tratto profitto di molti altri lavori orientati nella stessa direzione (MacLoughlin, Chadwick, etc.) Il libro antologico di accompagnamento curato dallo stesso Faludi è un buon esempio di un largo contesto di "teoria della pianificazione" come logica riorganizzazione delle pratiche pianificazioni in diverse direzioni (Faludi ed., 1973).

forma di introduzione alla produzione ed elaborazione dei piani (di qualsiasi tipo e scala), e alla loro "attuazione".

Invece, il lavoro di Faludi è stato recepito e commentato come un "saggio" di filosofia politica, come una occasione di riflessione sui rapporti - *generaliter* - tra la *scienza politica* e quel *particolare campo* di operatività politica che sono i "piani" (per lo più "urbanistici"). E, come tale, quel saggio ha dato adito ad un così esteso sviluppo di considerazioni *sulla* pianificazione da farla diventare una materia di discussione fine a se stessa., piuttosto che un mezzo per introduzione in essa di nuovi e migliorati metodi.

Dal lavoro di Faludi (come anche da alcuni altri) sarebbe stato possibile e raccomandabile partire per ricostruire con pazienza e precisione i materiali, gli elementi costruttivi del nuovo edificio, della rinnovata disciplina della pianificazione, come *scienza* e come *pratica*. Si sarebbe dovuto cominciare a discutere, descrivere e definire: i punti di sostegno di questa nuova disciplina o "scienza", gli assi portanti, le capriate, i pieni ed i vuoti, i vari piani e le scale (una o più?) per passare da un piano all'altro, le varie stanze e gli altri spazi in ogni piano con le loro rispettive funzioni, le flessibilità d'uso delle varie stanze, le scale, i corridoi per assicurare insieme indipendenza e comunicazione. E poi - sul piano ancora più operativo - si sarebbero dovuti approfondire le compatibilità nella agibilità dei diversi metodi fra loro, allo scopo di assicurare, con l'ordine, anche la stabilità e la sopravvivenza dell'edificio della pianificazione stessa.

Purtroppo ben poco si è fatto di tutto questo. Si è cominciato a discutere ogni elemento dell'edificio per se stesso, senza menzionare (quasi dimenticando) la sua funzione e ruolo riguardo all'insieme dell'edificio. Ed anche le inter-relazioni fra ogni parte dell'edificio sono state esaminate caso per caso con una visione troppo limitata. Tali analisi hanno completamente ignorato l'insieme dell'edificio (della pianificazione), e la sua funzionalità così come definita nel suo progetto generale.

Venendo meno a questa loro funzione propria, i "teorici" della pianificazione (che meritavano questo loro nome, mi sembra, solo in quanto dovevano occuparsi di *metodi* e di *tecniche*, e non di *discussioni filosofiche*), hanno abbandonato a loro stessi i "pratici" della pianificazione (supposti essere, prima di tutto i loro allievi) a loro stessi, senza sorreggerli (almeno nella loro fase di formazione educativa) con "istruzioni per l'uso" e regole che potessero funzionare come un "codice" comportamentale o come guida manualistica di base.

Così abbandonati a loro stessi, i pratici hanno "praticato" una pianificazione senza né regole né ordine, senza alcuna analisi di compatibilità con l'ambiente, e reale consapevolezza dei vincoli o delle risorse, contravvenendo al più elementare requisito di ogni pianificazione: l'ordine, la regola e la coerenza<sup>5</sup>. Ci possiamo meravigliare, allora, se la pianificazione versa in così misere condizioni di coerenza interna e di considerazione fuori della professione? Non so (perché ho scarsa familiarità con la geometria) se questa pianificazione meriti di essere chiamata "euclidea" o "non-euclidea": so per certo che avrebbe fatto inorridire ogni buon padrino del metodo scientifico (diciamo pure il buon Galileo Galilei). Un maggiore rispetto per l'approccio scientifico da parte dei teorici della pianificazione potrebbe rendere i piani più compatibili fra loro (cioè più

---

<sup>5</sup> Io intendo per "coerenza" e compatibilità la capacità di una indicazione o decisione di piano di "calzare" con le condizioni di contesto esterne al sistema o all'unità sotto piano. Solo un clamoroso esempio (che viene dall'Italia) del tipo di incoerenza cui alludiamo: qualche decennio fa, una ricerca del Centro di studi e piani economici cercò di estrapolare l'intero quadro delle singole previsioni demografiche tratte dagli allora esistenti piani regolatori dei comuni che li avevano (meno della metà di quelli esistenti, che sono circa 7 mila), beninteso attraverso un insieme di stime ponderate. Il risultato che ne venne fuori è che l'Italia intorno al 2000 avrebbe dovuto ospitare circa 400 milioni di abitanti! Si può immaginare quali altri risultati si sarebbero avuti in termini di investimenti di capitali, di infrastrutture, di edilizia, di uso del suolo, ecc. Si può, in tutta coscienza, dire che questo ha l'aria di essere solo un caso tipico italiano?

"razionali"), e, pertanto, anche più realizzabili, più fattibili. La *razionalità* si identifica con la *realtà*.<sup>6</sup>

La razionalità che non si identifica nel realistico non è vera razionalità; è pseudo-razionalità. Ma nello stesso tempo - per quanto realistici e fattibili - i piani non possono coincidere con la realtà quando è vista come realtà *ex post*, una realtà storica. I piani vogliono incidere su questa realtà, vogliono governarla e modificarla. Altrimenti che piani sarebbero?

In questi termini (*ex-ante*) i piani "devono" essere irrealistici. Come il proverbio francese dice: "*C'est stupide etre plus royaliste que le roi*", allo stesso modo il proverbio del pianificatore potrebbe essere: "*Non c'è nessuna ragione di essere più realisti della realtà stessa*". Il migliore "realismo" *ex ante*, è la replica della realtà (così amata dai modellisti) e conseguentemente quello di non fare piani affatto. Secondo certi sviluppi, si ha l'impressione che questa sia l'implicita conclusione di un "realismo" ossessivo che pervade la teoria della pianificazione.

Inoltre, è ovvio che ci sarà sempre una imperfetta attuazione dei piani. Ma ciò non toglie nulla alla loro utilità, ed anche necessità, se si vuole ottenere dei risultati. In un certo senso, i piani non sono fatti per essere "attuati" come tali, ma piuttosto per essere usati come strumenti per illuminare le decisioni e le azioni. ed impedire che si decida al buio. Più i piani sono razionali, e quindi più tengono conto della realtà, e della sua complessità, più hanno *chances* di avere successo nel creare situazioni favorevoli al conseguimento dei loro obiettivi.

---

<sup>6</sup>Come sa ogni studioso che abbia un minimo di reale familiarità con il corso del pensiero filosofico (da Platone a Aristotele, da Kant a Hegel) solo una versione popolare (e poco filosofica) del nostro linguaggio contrappone il *razionalista* con il *realista*.

### 3. Quali ragioni per il risultato deludente della teoria della pianificazione?

Ho il sospetto che l'origine degli sviluppi deludenti della teoria della pianificazione va individuato in un equivoca - e apparentemente fondata - estensione del suo campo.

Cercherò di spiegare al meglio che cosa intendo, evocando una antica, elementare, non sofisticata, menzione e giustificazione della teoria della pianificazione, di Banfield (1959):

"La parola 'pianificazione' è usata in una sconcertante varietà di significati. Per alcuni significa socialismo. Per altri, schemi e progetti di città. Per altri ancora schemi di sviluppo regionali tipo TVA, misure di controllo dell'andamento economico, o 'organizzazione scientifica' nelle imprese. Sarebbe facile sottolineare quanto queste attività hanno in comune. Nondimeno, è possibile che vi sia un metodo nel prendere decisioni, comune in qualche misura a tutti questi campi, e ad altri campi ancora, e che la logica struttura di questo metodo possa vantaggiosamente essere elaborata come una teoria della pianificazione."

Ritengo che se la teoria della pianificazione avesse limitato il proprio campo a questo concetto, al "metodo di prendere decisioni comune, in qualche misura, a tutti i campi" e alla "logica struttura di questo metodo", gli sviluppi della teoria della pianificazione avrebbero avuto più progressi e si sarebbe salvata la pianificazione stessa dai suoi numerosi fallimenti. Ciò non è molto lontano dagli iniziali sforzi di Faludi di dare alla teoria della pianificazione un *suo proprio campo*, al di là delle varie applicazioni della pianificazione (che egli ha chiamato pianificazione "*sostantiva*") e di spingere i pianificatori - suppongo provenienti da ogni tipo di pianificazione sostantiva (ma purtroppo così non è stato) - di occuparsi soprattutto degli aspetti comuni, che egli ha chiamato "*procedurali*". In tal modo, come sappiamo, Faludi rischia di creare una sorta di divisione eccessiva fra una teoria *della* pianificazione (*theory of planning*)

e una teoria *nella* pianificazione (*theory in planning*), parafrasando - egli stesso dice - una espressione di Britton Harris (che io considero anche molto importante): "Abbiamo un grande bisogno di scienza *della* pianificazione al fine di determinare che cosa è la scienza *nella* pianificazione."

### *3.1 Il caso equivoco circa la parte "sostantiva" della teoria della pianificazione*

Tuttavia, il modo in cui Faludi ha scelto di restringere la teoria della pianificazione alla prima parte, il concetto procedurale della pianificazione, lasciando la seconda ai differenti casi di pianificazione sostantiva, è stato probabilmente anche un fattore deviante. Così facendo egli ha rischiato di rinunciare troppo alla stretta connessione fra gli aspetti procedurali e sostantivi. E di fissare una permanente, integrata interrelazione fra le differenti forme dei piani sostantivi, proprio (come detto nella espressione di Harris) "per determinare *che cosa è la scienza nella pianificazione*".

Questa divisione, che per verità Faludi non ha mai operato,<sup>7</sup> è stata probabilmente all'origine del fatto che la teoria della pianificazione - invece di diventare una teoria che include il

---

<sup>7</sup> In effetti, egli affermò che la distinzione fra teoria *nella* pianificazione e teoria *della* pianificazione (essendo quest'ultima la *planning theory*) non dovrebbe risultare in uno sviluppo completamente separato delle due; e anche che "chiaramente, entrambi i tipi di teoria sono necessari per una pianificazione efficace". E affermò anche che "i pianificatori dovrebbero considerare la teoria procedurale come un involucro per la teoria sostantiva, piuttosto che viceversa". Ma, indipendentemente dalla questione di quale delle due dovrebbe essere considerata un "involucro" dell'altra, la sua principale attenzione nel suo libro, ed anche nei suoi successivi lavori, è stata data a quella procedurale, e - più tardi - all'aspetto epistemologico della conoscenza e dell'azione di pianificazione (Faludi 1986, 1987, 1989), e scarsa attenzione invece alla formulazione dei fondamenti di una teoria della pianificazione nei suoi aspetti sostantivi. In ogni modo, non è responsabilità sua se gli ulteriori sviluppi della teoria della pianificazione non hanno preso questa strada.

difficile problema di definire le *interrelazioni* fra pianificazione procedurale e sostantiva - è diventata invece una specie di teoria *sulla* pianificazione (nel senso che meglio specificheremo più sotto); e, per di più, una teoria della pianificazione limitata alla sola esperienza degli urbanisti, in quanto gli è mancato il coinvolgimento di pianificatori di altri piani "sostantivi".

Ad ogni buon conto, mentre Faludi ha elaborato una chiara e fruttuosa teoria della pianificazione, per la parte della teoria della pianificazione (che francamente sono un pò riluttante a chiamare solo "procedurale"<sup>8</sup>), gli ulteriori sviluppi della teoria della pianificazione sono stati diretti in modo alquanto disordinato; in un modo che ha fatto perdere i benefici dello sforzo di Faludi. In altri termini, ho l'impressione che i maggiori tematismi che hanno occupato la letteratura della teoria della pianificazione negli ultimi due decenni - per esempio: la razionalità o il razionalismo nella pianificazione; la operatività della mente, soggetto, attore o agenzia, dei pianificatori; le basi logiche del comportamento pianificatorio; e tutti gli approcci o metodologie dicotomiche usualmente discussi: la produzione di piani a mappa (*blue-print*) contro quella di tipo processuale (*processual*); gli approcci "general-deduttivi" (*comprehensive-deductive*) contro quelli "disgiunti a incremento" (*disjoint-incrementalist*); i modi "normativi" contro quelli "funzionali"; i vari stili di pianificazione ambientale e contestuale; etc. - hanno già trovato un esauriente trattamento nell'opera di Faludi, e pochi miglioramenti si trovano nei deragliamenti successivi verso quello che ho chiamato una inutile discussione *sulla* pianificazione.

---

<sup>8</sup>Giacchè molti degli argomenti di Faludi trattano aspetti metodologici della pianificazione che hanno una validità *sostanziale* nella preparazione dei piani, cioè nella loro capacità sostantiva di essere efficaci e fattibili nei loro contenuti e non solo nella loro procedura e nella loro realizzazione.

### 3.2 *L'eccessiva espansione della visuale*

Il principale fattore di deviamiento - come già detto - rimane una eccessiva estensione data alla visuale della teoria della pianificazione.

John Friedmann per esempio - autore di un famoso impressionante trattato enciclopedico sulla pianificazione (nella sfera pubblica) - nel capitolo introduttivo della sua opera, capitolo dedicato appunto al *terreno* della teoria della pianificazione (*terrain of planning theory*)<sup>9</sup> dopo un assai lungo ed interessante argomentare sulla razionalità di mercato e sulla razionalità sociale, sugli usi della pianificazione, sui rapporti tra pianificazione e ordine politico, ed altre osservazioni, non arriva a darci una definizione della teoria della pianificazione, del suo terreno e del suo oggetto. Anzi giunge a concludere che

"una esplorazione integrale del terreno della teoria della pianificazione deve attingere (*cull*) da tutte le più importanti discipline quegli elementi che sono centrali per una comprensione della pianificazione nella sfera pubblica. La teoria della pianificazione è un campo eclettico (*eclectic field*), delimitato dalla filosofia politica, dall'epistemologia, dalla macro-sociologia, dall'economia neoclassica e "istituzionale", dalla pubblica amministrazione, dalla scienza dell'organizzazione, dalla sociologia politica, e dalla letteratura anarchica, marxista e utopista".<sup>10</sup>

Mi domando se questo '*eclectic field*' non sia lo stesso di altre correnti di ricerca diverse dalla teoria della pianificazione. Ciò non ci aiuta allora a definire meglio di che cosa si occupa, in particolare, la teoria della pianificazione. E diventa così anche

---

<sup>9</sup> Friedmann, 1987, Part I.

<sup>10</sup> Friedmann, citato, p.39-40. E, data la vastità dei confini assegnati a questo 'campo eclettico', non si capisce perché, invece, debbano essere 'escluse' (vedi nota 14 p.40) altre discipline, quali: "psicologia, antropologia culturale, geografia, storia, scienza politica, micro-sociologia, e lettere (inclusa la teoria della progettazione)".

legittimo domandarsi se i discorsi che - sotto il titolo di teoria della pianificazione - vengono fatti sulla base di questa vastità di confini, di origini, di filoni, non siano alla base della lamentata *perdita di identità* della stessa.

Nessuno intende negare che ogni teorico della pianificazione (*planning theorist*), come ogni pianificatore (*planner*), può possedere e coltivare un proprio *background* culturale che affonda le proprie radici su una vasta gamma di indirizzi, scritti, ed anche discipline accademiche (che vanno sotto svariati titoli, più o meno 'tradizionali' più o meno moderni). Ma questo avviene per tutti, non solo per il *planning theorist*. Nè l'elenco delle possibili 'radici' (tutte o in parte) alle quali ogni *planning theorist* può attingere, ci aiuta a capire, o a definire meglio, il suo 'terreno' di lavoro: quel terreno che lui (o lei) deve lavorare in modo specifico, per giustificare la creazione della nuova disciplina. Ebbene, da questo eclettismo non nasce una definizione più precisa di questo terreno, come per esempio nasce dalle scarse parole della definizione del Banfield (che gli eterni adoratori del nuovo definirebbero subito come arcaica, antica, senza però motivarne le ragioni). Da questo eclettismo nasce solo confusione. E, spesso, superficialità.

Se neppure la teoria della pianificazione riesce a definire se stessa nel suo oggetto, e rimane aperta ad una serie infinita di possibilità definitorie da numerosi punti di vista, come potrà aiutarci ad avere una definizione un poco più precisa della pianificazione stessa *tout court* (che dovrebbe essere uno dei suoi primi compiti)?

E se non arriveremo ad avere una definizione un poco più precisa della pianificazione, come potremo evitare che le attività di pianificazione non si riducano ad una infinita "illustrazione di racconti",<sup>11</sup> (territoriali, settoriali, storici) senza nessuna

---

<sup>11</sup> Non è per caso che una tendenza esplicita – e per questo assai più coerente e conseguente di altre equivoche manifestazioni di politologia generalizzante sulla pianificazione – e quella di vedere il compito del "teorico" (tesi sorprendente, per chi è ancora legato agli etimi greco-

connessione, senza nessun metodo di lettura, senza nessuna normativa elementare, senza alcun 'principio', 'fondamento', 'breviario' di metodo, insomma senza nessuno di quegli ingredienti che in ogni campo del sapere fanno la differenza fra un approccio pratico (basato sulla cosiddetta "esperienza") e la scienza o la "professionalità"? Non rischiamo così di trasformare la pianificazione anziché in una professione (arte o scienza che sia) in una grande fiera letteraria?

E' 'razionalismo' tutto questo? A me sembra semplicemente buon senso<sup>12</sup>

---

romani delle parole, ma suggestiva), limitato “in modo caratteristico” a quello di “raccontare” i piani (*telling stories*), nella convinzione che “i pianificatori, provvedendo insieme a raccontare e gestire i racconti, conservano e riprogettano le comunità” (Mandelbaum, 1992); oppure a “leggere” i piani, così come essi si presentano e si collocano nella storia. (Mandelbaum, 1990, 1993). E non è neppure per caso che questa riduzione della “professionalità” a raccontare e leggere storie urbane (*planners as writers*; “*plans as narrative*”), sia sostenuta da un professore – Seymour Mandelbaum - di “storia urbana”. Almeno, in questo caso, si sa fin dal principio – con chiarezza, sincerità e onestà intellettuale - che cosa si intende come “teoria della pianificazione” (si veda anche Thorgmorton, 1993, 1996). La mia sola divergenza è che tutto ciò potrebbe chiamarsi “storia urbana”, poi - con qualche riserva – “storia della pianificazione” (urbana); poi, forse (ma sarebbe una sofisticazione insopportabile), “teoria della storia della pianificazione”, ma certamente *no* "teoria della pianificazione". E come risultato finale di questo genere di elaborazioni, intravedo quello di produrre divertenti letture per urbanisti per il relax del week-end (ma solo per quelli che hanno la sensibilità e l'acume immaginativo per penetrarle e capirle, come avviene per le poesie ermetiche); ma sono spaventato di considerarle come base di un know-how professionale per giovani candidati pianificatori!

<sup>12</sup> Ciò non ha niente a che fare con la *vexata quaestio* della origine della conoscenza e le sue connessioni con l'azione. Tutta la storia della filosofia ha trattato questa questione, per occuparcene qui in poche pagine. Continuo a ritenere che la conoscenza e l'azione sono intimamente collegate e che dobbiamo costruire e calibrare la nostra analisi conoscitiva sulla base della definizione dei nostri obiettivi di azione (analisi finalizzata alla decisione) e che questo ci offre o ci obbliga alla consapevolezza della relatività degli obiettivi di piano. Ma, ripeto, questo richiede un altro

D'altra parte lo stesso Friedmann, nello stesso capitolo in cui parla (senza proporre una definizione) del 'terreno della teoria della pianificazione', si pone una serie di 'questioni' in materia di teoria della pianificazione che possono essere ben considerate appropriate (se poste in modo sistematico e in una struttura consequenziale) a costituire un *syllabus* interessante per lo sviluppo di una discussione di teoria della pianificazione.

### *3.3 L'eccessiva espansione del campo e delle radici*

Dalla visione del "terreno" o campo della teoria della pianificazione nasce anche la visione delle sue radici. Non deve quindi sorprendere che Friedmann parli di "due secoli della teoria della pianificazione" (sia pure in termini di "tradizioni"). E in questa prospettiva storica, il problema di ricostruire la teoria della pianificazione da un punto di vista storico, ci dà la opportunità di avere una sorta di "storia della teoria della pianificazione" e di aggregare alla disciplina persone e autori che non hanno mai avuto l'idea di essere i fondatori tradizionali della teoria della pianificazione, nei suoi differenti approcci.<sup>13</sup>

Anche se l'inizio dei "due secoli" (dall'età dell'Illuminismo, e delle Rivoluzioni, democratica e industriale) ha un fondamento dato i profondi mutamenti sociali ed economici che sono connessi con quell'età, si potrebbe essere incuriositi di sapere con quale rigoroso criterio si sono lasciati da parte alcuni pensatori sociali e politici dell'Illuminismo, o anche immediatamente precedenti.<sup>14</sup> Ma anche in questa "ristrettezza"

---

livello di ragionamento, e non ha niente a che fare con la mia precedente affermazione.

<sup>13</sup>E ciò occupa i due terzi del libro (la Parte II) del Friedmann ed anche il resto (parte III) è un continuo richiamarsi alle sue basi storiche.

<sup>14</sup>Penso per es. al lavoro di Vico, Locke, Hume, Turgot, Rousseau, Kant, Wegelin, Condorcet, per citare i primi che vengono in mente, e che non meritano meno degli altri di essere inclusi nella lista dei genitori inconsapevoli della teoria della pianificazione.

di campo, l'eredità scoperta dalla teoria della pianificazione è incredibilmente vasta. Secondo Friedmann, essa: a) abbraccia l'intera storia dell'economia politica;<sup>15</sup> b) include tutto il movimento dell'organizzazione scientifica del lavoro;<sup>16</sup> c) si identifica con tutta la tradizione della sociologia come scienza;<sup>17</sup> e infine d) – come “mobilitazione sociale” - incorpora tutta la tradizione del pensiero politico socialista.<sup>18</sup>

Insomma, le radici della teoria della pianificazione - così intesa - si troverebbero in tutto il pensiero sociale degli ultimi due secoli. Non credo che in simili circostanze sarebbe stato facile trovare, per la teoria della pianificazione, una sua identità.

Con questa visione delle cose, non è quindi da sorprendersi che sotto l'insegna della teoria della pianificazione, noi troviamo persone che affrontano una ampia gamma di argomenti dalla scienza della politica, alla sociologia, dalla economia alla psicologia, e ad ogni tipo di mobilitazione sociale (perfino il movimento femminista o per la liberazione della omosessualità);

---

<sup>15</sup> Nell'approccio detto di "analisi politica" (*policy analysis*): da Adamo Smith, attraverso J.S.Mill, Jevons, Walras, Marshall, Pigou, fino a Keynes ed oltre, le più moderne scuole di 'nuova economia del benessere'; e nello stesso tempo tutte le scuole , di 'analisi di sistema', di 'ingegneria dei sistemi' , di *policy science* e di amministrazione pubblica.

<sup>16</sup> Nell'approccio detto dell'"apprendimento sociale" (*social learning*): tutto lo *scientific management* da Taylor in poi, con derivazioni e connessioni con lo OD (*Organization Development*) ed altre forme di psicologia educativa.

<sup>17</sup> Nell'approccio detto della "riforma sociale": partendo da Saint-Simon e Comte, attraverso Durkheim, Weber, Mannheim, fino a Popper e alla moderna sociologia americana; e insieme vi include anche tutta l'economia istituzionalista (dalla Scuola storica tedesca, a Veblen, Mitchell, Commons, ecc.) e perfino la filosofia pragmatista americana (James, Dewey, etc.).

<sup>18</sup> Nell'approccio detto della 'mobilitazione sociale': che include tutta la tradizione del pensiero politico socialista dai primi utopisti, agli anarchici, ai radicali, ai marxisti (a cominciare dal Marx stesso) e perfino alla 'sociologia' della Scuola di Francoforte, (Horkheimer, Adorno, Marcuse, Habermas, etc.).

la stessa gamma di argomenti che potremmo trovare sotto l'insegna di qualsiasi altro campo del sapere.<sup>19</sup>

Ed è qui il punto cruciale del futuro della teoria della pianificazione. Per giustificare una tale *vastità di campo*, essa lo caratterizza solo con la *identità limitata e ristretta* del punto di vista: quello (come è avvenuto in pratica) dei cultori della *pianificazione urbana*, degli urbanisti *in senso stretto*. La teoria della pianificazione è divenuto perciò l'argomento hobby (da trattare nelle pause post-lavorative, nei clubs, nei convegni accademici nazionali ed internazionali) dei soli professionisti urbanisti. "Pochi cenni, per gli urbanisti, sull'Universo!".

Ebbene, la mia idea è che la teoria della pianificazione dovrebbe essere esattamente l'opposto. Dovrebbe partire da *un campo rigidamente ristretto* di analisi - la pianificazione, nelle sue diverse applicazioni - e dovrebbe farne oggetto di esame comune da parte di una *vastità di punti di vista*, fino ad oggi rimasti molto separati, al punto da rendere ciascuno di essi incapace di una visione veramente integrata e *comprehensive* della pianificazione.

La teoria della pianificazione dovrebbe essere il prodotto di uno scambio permanente di punti di vista fra pianificatori di diversa origine ed estrazione professionale, al fine di costruire una comune dottrina e una comune metodologia, e un nuovo professionalismo.

Così facendo - nella mia visione e nei miei auspici - si getterebbero le basi di una nuova disciplina della pianificazione,<sup>20</sup> adattata alle condizioni moderne della gestione politica delle comunità. Questa nuova gestione è quella che

---

<sup>19</sup>Con questo andazzo, possiamo aspettarci presto di trovare nelle nostre riviste, nominalmente specializzate, a seconda di come gira il vento degli argomenti alla moda, saggi (destinati ai nostri studenti) sul cristianesimo, sul buddismo, sull'evoluzione dell'erotismo, sull'arte culinaria e i costumi alimentari, sulla bioetica, sul cosmopolitismo e sul globalismo (tutti argomenti per i quali nutro - sia chiaro - un sincero e profondo interesse personale).

<sup>20</sup> Maggiori dettagli su questa nuova disciplina in un mio scritto (1996).

sfrutta un sempre maggiore *know how* per l'efficienza e l'ottimizzazione delle scelte e la creazione di nuovi modi più 'razionali', cioè più consapevoli, della complessità dei problemi di governo e di decisione.

Pertanto, parte integrante di questa nuova disciplina, sarebbe naturalmente il rapporto fra a) il know-how così migliorato attraverso i nuovi metodi integrativi, e b) le istituzioni destinate al governo e alle decisioni comunitarie. Questo rapporto, il suo sviluppo e la sua articolazione funzionale, possono essere *oggetto* della teoria della pianificazione. Ma non più di tanto: non più di quanto basta per rendere i pianificatori solo controllori della coerenza delle decisioni, e suggeritori, dei limiti e dei vincoli esistenti nella relazione fra i differenti fini e gli obiettivi, e fra gli obiettivi e i mezzi. Senza rischiare di essere trasformati loro stessi anche in decisori (come pianificatori, ovviamente, non come cittadini).

Ed ecco che questo punto di vista va contro un' altra visione che si è sviluppata e radicata fortemente - anche recentemente - nel dibattito della teoria della pianificazione: che il pianificatore si debba assumere ruoli di decisore e debba abbandonare, per così dire, il ruolo di "ramo-secco" inutile (*dead-wood*) del sistema decisionale. E' un vecchio, vecchissimo, argomento, utilizzato da sempre nella cerchia dei pianificatori frustrati che i loro piani non vengono sufficientemente attuati, realizzati, dai decisori politici. Ma questo "*implementation problem*", è stato visto dai veri metodologi della pianificazione (o planologi) in modo assai diverso da quello in cui lo vedono i pianificatori a livello pratico. Per rendere efficaci i piani, essi devono essere, prima di tutto, fattibili; e la loro fattibilità proviene dalla loro coerenza con la pianificazione ad altri livelli e condizioni di contesto. Per raggiungere questo livello di consapevolezza, il metodo raccomanda di separare il problema della scelta ("*selection problem*") , nella fase della preparazione dei piani, dal problema della attuazione ("*implementation problem*"), nella

fase di gestione o di applicazione dei piani.<sup>21</sup> La connessione non deve essere simultanea, ma operativa e processuale, che significa che deve seguire una procedura predefinita di feedback.

Ciò che sorprende é che questo argomento, a dispetto della sua chiarezza, ritorna sempre in discussione<sup>22</sup> e in modi non sempre logicamente migliori.

### 3.4 *La mancanza di relazione con la pianificazione sostantiva*

Molti autori pongono l'accento non sulla vastità della teoria della pianificazione, ma solo sui molti approcci che le fanno da sostegno. Tuttavia, dalle migliori intenzioni di rendere gli studenti consapevoli circa la multi-disciplinarietà degli approcci alla teoria della pianificazione può insorgere anche un altro caso di pericoloso e deviante sviluppo della teoria della pianificazione stessa.

Per esempio, in un (molto utile) libro di testo introduttivo sugli "approcci alla pianificazione", Alexander<sup>23</sup> - preoccupato

---

<sup>21</sup> La separazione fra il problema della *scelta* e il problema della *attuazione* è stato uno dei *leit motiv* delle riflessioni metodologiche di un grande planologo: Ragnar Frisch (vedi 1970). Ulteriori sviluppi in Johansen (1977-78).

<sup>22</sup> Si veda, per esempio, la accoglienza recente fatta nella comunità dei *planning theorists* ad un libro di G. Benveniste (1987; vedasi il numero dedicato a questo libro dalla rivista *Planning Theory*, No 8) dimenticando la quantità di cose che si sono già scritte sullo stesso argomento da decenni almeno. Dando una occhiata al libro citato di Benveniste francamente non ho trovato assolutamente niente di nuovo rispetto ai lavori già letti di Banfield e Wilson (1963), di Etzioni (1968), di Rabinovitz (1967, 1969), di Dennis (1970 e 1972), di Dror (1971), di Robert Goodmann (1973); e rispetto alla semplice, completa ed elegante sintesi del problema fatta da Faludi, negli ultimi capitoli della sua prima opera (1973a).

<sup>23</sup> La migliore sintesi di tutte le correnti di pensiero attuali nella teoria della pianificazione mi sembra il libro di Alexander (1992, seconda edizione migliorata, e trad. ital. di Domenico Moccia, 1997). Pertanto ho

giustamente di dare un contenuto alla teoria della pianificazione - sente che non è possibile lasciar fuori considerazione il significato e il contenuto della pianificazione stessa, di cui si cerca di sviluppare la "teoria". E afferma:

"Gli aspetti sostantivi della pianificazione sono i più difficili da limitare: perchè possono appartenere ad aree così divergenti come abitazioni, trasporti, servizi sanitari e politiche per lo sviluppo economico. Fra i principali campi sostantivi indicati in un testo di teoria della pianificazione sono lo sviluppo urbano, le unità di quartiere, le zonizzazioni, e l'ambiente fisico. Un'altra antologia divide i campi per aree funzionali: fisica, economica, sociale, politica pubblica, e pianificazione economica. " (p.8 cap.1).

Ma se rimaniamo fedeli alla formula del Banfield, è proprio *il processo relazionale fra i diversi contenuti* o aspetti sostantivi della pianificazione, che diventa il *contenuto sostantivo della teoria della pianificazione*. Mi trovo ancora concorde con Alexander, quando afferma che *"il cuore della teoria della pianificazione è il processo di pianificazione: come si pianifica e come si dovrebbe pianificare?"*; e che, nello stesso tempo: *"la teoria della pianificazione esplora il processo di pianificazione ed esamina le sue componenti: 'che cosa sono? come interagiscono? come sono influenzate dal contesto delle attività di pianificazione? come determinano i risultati della pianificazione? Tutte queste questioni influenzano come si dovrebbero fare i piani."* Tutto ciò significa per me una teoria, o una metodologia, sostantiva della pianificazione, da qualsiasi parte essa sia affrontata.

---

privilegiato questo libro per fare dei riferimenti, anche se altri libri avrebbero potuto offrire un equivalente valore come rappresentazione delle correnti attuali di pensiero.

### 3.5 Teoria della pianificazione: generale o no?

Alexander ad un certo punto (p.10) afferma: "*La natura eclettica della teoria della pianificazione ha a lungo resistito alla integrazione. Non c'è 'una teoria generale della pianificazione'; e, per verità, seri osservatori hanno espresso il dubbio che sia possibile lo sviluppo di un simile teoria*". A mio modo di vedere non è la natura eclettica della teoria della pianificazione che ha resistito, ma solo la natura eclettica della pianificazione *tout court*.

La teoria della pianificazione o è *generale*, o non è.

La teoria della pianificazione, se ha una ragione di esistere, e se *può* esistere, è proprio per superare la natura eclettica della pianificazione, nelle sue manifestazioni ed applicazioni sostantive; e per fornire alle differenti pianificazioni sostantive non solo un campo comune di comprensione e di convivenza, ma (attraverso la convivenza e la comprensività), dare ad esse un processo comune di decisione e di realizzazione. La teoria della pianificazione non può dividersi in diverse forme o livelli sostantivi di pianificazione; il suo ruolo è quello di essere uno strumento di controllo di coerenza; e il suo ruolo, sinergico, è quello di facilitare la realizzazione, quando e dove la pianificazione sostantiva fallisce a causa dei suoi approcci unilaterali: quegli approcci unilaterali che producono *limitata razionalità* (in termini di Simon) e *subottimalità* (in termini paretiani).

Insomma, se non ci fosse la ricerca di una teoria generale della pianificazione, non avrebbe senso neppure una teoria della pianificazione *tout court*. (Ragnar Frisch chiamerebbe questa una "mezza-logica"; e Dudley Seers, "pseudo-pianificazione").<sup>24</sup>

Se ci ancoriamo bene alla definizione di Banfield, la sostanza stessa della teoria della pianificazione è elaborare una metodologia generale della pianificazione e stabilire un nesso sostanziale e procedurale nello stesso tempo fra i diversi tipi di

---

<sup>24</sup> Frisch,1976; Seers,1972.

pianificazione. Altrimenti si può benissimo rimanere nelle culture sostantive tradizionali delle pianificazioni plurime, senza inventare le nostre storie come una 'teoria della pianificazione'. In questo caso, poi, non capirei proprio che cosa ha a che a vedere questa parola - "teoria" - con quelle storie.

Un analogo pericolo, secondo me, viene in senso opposto dal credere che la teoria della pianificazione debba essere limitata da una teoria della società. Una volta John Dyckman (1969) affermò: " la teoria della pianificazione deve includere una qualche teoria della società nella quale la pianificazione è istituzionalizzata". Deve includere? Posso concordare naturalmente che ogni attività di pianificazione viene fortemente condizionata dalla teoria della società e dalle istituzioni prevalenti nel contesto ambientale (paese o ogni altra forma di comunità). Ma la teoria deve studiare una metodologia della pianificazione che non conosce, per se, le condizioni peculiari di ciascun contesto, e rappresenta solo un miglioramento di ogni modo pratico di governo e di sistema decisionale. Perciò mi sembra che non dovrebbe "includere" una particolare teoria della società.

L'adattamento ulteriore della metodologia alle singole circostanze è una capacità successiva, che ha poco a che fare con i fondamenti del metodo. Non saprei immaginare tante teorie della pianificazione quante "teorie della società" potremmo incontrare o sviluppare per ciascuna circostanza. E ogni discussione sulle differenti teorie della società, implicherebbe un vasto dibattito e trasformerebbe la teoria della pianificazione (si salvi chi può) in un dibattito sociologico.

### *3.6 Un vademecum per buone relazioni professionali dei pianificatori*

Molti teorici della pianificazione pensano e ritengono che la teoria della pianificazione si giustifica perché per esercitare la

professione di pianificatore (urbanista) più che le tecniche - dette di routine - occorre comprendere:

"il processo stesso di pianificazione e, in esso, i diversi ruoli degli urbanisti, dei loro clienti - governi, organizzazioni, istituzioni e i loro membri: rappresentanti eletti o funzionari di nomina, amministratori e altri esperti - élite e lavoratori delle comunità, abitanti dei sobborghi e poveri del centro, gruppi di interessi organizzati e la 'maggioranza silenziosa', la popolazione 'media', e le 'minoranze': donne, neri e altri gruppi etnici, handicappati, anziani e giovani"<sup>25</sup>

Ma c'è da domandarsi: è saggio ritenere che tutto questo costituisca "il campo della teoria della pianificazione"? In questo caso, ne sarei seriamente spaventato .

Senza dubbio tutte quelle cose - come pure molte altre - saranno probabilmente incontrate e affrontate in qualche modo dal pianificatore nell'esercizio pratico della sua professione. Senza dubbio, egli o ella si troveranno in effetti ad occuparsi delle situazioni di fatto dell'ambiente sociale e politico in cui operano, non altrimenti di quanto si dovranno occupare dell'ambiente fisico e naturale. Ma ciò fa parte delle ovvie consapevolezze che in qualsiasi attività professionale, più o meno legata alla vita sociale, - la medicina, la psicologia, il diritto, la sicurezza sociale e la sicurezza pubblica, la direzione di imprese e, *last but not least*, le attività politiche, ecc.- devono accompagnare il professionista nell'esercizio della sua professione. Ma - a parte ciò - è questo il vero "campo" della teoria della pianificazione (urbanistica)? O piuttosto l'ovvio contesto in cui si potrà trovare ad operare? Per analogia, potrebbe essere tutto questo il campo di una ipotetica "teoria" della medicina, della psicologia, del diritto, della managerialità, della politica, ecc.?

Se la teoria della pianificazione dovesse insegnare al pianificatore ad occuparsi di tutte quelle cose, essa rappresenta

---

<sup>25</sup> Ci riferiamo sempre a Alexander 1986, cap 1.

la finestra di una "tuttologia" molto rischiosa; quella tuttologia che ha fatto slittare appunto la nostra letteratura a occuparsi di tutto e di mettere le scarpe, non proprie, del politologo, dell'economista, dello scienziato sociale, del manager, del giurista e dello storico, o semplicemente dello studioso dei più curiosi aspetti di storia sociale (come quello per esempio, fra dozzine di casi, della storia della conservazione delle tradizioni dei blues afro-americani o della liberazione degli omosessuali).<sup>26</sup>

Se la teoria della pianificazione deve trovare un campo suo proprio, mi sembra che sia appropriato che lo trovi all'interno stesso delle sue peculiarità, che costituisca una specie di riflessione su se stessa e, soprattutto, sulla coerenza da garantire fra le molte manifestazioni in cui si articola, o i campi sostanziali in cui opera (uso del suolo, investimenti produttivi e sociali, trasporti, protezione ambientale, salute, e così via). Ma si tratta sempre di *coerenza* nei contenuti di un processo che è *sempre quello*: la pianificazione, e la pianificazione soltanto.

Un processo che deve seguire dei metodi chiari e precisi. Non si tratta di routine, ma di competenza e di 'scienza'. E si tratta di una fattibilità "tecnica" (o fattibilità "planologica"), non di una fattibilità 'politica' dei piani, (che deve invece rimanere il campo della scienza politica o della politica *tout court*.)

In altri termini, la teoria della pianificazione, deve aiutare la pianificazione ad essere veramente comprensiva e coerente; e questo lo considererei un aspetto "tecnico", forse il più importante di una vera *skillness* o professionalità della pianificazione e del pianificatore. E' attraverso questa coerenza, e capacità di coordinamento interno, che i piani diventano anche

---

<sup>26</sup> Si veda per es. lo scritto molto interessante di Clyde Woods sulla "epistemologia dei blues e la storia della pianificazione regionale nel Delta del Mississippi"; e l'affascinante invito di Moira Kenney di "capire" gli aspetti urbani della emarginazione dei gay e delle lesbiche (entrambi i contributi pubblicati nella nostra rivista (che supponiamo specialista), *Planning Theory*, N.13, 1995.

politicamente fattibili: una condizione non sufficiente, ne convengo, ma indispensabile.

Se poi essi diventano fattibili o meno per una serie di fattori "storici" o situazionali, (- per es.:

- lo strapotere di soggetti operanti a favore del proprio interesse, a scapito di altri soggetti o dell'interesse pubblico;
- l'interesse della burocrazia a non rendere trasparente la propria incapacità organizzativa o i propri interessi;
- le tangenti, la mafia e le *lobbies* presenti nella presa delle decisioni; e così via),

allora il pianificatore può tenerne conto solo se tutto ciò viene legittimato in un processo decisionale ufficiale e rientra negli obiettivi esplicitati dei piani stessi. Ma non mi sembra invece che l'attenzione a questi fattori debba diventare il compito del pianificatore (divenendo così il *campo* della teoria della pianificazione), se non vogliamo, appunto, che tale teoria si trasformi in un continuo "racconto" di situazioni particolari, assolutamente inutili come riferimento per altre situazioni particolari.<sup>27</sup>

Né mi sembra che anche in caso di sistematica presenza di questi fattori, essi debbano essere inclusi fra le variabili dei nostri modelli di pianificazione, solo per rendere più "realistica", e probabilmente fattibile, la realizzazione dei piani. Al più, si potrà accettare di inserire nello standard definito di una teoria o metodologia generale e integrata della pianificazione dei momenti speciali di seri ed impegnativi controlli sui possibili comportamenti di gruppi o interessi. Si dovrebbe fare attenzione, in modo esogeno al processo di pianificazione, ad una normale concertazione dei gruppi di interessi legittimi ed ufficiali (attraverso inchieste e sondaggi non addomesticati). Questa attenzione di metodo potrebbe far parte del campo proprio della teoria (o metodologia, nel senso - da me preferito in questo caso - dato all'uso della parola 'teoria') della

---

<sup>27</sup> Per altri punti di vista si veda anche Thorgmorton (1993 e 1996).

pianificazione. Ma dovrebbe essere contenuta nei limiti di una permanente prescrizione di operazioni da portare avanti nella preparazione dei piani, e della loro valutazione; e non molto di più, altrimenti la teoria (o metodologia) della pianificazione rischia di trasformarsi in un trattato di sociologia, senza la necessaria competenza e sistematicità.

#### **4. Aspettative e realtà nella integrazione delle scienze della pianificazione**

La mia tesi è che - anziché sperimentare degli approcci veramente interdisciplinari e creare basi conoscitive nuove per la produzione di piani in un contesto che (per usare sempre delle felici espressioni di Faludi)<sup>28</sup> fosse veramente di sostegno ad una "società che pianifica" (*planning society*) - si sia scatenata nel nome della teoria della pianificazione una sorta di "auto-analisi" e "meta-analisi" della pianificazione, che ha condotto, allo sbriciolamento di quel poco di consistente - in metodi e pratiche - che vi fosse nella pianificazione stessa.

Ci si sarebbe dovuti aspettare un allargamento, una unificazione ed una integrazione dei diversi approcci e "campi" della pianificazione, almeno quella praticata per "pubblici scopi", (da quello "fisico-spaziale" a quello "economico", a quello "sociale")<sup>29</sup> e invece si è ottenuto un ulteriore rimuginamento, approccio per approccio, campo per campo, che ha condotto - anziché ad un reciproco sostegno e ad una reciproca copertura dei vuoti metodologici e delle carenze culturali e scientifiche - ad una sorta di auto-distruzione solipsistica della pianificazione all'interno di ciascun

---

<sup>28</sup> Si veda sempre Faludi, 1973a, l'ultimo capitolo.

<sup>29</sup> Su questo punto si vedano i contenuti di una integrazione tracciati nel mio contributo già ricordato alla "prima conferenza mondiale di scienze della pianificazione" (Archibugi, 1996); e si vedano anche ostinate ricerche degli anni passati (Archibugi 1969, 1974, 1989, 1994).

compartimento-stagno di ogni disciplina convenzionale (economisti fra economisti; pianificatori sociali fra pianificatori sociali ; urbanisti fra urbanisti, sistemisti fra sistemisti, ecc.). E' sorprendente quanta scarsa conoscenza vi sia all'interno di ciascun gruppo circa i più importanti lavori teorici sviluppati da altri gruppi.<sup>30</sup>

Voglio fare degli esempi, che spero siano familiari a tutti (almeno come eventi storici).

a. Quando negli anni sessanta si tentò di introdurre (sia pure con resistenze ideologiche molto forti) in quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale<sup>31</sup>, metodi e procedure di pianificazione macroeconomica, vi fu chi lamentò che quella pianificazione non tenesse conto di aspetti sociali, urbanistici, operativi. E non

---

<sup>30</sup>Solo per fare un esempio, quale familiarità hanno i teorici della pianificazione che provengono dall'urbanistica convenzionale, con i lavori dei teorici della pianificazione che vengono dalla economia, per es. Frisch, Tinbergen, Leontief (tutti Premi Nobel) Leif Johansen, e molti altri? E per converso, quale familiarità hanno i pianificatori economisti con i più importanti contributi alla teoria della pianificazione dati dai pianificatori del campo territoriale, quali Doxiadis, Chapin, Perloff (per citare solo defunti) e molti altri felicemente viventi? Con l'ultimo generoso sforzo di John Friedmann (1987) - uno dei *planning theorists* più impegnati nell'approccio integrativo (voglio ricordare fra molti un lavoro del 1973) - possiamo andare - come si è visto - "alle origini", o radici, delle discipline storiche, allo scopo di trovare un comune campo di analisi e di sintesi di una approccio interdisciplinare. Ma per quanto riguarda una ricostruzione dello stato presente di una effettiva pianificazione integrata non c'è quasi niente. L'importante opera di Nat Lichfield (1997), riassuntiva della sua impegnativa esperienza professionale, copre questa lacuna, ma riguarda soprattutto il campo della valutazione economica dei piani, ma poco il campo della integrazione stessa fra piani di diverso livello e scala.

<sup>31</sup> Con i piani pluriennali francesi del *Commissariat au Plan*, con il *Neddy* in Gran Bretagna, con i tentativi di programmazione economica in Italia e in Spagna, con metodi ancor più avanzati dal punto di vista della tecnologia economica in: Olanda, Norvegia, Belgio, Danimarca, e perfino con la Comunità Economica Europea nel suo insieme. Vedasi una rapida valutazione di insieme di queste esperienze in Albrechts (1992).

furono pochi i tentativi di andare verso una *integrazione* fra pianificazione macro-economica e pianificazione fisico-spaziale a scala nazionale. Il più ovvio ponte, fra le due, fu la articolazione "regionale" della pianificazione macro-economica, che in molti paesi si chiamò "politica regionale".<sup>32</sup> Negli Stati Uniti, paese troppo vasto tra quelli "occidentali", nella sua entità nazionale, il ponte fra la pianificazione macro-economica e quella spaziale, lo si cercò nella pianificazione degli "stati". Ma i casi di una reale integrazione rimasero assai rari a causa dell'assenza di una reale integrazione disciplinare.<sup>33</sup>

b. Quando negli anni sessanta si diffuse la pianificazione e il management strategici (per l'impulso ricevuto dai progressi della analisi e della ingegneria dei sistemi, nonché della ricerca operativa) nelle imprese ma anche nelle agenzie e amministrazioni pubbliche di pianificazione, non pochi furono i tentativi di *integrare* i metodi nella pianificazione macroeconomica con, almeno, le pratiche della pianificazione della spesa e del bilancio pubblico;<sup>34</sup> o, almeno, di integrare tali metodi alla scala dei governi locali.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Fu anche l'epoca in cui nacquero e di svilupparono le "scienze regionali" come "metadisciplina" ( per usare l'espressione di Alonso in un saggio dal titolo: "Al di là dell'approccio interdisciplinare alla pianificazione", presentato in Giappone ad una riunione accademica delle "scienze regionali" nel 1971).

<sup>33</sup> L'esempio che conosco di più, naturalmente, è stato il "Progetto 80" italiano; ma altri tentativi si ebbero sia in Olanda che in Francia, e negli anni 70 anche in Germania, con il Piano federale di assetto del territorio, (*Raumordnungprogramme*) che fu poi successivamente lasciato da parte. Alcune rassegne europee in materia sono nel volume a cura di Stuart Holland (1977) dal titolo: "Al di là della pianificazione capitalista". Per il caso degli Stati Uniti si veda un illuminante saggio di Beauregard (1992) per la prima Conferenza mondiale sulle scienze della pianificazione.

<sup>34</sup> Sono noti i tentativi di introdurre il PBBS (*Planning-Programming-Budgeting-System*) nelle amministrazioni federali Usa, o la RCB (*Rationalisation des choix budgétaires*) in Francia. Tentativi che si sono arenati - sempre come mia ipotesi - per un loro mancato raccordo con una

c. Quando negli anni settanta alcuni governi cercarono di dare un impulso più generalizzato alla pianificazione urbana fisica, che fino allora aveva viaggiato da sola, fondata essenzialmente sul "land-use", vi furono molti tentativi di andare oltre quel limitato carattere e di integrare la pianificazione fisica e industriale a scala regionale e locale (per esempio i "piani di struttura" delle contee in Inghilterra).<sup>36</sup>

E così si potrebbe continuare con molti altri casi di ricercata, ma non (ancora) conseguita, *integrazione*, fra diverse tipologie e scale di pianificazione<sup>37</sup>. (Qui ho voluto evocare solo e noti

---

pianificazione macro-economica (o anche solo di bilancio complessivo) alla scala nazionale.

<sup>35</sup> E' per esempio il caso delle analisi applicative del gruppo IOR (che ha così influenzato, a suo tempo, le riflessioni metodologiche dello stesso Faludi).

<sup>36</sup> Rispetto all'esperienza inglese la mia congettura è che le difficoltà dei "piani di struttura" a divenire dei stabili sistemi operativi, sia dovuto al fatto che essi non hanno trovato un inquadramento in un quadro o scenario sostantivo nazionale o "multi-contee", capace di controllarne la coerenza fra la progettazione di contea e le decisioni e i progetti a scala nazionale.

<sup>37</sup> Due riviste accademiche nate negli anni 60, *Socio-economic planning sciences*, pubblicata dalla casa editrice Pergamon, e *Environment and Planning*, pubblicata dalla casa Pion, nacquero allo scopo di alimentare una integrazione accademica nella teoria della pianificazione. (La prima includeva nel suo Comitato di direzione economisti del livello di Ragnar Frisch, urbanisti come Britton Harris e Martin Meyerson, sistemisti come Ronald Howard e Herman Berkman. La seconda economisti come Peter Nijkamp, urbanisti come Peter Hall, sistemisti come R. Quandt). Ma le aspettative in questa direzione furono largamente frustrate. Queste riviste svilupparono dei loro propri punti focali: la *Socio-economic planning sciences* si concentrò principalmente sulla "ricerca operativa" convenzionale (anche se applicata al settore pubblico e alle grandi organizzazioni sociali); e *Environment and Planning*, si concentrò soprattutto su temi di "scienza regionale", con forte orientamento verso un approccio economico neo-classico e positivo (quindi con scarsa attenzione alla pianificazione) fino ad anni recenti in cui si estese con altri argomenti e altre riviste collegate. E penso che ciò avvenne non per la responsabilità dei direttori (o del loro Comitato direttivo, di cui, per entrambe le riviste,

esempi attinenti al mio ragionamento; essi meriterebbero più attenta e sistematica illustrazione, mentre di tali casi oggi rimangono poche tracce, e nessuna nella memoria dei più giovani studiosi).<sup>38</sup>

Insomma - riprendendo il filo del nostro discorso iniziale - ci si sarebbe aspettato di progredire verso *un sempre maggiore affinamento ed integrazione metodologica delle diverse "pianificazioni"* al fine di rafforzare una metodologia generale della pianificazione, capace a sua volta di rafforzare:

- a) le tecniche e le capacità di analisi della disciplina in se stessa;
- b) i risultati applicativi della disciplina, cioè i "piani" e la loro capacità di essere realizzati, in quanto prodotti più comprensivi, più coerenti con le condizioni ed i vincoli prodotti dal loro ambiente anche in una visione programmatica, in una parola piani più "sistemici" e più "realistici", e quindi più fattibili.

---

incidentalmente, fui membro fin dalla loro fondazione), ma alla assenza, nel mondo accademico e professionale di una reale tendenza verso significative esperienze di integrazione metodologica e disciplinare nella pianificazione.

<sup>38</sup> Spero presto di pubblicare una rassegna critica di tutti i più significativi "filoni" di ricerca che hanno contribuito, consapevolmente o meno, a realizzare una certa integrazione, sia disciplinare che operativa, delle varie discipline della pianificazione, e quindi a gettare le fondamenta di una nuova "scienza" o "teoria" della pianificazione. Questo lavoro cui attendo da molti anni, lo chiamerò *Introduzione alla Planologia*. Questa parola mi sembra utile per significare proprio questo tentativo di unificare in una *prospettiva* storico-culturale generale, l'insieme degli approcci settoriali delle "scienze della pianificazione" che si sono manifestati negli ultimi decenni, e di esaminarne le connessioni e di esaminarne la possibile convergenza verso un'unica, nuova disciplina. Una versione ancora incompleta di questa rassegna è stata pubblicata dal *Centro di studi e piani economici* (Archibugi 1992).

## 5. Il cattivo corso del dibattito

Era a questo che ci si sarebbe aspettato dovesse condurre la emergente "teoria della pianificazione". E' a questo insieme di progressi, forse, meritava che fosse riservata la espressione "faludiana" di "teoria *della* pianificazione".

Invece (è la mia tesi, che enuncio con rammarico) si è presa tutt'altra strada: si è presa la strada di un flusso continuo di considerazioni e riflessioni (meritano di essere chiamate "teoria"?) *sulla* pianificazione; la strada di un grande chiacchiericcio (che si è voluto nobilitare chiamandolo post-moderno) sul significato della pianificazione, sui suoi condizionamenti istituzionali, sulla sua razionalità "limitata", ecc. Si sono sviluppate osservazioni, anche non peregrine ed interessanti (ma non sempre), influenzate da una psicologia e politologia dei comportamenti da parte di individui, gruppi e istituzioni. Chiamerei questa una sorta di *politologia della pianificazione*, basata essenzialmente sulla volontà (normalmente la *cattiva* volontà) delle persone. Tutto ciò è chiamato "realismo". Io resisto francamente, per rispetto dei primi sforzi di Faludi ed alcuni altri, a chiamare tutto ciò *teoria della pianificazione*. Alcune di queste considerazioni e riflessioni sono basate su un ingenuo fondo di filosofia di tipo utilitaristico in versione ridotta. Altre sono basate su filosofie scarsamente e solo intuitivamente assimilate. E si è andata sviluppando una sorta di filosofia negativa dell'incapacità: incapacità dei piani ad essere applicati, incapacità di fare delle proiezioni adeguate nel futuro, incapacità di prendere decisioni razionali, incapacità di applicare schemi organizzativi efficaci, e così via. E tutto ciò è professato come il risultato di una speciale saggezza. Ho come l'impressione che da tutto questo parlarsi addosso (che continuiamo a chiamiamo "planning theory") si stia recitando - senza accorgersi - una specie di grande requiem

della pianificazione.<sup>39</sup> Se mi sono deciso, dopo molti anni di indecisione, a intervenire nel dibattito di "teoria *sulla* pianificazione"<sup>40</sup> (un meta-dibattito che speriamo che non venga a qualcuno l'idea di chiamarlo pomposamente "teoria della teoria della pianificazione"), è perchè sento assai forte un pericolo per la professione e per le attività di pianificazione in generale; e sento il bisogno di invitare i colleghi a dare un taglio a questo inutile spreco di risorse intellettuali (talora assai sofisticate), e di avvicinare i nostri studenti attraverso un processo di apprendimento e acquisizione di *know-how*, di metodi e, se inquadrare bene nei metodi, di tecniche, così scarsamente acquisiti nel passato, e così indispensabili per una efficace realizzazione pratica della pianificazione; e sento ulteriormente il bisogno che la teoria della pianificazione sia restaurata nel suo originale ruolo di trattare con il quadro logico ed operativo di *qualsiasi* approccio di piano e *qualsiasi* attività di pianificazione.

La teoria della pianificazione lavorerebbe assai meglio nella direzione trascurata della *integrazione degli approcci* (cercando di portare nella discussione molti tipi di studiosi coinvolti in molti differenti tipi di pianificazione, ciò che non è attualmente il caso). Nella ricerca di questa integrazione degli approcci, la teoria della pianificazione potrebbe discutere come creare le connessioni, logiche e metodologiche, fra diverse *scale* di pianificazione (suburbana, urbana, metropolitana, regionale, nazionale, internazionale, globale), fra differenti *settori* di pianificazione (agricoltura, industria, attività commerciali,

---

<sup>39</sup> Anche questo mio contributo - ne convengo - appartiene a questo genere di letteratura. Debbo confessare che lo sto scrivendo con un certo fastidio. Insomma preferirei occuparmi - ed è quello che ho cercato di fare in certo modo nella mia vita accademica - a qualcosa di diverso didatticamente e scolasticamente, cioè al quesito: *come si elabora* e *come si gestisce* un piano, in termini di coerenza e relazioni con l'ambiente "esterno" all'unità di piano? piuttosto che sviluppare - anche io - un meta-discorso *sui* piani.

<sup>40</sup> E mi è sembrato che questa conferenza "oxfordiana" fosse la sede più opportuna per farlo.

servizi, amministrazione pubblica) e fra differenti unità di pianificazione (comunità, sindacati, associazioni, *stakeholders*, istituzioni politiche, ecc.).

Una "società che pianifica", specialmente in una società e un mondo pluralisti, non può evitare di definire i meccanismi attraverso i quali ciascuna unità, scala, settore, rende le proprie attività di piano coerenti con le attività di piano degli *altri*, in seno ad un quadro che sia meno casuale e disordinato di quella di una società che non pianifica. Questa "società che non pianifica" è infatti l'oggetto, *contro* cui le attività di pianificazione, la professione dei pianificatori, le scuole di pianificazione e, pertanto, la "teoria della pianificazione", si dovrebbero erigere.

E questa definizione e strumentazione della "società che pianifica" e del suo funzionamento operativo, dovrebbero essere il campo appropriato e privilegiato della teoria della pianificazione.

E' chiaro che una tale visione (così "razionale") dell'ordinamento pianificatorio (e come potrebbe essere diversamente?), è astratta e difficilmente riscontrabile nella "realtà" (ex-post). Da sempre, tuttavia, la pianificazione ha dato per scontato tutto ciò (e non si dovrebbe più perdere molto tempo a ricordarlo). E' inerente al concetto di pianificazione il riconoscimento che un piano "razionale" è qualcosa "*verso cui si tende, ma che mai si raggiunge*"<sup>41</sup>.

E ciò non annulla affatto l'utilità o l'efficacia della pianificazione razionale. Ma anzi ne costituisce la ragion d'essere. E questo è un punto su cui (da Condorcet in poi almeno) non dovrebbe ripetersi più il bisogno di ritornare,

---

<sup>41</sup>Così presentava l'idea della pianificazione un urbanista assai convenzionale dell' MIT, John T.Howard, negli anni cinquanta, nella voce "*City Planning*" dell'Enciclopedia Britannica. La citazione è tratta da un lavoro dei miei sulla *Theory of Urbanistics* (che è di prossima pubblicazione).

quando si guarda ai progressi, non sempre illuminati e chiari, dell'umanità.

## **6. E' possibile una ricostruzione positiva della teoria della pianificazione?**

E per dare un contributo positivo affinché si ritorni ad una teoria *della* pianificazione, più utile e più costruttiva, del tipo di quella da me sopra auspicata in rapidi cenni, delineerò (in modo del tutto impressionista) - e come materiale di dibattito in questa conferenza - quali ambiti o campi di ricerca tale "teoria *della* pianificazione" dovrebbe approfondire.

Si tratta di "campi" di ricerca che, a mio modo di vedere, contribuirebbero alla *integrazione* dei diversi approcci della pianificazione, alla unificazione dei supporti conoscitivi ed analitici, e allo sviluppo di un linguaggio (e anche lessico) comune (un aspetto che la teoria della pianificazione ha finora trascurato), nonché ad una tassonomia coordinata dei diversi piani e attività di piano. Tutto ciò, a mio modo di vedere sarebbe il vero, principale, compito di una rinnovata "teoria della pianificazione".

Questo sarebbe anche il modo di risuscitare la pianificazione dalla loquace catalessi nella quale sembra caduta.

## **7. Le direzioni di ricerca per una nuova teoria generale (integrata) della pianificazione**

Tali direzioni di ricerca dovrebbero mirare ad alcuni *comuni soggetti multidisciplinari* che costituiscano il tipico contenuto per una integrazione degli approcci.

Come detto, identificherò questi soggetti solo per titoli, riservando una maggiore illustrazione ad un lavoro speciale già

ricordato<sup>42</sup>. Credo che tuttavia questi titoli saranno sufficienti per una comprensione di che cosa intendo per un *nuovo quadro generale* di supporto allo sviluppo efficace della attività di pianificazione.<sup>43</sup>

Nondimeno, nel descrivere alcune discipline e direzioni di ricerca finalizzate ad un integrato approccio alla pianificazione, e da questo alla fondazione di un *corpus* unitario e integrato di metodi, conoscenze e *know-how*, è stato precisato che alcuni campi di ricerca sono ancora necessariamente separati dalla natura delle discipline tradizionali, e dall'oggetto stesso di ricerca e applicazione. Qui sono prospettate alcune aree di integrazione che non hanno ancora trovato una precisa definizione, ma dalle quali si ritiene che la teoria *della* pianificazione riceverà i suoi più interessanti impulsi.

In questo paragrafo, faremo un primo sommario riferimento ad esse e ne sarà data una prima schematica descrizione. Lo faremo nella convinzione che le linee di guida verso una integrazione planologica si dovranno necessariamente confrontarsi con queste aree di ricerca, in un modo o nell'altro; e che pertanto solo seguendo queste linee sarà possibile assicurare un positivo sviluppo della teoria della pianificazione.

E bene incominciare con la considerazione che quando affrontiamo il problema della integrazione delle differenti

---

<sup>42</sup> Ho già ricordato un libro in corso di pubblicazione: *Introduzione alla Planologia* (edizione provvisoria, 1992), in cui sono identificati, con una critica espositiva, i vari "filoni" culturali e scientifici che hanno condotto alla concezione di un approccio integrato e unificato alla pianificazione. In tale libro io esamino la articolazione dei contenuti della Planologia, in generale, e la sua relazione evolutiva con le altre discipline e con i campi e i filoni su cui è basata.

<sup>43</sup> Da molti anni, in cooperazione con un gruppo di colleghi ed amici, sto lavorando alla elaborazione di una trattazione sulla pianificazione generale (sperando di avere il tempo per finirla) che riassume in una visione organica, principi, criteri e metodi della pianificazione, e delle sue interrelazioni in un sistema generale di applicazioni. Penso che il miglior modo di andare verso la nuova disciplina integrata della pianificazione è quello di trattarne sistematicamente i fondamenti.

discipline che sono alla base della Scienza della Pianificazione (o Planologia), un'abbondante quantità di studi e di riflessioni teoriche sono già state sviluppate. Tuttavia, data anche la specificità di approccio di tali studi, essi ancora non hanno sviluppato una integrazione di queste diverse aree di studio. La articolazione di questi studi sarà descritta brevemente nei seguenti sottoparagrafi.

### *7.1 Integrazione fra contabilità economica convenzionale e contabilità sociale<sup>44</sup>*

Questa area di studio include sia gli aspetti di rilevazione e quantificazione dei fenomeni sia quelli connessi alla loro simulazione dinamica. Le linee di cui si compone sono:

1. la *teoria degli indicatori sociali*; in che modo si può misurare, oggettivamente o soggettivamente, il bisogno, il benessere, la preferenza, la domanda, l'aspirazione, l'obiettivo, (delle persone, dei gruppi, delle collettività, dell'autorità pubblica);
2. le *forme e le tecniche di "estensione" della contabilità economica convenzionale*; per cogliere una misura del

---

<sup>44</sup> Siamo consapevoli che alle origini della contabilità economica connessa all'intero sistema nazionale, tale contabilità era chiamata anche *contabilità sociale*. Si veda in particolare il linguaggio preferito da Richard Stone (1959 e 1967) e dal Dipartimento di Economia applicata dell'Università di Cambridge (UK), alcuni anni fa. Ma da quando la denominazione convenzionale di quella contabilità è divenuta quella di "economica" o "nazionale", preferiremmo riservare l'espressione "contabilità sociale" per i nuovi tentativi di creare un sistema di conti integrati al di là del sistema di conti nazionali (SNA); un sistema capace di cogliere anche i fenomeni di benessere *non-economici* (o, come preferirei, *non-monetari*). Con questo voglio dire che essi non sono misurabili con l'aiuto dei prezzi effettivi o simulati del mercato, ma piuttosto attraverso altri indicatori di prodotto o di utilità. (Si veda per questo il mio lavoro sull'economia associativa (Archibugi, 2000: Macmillan publ.).

- benessere e dello "sviluppo" non espressa da quest'ultima (nuovi sistemi di contabilità del benessere, da convenzionarsi);
3. la *modellistica*; per collegare (mediante matrici di transizione) gli obiettivi sociali e le loro misurazioni, con i sistemi di contabilità (convenzionali o "nuovi").

### *7.2. Integrazione fra pianificazione (e contabilità) socio-economica e pianificazione e previsione tecnologica*

Questa direzione si compone delle seguenti linee:

1. aggiornamento (e metodi connessi ad esso) della *matrice dei coefficienti tecnici nei sistemi e modelli convenzionali di contabilità input-output*, in ragione delle previsioni tecnologiche;
2. integrazione delle *matrici tecnologiche con le matrici professionali del fattore lavoro*;
3. metodi di interazione e di *valutazione dei rapporti interattivi fra previsione tecnologica e pianificazione socio-economica* ("pianificazione tecnologica").

### *7.3 Integrazione fra pianificazione (e contabilità) socio-economica e pianificazione (e contabilità) territoriale e ambientale*

Questa direzione copre i molteplici aspetti delle interrelazioni fra fattori spaziali e "fisici" dello sviluppo e fattori "non-spaziali" e non-fisici dello stesso.

Alcune linee fra le più rilevanti di questa direzione sono:

1. la modellizzazione della componente della accessibilità spaziale al benessere economico (*valutazione economica della accessibilità*);

2. la traduzione in termini di valori socio-economici (e di contabilità economica) *dei valori ambientali* (valutazione economica dell'impatto ambientale);
3. la misura e la valutazione della qualità ambientale e "urbana" (*indicatori ambientali e dell'"effetto urbano"*);
4. metodi di costruzione di "*matrici*" di domanda e di offerta di territorio;
5. integrazione della *contabilità del territorio* (valori e disvalori d'uso) e *contabilità dei trasporti* (costi-benefici per le aziende e per gli utenti).

Molto importante, tuttavia, in questa direzione nel complesso, è il problema generale della *integrazione fra pianificazione economica e pianificazione fisica*. La questione è da considerarsi uno dei pilastri della teoria della pianificazione in generale.

#### *7.4 Integrazione fra pianificazione socio-economica e organizzazione e concertazione istituzionale*

Questa direzione intende coprire i molteplici aspetti delle interrelazioni fra condizioni, vincoli, obiettivi di tipo istituzionale e la fattibilità operativa e tecnico-economica dei piani; e più in generale, i limiti sociali alla "razionalità" dei processi di pianificazione. Fra le varie linee di ricerca, si possono elencare:

1. l'approfondimento e la disaggregazione contabile dei flussi e delle transazioni economico-finanziarie fra "settori" (agenti) istituzionali nella contabilità economica;
2. l'analisi delle condizioni connesse al comportamento dei settori e degli agenti istituzionali in materia di *flussi economici* (risparmio, investimento, accesso al mercato dei capitali, prelievo fiscale, effetto psicologico dei trasferimenti, etc.) in *connessione ai processi e agli obiettivi di pianificazione*;

3. *nuove forme di lavoro e di consumo* (forme di auto-produzione e di autoconsumo) non mercantili e non-profit, e loro ruolo nella formazione e distribuzione del reddito "informale".

*7.5. Integrazione fra pianificazione socio-economica e coordinamento politico mediante il sistema informativo*

In questa direzione si inseriscono tutte le ricerche, di diverso taglio e tipologia, che tengono conto delle *interdipendenze fra i contenuti tecnici dei processi e dei metodi di pianificazione e le procedure di decisione politica*, connesse ai diversi tipi di ordinamento giuridico pubblico e amministrativo esistente. In particolare le ricerche rientranti in questa direzione possono essere raggruppate nelle seguenti principali linee:

1. l'approfondimento delle *"tecnologie" di valutazione politica dei piani e di scelta "razionale"* (analisi costi-benefici nei suoi svariati aspetti, analisi di conseguimento degli obiettivi, tecniche di ottimizzazione, analisi multi-obiettivi e multi-criteri, ecc.);
2. metodi di *partecipazione non-istituzionale dei cittadini* (e degli utenti) *ai processi di pianificazione*;
3. *pianificazione strategica*, inclusi i metodi istituzionali di *"procedura"* politica della pianificazione socio-economica (rapporti governo-parlamento, rapporti poteri pubblici-poteri "sociali", rapporti fra diversi livelli, settoriali e territoriali, dei poteri pubblici, ecc.). Contrattazione di programma.

## **8. Considerazioni conclusive**

Recentemente, la comunità dei pianificatori - in particolare quella (ancora non bene definita) dei *planning theorists* - è stata stimolata a dare attenzione agli aspetti "etici" della professione. Tuttavia è stata anche proposta una dicotomia fra approcci etici

e approcci epistemologici della pianificazione che non mi sembra che sia corretta.

In un libro giustamente considerato come una occasione di prendere in considerazione gli aspetti etici della professione, libro che raccoglie scritti a cura di Hu Thomas e Patsy Healy (1991), è introdotto dai curatori opportunamente il concetto di "validazione della conoscenza" (anche nel sottotitolo del volume)<sup>45</sup>. E nella prefazione al volume i curatori affermano:

"La validazione [della conoscenza] non sembra che sia argomento che turbi molto i nostri pianificatori. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto sia che essi hanno molta fiducia sulle loro conoscenze; sia al fatto che i pianificatori inglesi [estenderei senz'altro a tutti i pianificatori della comunità professionale che non credo si possa più dividere per nazionalità] hanno cessato da tempo di preoccuparsi di avere una base conoscitiva e che sono assai più impegnati ad essere capaci di operare con efficienza. La domanda: 'Come devo fare (*How do I do*)..?' ha rimpiazzato, come domanda che stimola i pianificatori, la domanda 'Che cosa so (*What do I know*)..?'

Mi piace pensare che questo rilievo sia molto in linea con il mio rilievo sviluppato in questo contributo circa la tendenza pericolosa presa dalla teoria della pianificazione; in poche essenziali parole: che si è dato troppo spazio al problema "come sto facendo" e poco spazio al problema "che cosa so"; e vorrei aggiungere poco spazio soprattutto alla domanda "che cosa so circa il nostro bisogno di know how". Quest'ultima questione, dovrebbe divenire, a mio modo di vedere, il centro della futura teoria della pianificazione.

Naturalmente, si tratta di un approccio *epistemologico*. Ma, inteso professionalmente, quell'approccio diviene nello stesso tempo anche un problema *deontologico*, cioè un problema etico. Altri importanti problemi etici (preferirei chiamarli "valori") riguardano i pianificatori, ma non differentemente di altri

---

<sup>45</sup> "I dilemmi della pratica della pianificazione. Etica, legittimità, validazione della conoscenza".

membri di ogni comunità. Però dobbiamo smetterla di confondere i problemi (epistemologici o deontologici) dei pianificatori con quelli di ogni membro di comunità o società, che riguardano la società intera e il tipo di ordinamento che essa preferisce o adotta. Se personalmente, e in termini generali, sono persuaso che non esiste nessun tipo di progresso scientifico (avanzamento o scoperta) totalmente indipendente dai valori storico-sociali, istituzionali ed anche partigiani; tuttavia è nostro dovere di difendere un approccio tecnico al nostro ruolo professionale, come nell'insegnamento educativo, proprio per salvaguardare la libertà e il rispetto delle opinioni altrui, e realizzare una superiore capacità di acquisire risultati da un punto di vista generale.

E la prima materia che dobbiamo saper "generalizzare" è il *know-how della pianificazione*, ovverosia la teoria della pianificazione.

Confondere la teoria della pianificazione con ogni tipo di altra teoria sociale rischia di de-professionalizzare la pianificazione. Significa rinunciare a, e discreditarla, la pianificazione come professione, e intonare (magari forse anche con canti seducenti e deliziosi) il suo requiem.

## Riferimenti bibliografici

- Albrecht L. (1992). *Dilemmas in Planning: What is and What Ought to be*. First-World-Wide Conference on Planning Science, September 1992, Palermo.
- Alexander, E. R. (1986, 1992<sup>2</sup>). *Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues*. New York: Gordon and Breach.
- Alonso, W. (1971). "Beyond the Inter-Disciplinary Approach to Planning." *Journal of the American Institute of Planners* vol.37.
- Archibugi, F. (1969). *Strategy of National Development and Its Implications for Physical Planning*, Background report prepared for the United Nations Centre for Housing, Building and Planning and presented to the "Interregional Seminar on Physical Planning for Urban, Regional and National Development", Bucharest, Romania, 22 Sept.- 7 Oct. 1969.
- Archibugi, F. (1974). "A System of Models for the National Long-Term Planning Process". Report to a UN Economic Commission for Europe Seminar on the theme, *On the Use of a System of Models in Planning*, Moscow, December, 1974.
- Archibugi, F. (1979). *Principi di pianificazione regionale*. [Principles of Regional Planning] 2 vols, Angeli, Milano, 1979.
- Archibugi, F. (1989). "Comprehensive Social Assessment: An Essential Instrument for Environmental Policy-Making" in: Archibugi F. and Nijkamp P. (eds.), *Economy and Ecology: towards Sustainable Development*, Kluwer, Dordrecht, 1989.
- Archibugi, F. (1992). *Introduction to Planology. Towards a meta-disciplinary convergence of planning sciences*, Planning Studies Centre (first draft), Rome, 1992
- Archibugi, F. (1994). "The Disciplinary Implications of Environmental Planning and Evaluation", In: H.Voogd, *Issues in Environmental Planning*, London: Pion, 1994, pp. 164-175.
- Archibugi, F. (1995). *Theory of Urbanistics: Lectures on a Reappraisal of City Planning Methodology* (forthcoming in English). Draft. Planning Studies Centre, Rome.
- Archibugi, F. (1996), "Toward a New Discipline of Planning", *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol.30, No 2.
- Archibugi, F. (1997), *The Ecological City and the City Effect*, Ashgate, London.

- Archibugi, F. (2000). *The Associative Economy: Insights beyond the Welfare State and into Post-Capitalism*. London:Macmillan.
- Banfield, E. C. (1959). "Ends and Means in Planning" in: *International Social Science Journal*, vol. XI, n. 3, 1959.,Unesco.
- Banfield E.C.and J.Q.Wilson (1963). *City politics*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Benveniste, G. (1987). *Professionalizing the Organization: Reducing Bureacracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Beauregard, R. A. (1992). *Institutional Constraints and Sub-National Planning: Economic Development in the US*. First World Conference on Planning Sciences, Palermo, September 1992.
- Burchell, R. W. and G. Sternlieb, Eds. (1978). *Planning Theory in the 1980s: A Search for Future Directions*. New Brunswick, N.J., Center for Urban Policy Research, Rutgers University.
- Chadwick,G.F. (1971), *A Systems View of Planning*, Pergamon, Oxford
- Cooke, P. (1983). *Theories of Planning & Spatial Development*. London, Hutchinson
- Dennis N. (1970). *People and Planning*. London, Faber and Faber.
- Dennis N. (1972). *Public Participation and Planners' Blight*. London, Faber and Faber.
- Dimitriou, B. et al. (1972), *The Systems Views of Planning*, Working Paper N.9, Department of Town Planning, Oxford Polytechnic, Oxford
- Dror, Y. (1968). *Public Policy-Making Reexamined*. New Brunswick, Transaction Books.
- Dror, Y. (1971). *Ventures in Policy Sciences, Concepts and Applications*. Amsterdam, North-Holland.
- Dror, Y. (1987). "Governability, Participation and Social Aspects of Planning". *CEPAL Review*, n. 31, 1987, pp. 95-105., United Nations, Economic Commission for Latin America and Caribbean.
- Dyckman J.W. (1966). "Social planning, social planners and planned society." *Journal of American Institute of Planners* 32.
- Dyckman W. J. (1969). "The Practical Uses of Planning Theory." *Journal of the American Institute of Planners*(35): 300.
- Dyckman J. W. (1970). "Social Planning in the American Democracy". in: Erber E., *Urban Planning in Transition*, Grossman, New York, 1970.
- Etzioni, A. (1968). *The Active Society: A Theory on Societal and Political Process*. Free Press, New York, 1968.
- Etzioni, A. (1969). *Indicators of the Capacities for Societal Guidance*. New York.
- Faber, M. and D. Seers (1972). *The Crisis in Planning* (Vol.1: *The Issues*, Vol.2: *The Experiences*). London, Chatto & Windus for Sussex University Press.

- Faludi, A. (1973). *Planning Theory*. Oxford, Pergamon Press.
- Faludi, A., Ed. (1973). *A Reader in Planning Theory*. Oxford, Pergamon Press.
- Faludi, A. (1978). *Essays on Planning Theory and Education*. Oxford, Pergamon Press.
- Faludi, A. (1986). *Critical Rationalism and Planning Methodology*. London, Pion.
- Faludi, A. (1987). *A Decision-Centered View of Environmental Planning*. Oxford, Pergamon.
- Faludi, A. (1989). "Planning According to the 'Scientific Conception of the World': The Work of Otto Neurath". *Environment and Planning*, vol. 7, 1989
- Friedmann, J. (1973). *Integration of Economic and Physical Planning*. Paper for a Seminar of the Center for Housing, Building and Planning, 1993, New York, United Nations.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Friend, J.K. & Jessop, W.N. (1969), *Local Government and Strategic Choice*, Tavistock Publ., London.
- Friend, J.K. et al., (1974), *Public Planning, The Inter-corporate Dimension*, Tavistock Publ., London
- Frisch, R. (1970). "Cooperation Between Politicians and Econometricians of the Formalization of Political References". In: R. Frisch, *Economic Planning Studies*. (see).
- Frisch, R. (1976). *Economic Planning Studies*. Long F. (ed.), Reidel, Dordrecht, 1976.
- Frisch, R. (1971). "An Implementation System for Optimal National Economic Planning without Detailed Quantity Fixation from a Central Authority". In: Frisch R., *Economic Planning Studies* (see).
- Goodman, R. (1973). *After Planners*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Hall, P. et al. (1973), *The Containment of Urban England*, London: Allen & Unwin.
- Harris B. (1967) "The limits of science and humanism in planning", *Journal of American Institute of Planners*, Vol.33.
- Harris B, et al. (1977). "Urban Planning in Theory and Practice", *Environment and Planning A*, vol. 9, 1977 and vol. 10, 1978.
- Healy, P., McDougall, G. and Thomas M.J. eds.,(1982), *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Oxford: Pergamon
- Healey, P. (1983). *Local Plans in British Land Use Planning*, Oxford: Pergamon.
- Healey P. (1992). "Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory". *Town Planning Review* 63(2).

- Healey P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Holland Stuart, Ed. (1978). *Beyond Capitalist Planning*. Oxford, Basil Blackwell.
- Johansen, L. (1977-1978). *Lectures on Macroeconomic Planning*. Vol.1: A General Aspects. Vol.2: Centralisation, Decentralisation, under Uncertainty Planning. Amsterdam, North-Holland.
- Kenney M. (1995). "Remember, Stonewall was a Riot: Understanding Gay and Lesbian Experience in the City." *Planning theory* 13 (Summer 1995).
- Lichfield, N. et al. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon.
- Lichfield, N. (1996). *Community Impact Evaluation*. London, Univ. College of London Press.
- Mandelbaum S. J. (1979). "A Complete General Theory of Planning is Impossible." *Policy Sciences* 11(1).
- Mandelbaum S.J. (1985). "Historians and planners: the construction of pasts and futures." *Journal of the APA* 51: 185.188.
- Mandelbaum S. J. (1990). "Reading Plans." *Journal of the American Planning Association* 56: 350-356.
- Mandelbaum S.J. (1992) "Telling Stories." *Journal of Planning Education and Research* 10(3).
- Mandelbaum S.J. (1993). "Reading Old Plans." *Journal of Policy History* 5(1).
- McLoughlin, J.B. (1969), *Urban and Regional Planning, A System Approach*, Pergamon, Oxford.
- Rabinovitz F. (1967). "Politics, Personality and Planning." *Public Administration Review* 27.
- Rabinovitz, F. (1969). *City Planning and Politics*. New York, Atherton Press.
- Seers, D. (1972). "The Prevalence of Pseudo-Planning". In Faber M. and Seers, *The Crisis in Planning*. London, Chatto & Windus.
- Simmie, J. "A Preliminary Sketch of a Non-introverted Planning Theory", *Planning Theory Newsletter*, n.2, 1989.
- Stone R. et al. (1959). *Social Accounting and Economic Models*. London, Bowes and Bowes.
- Stone R. (1967). *The Use of Social Accounting Matrices in Building Planning Models* (mimeo). Cambridge, University of Cambridge.
- Taylor, N. (1984). "A Critique of Materialist Critiques of Procedural Planning Theory, (with a comment by A.J.Scott)." *Environment and Planning B* vol. 11, 1984.

- Thomas H. and Healy P. (1991). *Dilemmas of Planning Practice*. Aldershot, Hants, Avebury.
- Thorgmorton, J.A.(1993), "Planning as a Rhetorical Activity." *American Planning Association Journal*.
- Thorgmorton, J. A. (1996). *Planning as Persuasive Storytelling*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Woods C. (1995). "The Blues Epistemology and Regional Planning History: The Case of the Lower Mississippi Delta Development Commission." *Planning Theory* 1995(13).