

ACSP-AESOP-APSA-ANZAPS  
**World Planning Schools Congress**  
Shanghai, 11-15 July 2001

**La teoria della pianificazione:  
verso una metodologia integrata di  
pianificazione**

di Franco Archibugi

di **Franco Archibugi**

Università di Napoli “Federico II”,

Planning Studies Centre, Rome

Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione,

Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Email: [francoarchibugi@tiscalinet.it](mailto:francoarchibugi@tiscalinet.it)

Via Federico Cassitto 110, 00134, Rome, Italy

# **Teoria della pianificazione: verso una metodologia integrata di pianificazione**

## **Sommario**

1. Lo stato dell'arte: passi in avanti e passi indietro
2. Un quadro di riferimento per la teoria della pianificazione:  
alcuni postulati essenziali
  - 2.1. Postulati logici
  - 2.2. Postulati di campo o di delimitazione
3. Il processo di pianificazione
4. Il sistema di pianificazione
  - 4.1. Il sistema di selezione dei piani
  - 4.2. Il sistema di realizzazione (o attuazione) dei piani
  - 4.3. Interdipendenze funzionali e temporali
5. Conclusioni
6. Riferimenti bibliografici

## **Teoria della pianificazione: verso una metodologia integrata di pianificazione**

### **1. Lo stato dell'arte: passi in avanti e passi indietro**

E' qualche decennio che la pratica della pianificazione in molti paesi è stata oggetto di analisi ex post che ne hanno rilevato molte deficienze, soprattutto sotto il profilo della attuazione.

Ciò ha creato un vasto dibattito fra docenti e operatori sul perché degli evidenti fallimenti della pianificazione, e sulle modalità per correggere l'impostazione, sia dei docenti che dei professionisti, in modo da migliorare la efficacia operativa delle esperienze portate avanti. Tutto ciò ha preso il nome di "teoria della pianificazione".

Tre anni fa, in occasione di un incontro accademico fra *planning theorists*, ("teorici della pianificazione") ho manifestato alcune perplessità sulle vie prese dalla riflessione sulla pianificazione e i suoi problemi, da buona parte di studiosi e professionisti della pianificazione (soprattutto fisica); sotto il nome di *planning theory*. Nel contributo preparato per quella occasione<sup>1</sup> ho spiegato anche le ragioni per le quali per lungo tempo mi sono astenuto dall'entrare in quel dibattito, giacché avevo la sensazione di farmi come catturare da una lungagnata alquanto inutile. In altre parole sentivo di essere trascinato anch'io verso una pericolosa *meta-analisi* che - se scambiata essa per il possibile contenuto della *planning theory* - a)

---

<sup>1</sup> Precisamente nel contributo preparato per la *Planning Theory Conference* organizzata dalla *School of Planning* della *Oxford Brookes University* il 2-4 aprile 1998: "*Planning Theory: Reconstruction or Requiem for Planning?*"

avrebbe rischiato di rendere la teoria della pianificazione non pertinente ai motivi di chiarezza e di efficienza che la avevano fatta nascere come disciplina accademica; e b) avrebbe potuto compromettere il significato e l'efficienza della attività di pianificazione, delle quali la *planning theory* intendeva divenire (e suppongo intende tuttora essere) un supporto metodologico.

Pertanto in quel contributo concentravo l'attenzione sulle ragioni che forse sono state alla base della cattiva strada intrapresa, a mio modo di vedere, dalla riflessione che va sotto il nome di *planning theory*, dopo la sua nobile e ben motivata nascita<sup>2</sup>; e ho cercato di indicare sinteticamente i campi sostanziali di una integrazione concettuale conoscitiva che avrebbero invece potuto costituire il terreno culturale specifico di una rinnovata teoria della pianificazione.

Concentrato nella critica delle tendenze correnti del dibattito di *planning theory*, non mi sono reso conto tuttavia che la mia pretesa di una più spinta integrazione in genere dei diversi approcci alla pianificazione, sotto il segno di una maggiore integrazione dell'approccio "procedurale" rispetto agli approcci "sostantivi", non fosse bene illustrata; cioè che non fosse approfondito nel mio primo contributo in che senso quella maggiore integrazione di metodo e di sostanza (che io insistevo fosse il campo proprio e specifico della *planning theory*) si dovesse in pratica modellizzare.<sup>3</sup> D'altra parte, che fossi già

---

<sup>2</sup> Anche se la riflessione "teorica" sulla pianificazione ha radici molto remote nel tempo (vedi in proposito un mio excursus in un saggio del 1996) penso di poter affermare che fra le prime opere che ne hanno inaugurato una esplorazione sistematica, sia quella di Andreas Faludi (1973), accompagnata dalla nota antologia di accompagnamento, nella quale egli ha raccolto una selezione di lavori precedenti che ne potevano costituire un background. (Faludi, ed. 1973).

<sup>3</sup> Questa avvertenza e consapevolezza mi sono state prodotte in particolare in due modi: 1) dalla lettura e dalle reazioni al contributo di Luigi Mazza alla stessa Conferenza di Oxford, anch'esso orientato alla ricerca di modellare un sistema di attuazione (Mazza 1998); e 2) dai commenti e critiche molto accurati e molto pertinenti ricevuti da E.R.Alexander, Seymour Mandelbaum e Niraj Verma, al primo contributo di cui ho fatto

consapevole dei limiti di quel contributo è dimostrato dalla lunga indecisione ad intervenire nel dibattito corrente di *planning theory*, perchè ancora non preparato (o in possesso di riferimenti adeguati a lavori già svolti) a trattare con la dovuta estensione, e la dovuta esemplificazione, la alternativa impostazione della *planning theory*<sup>4</sup>.

---

cenno. I commenti critici di Verma, che condivido in larga parte (e per i quali sono veramente molto grato) concludevano che il contributo aveva bisogno di una sezione che mostri perché la integrazione fra la previsione socio-economica e le altre connessioni da me anticipate debbano esserci. Io ritengo che queste connessioni, la loro descrizione, e la loro motivazione, richiedano molto di più di una sezione! Esse costituiscono, appunto, la *materia propria della teoria della pianificazione*. Ciò non toglie che se non vengono descritte in qualche modo, anche provvisorio (come chiede Verma) le mie richieste non vengano neppure bene comprese, perchè mancanti di riferimenti ed esempi chiari. Le osservazioni di E.R.Alexander mi hanno fatto percepire in tutta la sua gravità, l'assenza di una visione sistematica del campo proprio della pianificazione cui riferirsi, e mi hanno incitato a rischiare il difetto di eccessivo schematismo ma non dare facilmente per acquisiti o come riconosciuti alcuni argomenti! Spero che le "correzioni" e precisazioni fatte, più formali che sostanziali, possano essere ritenute soddisfacenti da Alexander, le cui severe critiche ho recepito sempre come molto stimolanti, anche quando non condivise. I commenti di Seymour Mandelbaum sono quasi tutti pertinenti, e ho sempre apprezzato il suo tipo di suggerimenti anche su testi come i miei che sono così distanti dal suo approccio e stile di scrittura. Sono consapevole tuttavia della difficoltà di tener conto in modo adeguato del suo punto di vista e di utilizzare le sue idee in modo conforme alla loro potenziale qualità. Credo di percepire che la sua concezione storica della pianificazione lo spinga ad una visione della teoria della pianificazione assai differente dalla mia, e il mio sforzo di ricostruire un campo e un metodo appropriati per la teoria della pianificazione va in una direzione differente dalla sua. A tutti e tre i colleghi, ai quali mi uniscono alcuni anni di tentativi di costruire una rete di contatti per dei progressi del discorso teorico sulla pianificazione e per una maggiore determinatezza della teoria della pianificazione, sono molto grato per l'aiuto concessomi.

<sup>4</sup> Si tratta del riferimento fatto nella nota n.35 del contributo in questione al "trattato" di pianificazione "generale" che sto portando avanti con alcuni collaboratori, e che potrebbe essere appunto lo strumento per mostrare meglio che cosa intendo per campo specifico della *planning theory*.

Ecco perché ho sentito il bisogno di integrare quel primo contributo citato con una ulteriore descrizione dei legami possibili fra la pianificazione procedurale ed epistemologica e i vari aspetti "sostantivi" della pianificazione mediante uno schema metodologico unitario, che è divenuto quindi l'oggetto di questo scritto<sup>5</sup>

## **2. Un quadro di riferimento per la teoria della pianificazione: alcuni essenziali postulati**

Innanzitutto, sento il bisogno di *delimitare* il campo della teoria della pianificazione rispetto a quello che ritengo una eccessiva estensione<sup>6</sup>, ed anche una eccessiva meta-analisi di tipo filosofico-politologico, per quanto utile e feconda essa possa essere. E realizzo tali limiti attraverso il vecchio metodo scolastico di fissare alcuni "postulati", cioè asserzioni non discusse, che vengono "assunte" per acquisite, come base del ragionamento).

### *2.1 Postulati logici*

Il **Postulato N.1** di una teoria della pianificazione potrebbe essere così formulato:

***“La teoria della pianificazione si basa essenzialmente su una analisi finalizzata all'azione o al fare, invece che su una analisi finalizzata alla osservazione o all'essere”.***

Per “analisi” si intende ogni tipo di riflessione, di ragionamento, mirati a migliorare e rendere più efficace la

---

<sup>5</sup> Che costituisce quindi un ulteriore passo, ancora molto approssimato, verso l'annunciato lavoro in corso sui fondamenti della pianificazione "generale".

<sup>6</sup> Cui ho fatto riferimento nel contributo precedente citato (paragrafi 3.2 e 3.3).

conoscenza. In questo caso la conoscenza che si cercherebbe è quella utile all'azione, a *ciò che si deve o si dovrebbe fare*, piuttosto che a *ciò che è*.<sup>7</sup> Questa contrapposizione è quella che comunemente viene fatta tra “analisi normativa” e “analisi positiva”. L'approccio convenzionale di tutte le scienze operative (cioè quelle - come la pianificazione - concernenti decisioni e azioni, e comunque legate ad una attività pratica) è quello che la conoscenza proveniente dall'analisi positiva è essenziale per orientare l'analisi normativa.<sup>8</sup> Questa ultima, per non violare la "realtà", dovrebbe fondarsi sull'analisi positiva, che è quindi una premessa indispensabile per la prima. “Conoscere per agire (o decidere) bene”. La conoscenza viene

---

<sup>7</sup> Questa distinzione, in filosofia, è vecchia quanto la filosofia stessa: è la distinzione tra l'"essere" e il "dover essere"; tra il "vero" e il "buono" o l'"utile"; tra scienza e etica; e, in economia, fin dai suoi inizi, tra "scienza" e "arte", tra teoria e politica, tra economia politica e politica economica. Una moderna trattazione del problema è stata sviluppata da alcuni teorici della Ricerca Operativa; fra le migliori di queste trattazioni, quelle di C. West Churchman (1971) e di P.B. Checkland (1981). In sede di IIASA (Agosto 1980), specialisti della ricerca operativa hanno dibattuto, insieme a filosofi e studiosi di scienze sociali, la base “scientifica” stessa della ricerca operativa: entro i confini della quale si stava riproducendo lo stesso antico dilemma metodologico ed epistemologico di tutti i tempi tra approccio “positivista” e “normativista”. In quell'occasione ne è sorto un vasto consenso sul bisogno che l'approccio della ricerca operativa (che dal punto di vista metodologico considero assai simile a quello della pianificazione strategica, e che io chiamo approccio “programmatico” o “planologico”) si liberi di ogni illusione di fondarsi su un preventivo approccio “positivista”, fondato sul reperimento (su base empirica o teorica, non importa) di “regolarità”, costanti e, perché no? “norme”, di comportamento. (Si veda in proposito la raccolta dei contributi dell'incontro evocato dello IIASA, nel volume a cura di Rolfe Tomlison e Istvan Kiss (1984); e, in modo speciale, i saggi introduttivi di Kindler e Kiss (1984) e di Checkland (1984) nonché il saggio di Farkas (1984) e quello, finale, di Rolf Tomlinson (1984).

<sup>8</sup> Per una visione generale della distinzione tradizionale fra “positivo” e “normativo” nell'evoluzione del pensiero economico, si veda il capitolo 1 dell'opera di Hutchinson (1964) che è giustamente divenuto un “classico” dell'argomento.

anche considerata come base della fattibilità dei piani o programmi di azione.

Ma l' "analisi orientata all'azione" (o "alla decisione") introduce un elemento (se vogliamo, "epistemologico") nuovo: che la stessa analisi orientata alla natura (positiva) viene influenzata, e direi meglio, condizionata, da quella orientata all'azione (normativa). E' il ben noto "*problem-solving*" che fa scegliere le variabili (e le relazioni fra variabili) da sottoporre ad analisi di fattibilità sulla base di comportamenti sempre ipotetici (trattandosi di comportamenti umani e sociali) mai assiomaticamente "positivi".<sup>9</sup>

Non è il caso qui di approfondire i caratteri dell'approccio "normativo" nella pianificazione, rispetto a quello usualmente definito per le scienze naturali;<sup>10</sup> è sufficiente asserirlo come *postulato* della teoria della pianificazione; di ogni tipo di analisi e valutazione della pianificazione stessa. Mentre in altre scienze sociali tradizionali (scienza politica, scienza economica, etc.) vi può essere - per quanto discutibile - la presunzione di una analisi "positiva" distinta da una analisi "normativa", nella pianificazione (o nella sua "scienza") non c'è niente di "positivo" ed è tutto "normativo".<sup>11</sup> Pertanto, vi è la

---

<sup>9</sup> E' la conclusione cui è giunto il "ripensamento" delle basi epistemologiche della ricerca operativa, di cui abbiamo detto nella nota 6, con relative indicazioni di fonti.

<sup>10</sup> Per un approfondimento della questione si veda - fra altri - un bellissimo saggio di Gunnar Myrdal su "*In che modo sono scientifiche le scienze sociali?*" (Myrdal 1972).

<sup>11</sup> Il fatto che "normativo" è stato usato nel passato come un necessario complemento di "positivo", può produrre un fraintendimento quando si afferma che la pianificazione è interamente normativa. Forse varrebbe cambiare parola e affermare che tutto è "programmatico", cioè che niente deve essere fondato sulla passata esperienza come fonte di "obiettive" regole o leggi di comportamento; e che, al contrario, ci si dovrebbe fondare su decisioni o azioni per il futuro, inclusi - ovviamente - i limiti che operano sempre nel futuro, come combinazioni di preferenze - più o meno negoziati - fra differenti alternative di pacchetti decisionali. (A questa precisazione sono stato indotto da alcune obiezioni di E.R.Alexander).

presunzione che il comportamento dei fenomeni sia tutto *dipendente dalle decisioni (o dalle azioni)*, e che quindi sia illogico (Ragnar Frisch la ha definita bonariamente una "mezza logica") pensare il contrario.<sup>12</sup>

Dal postulato N.1 sopra affermato, se ne può derivare un altro (Postulato N. 1-bis) , assolutamente ovvio<sup>13</sup>, che suona così:

***“La teoria della pianificazione presuppone sempre l'analisi ex-ante e mai l'analisi ex-post”***

Questo postulato, mi sembra, serve ad escludere, come inutili, molte divagazioni, cui spesso la “teoria della pianificazione” si abbandona, sulle esperienze del passato. Esse, pur sempre interessanti e utili da conoscere, implicano tuttavia il rischio (da non sottovalutare) di assumere come dati (del processo di decisione) dati sicuramente inesistenti nella realtà *ex ante* cui ogni processo di decisione si applica; e di attenuare conseguentemente l'impegno nella ricerca (analisi) dei dati più probabilmente esistenti, quelli inerenti al complesso di decisioni in giuoco, e ai *nuovi* problemi che sollevano (e da risolvere). Mai guardare al passato è così pericoloso come per la pianificazione!

Il **Postulato N.2** della teoria della pianificazione mi sembra si debba formulare così:

---

<sup>12</sup> Argutamente questa mezza logica l'ha definita così: “Sarebbe come se il decisore dicesse all'esperto: *‘Adesso tu, esperto, cercherai di indovinare quello che io farò, e farai le tue stime di conseguenza. Sulla base delle informazioni reali che così riceverò, deciderò cosa fare.’* Il passaggio dalla posizione dell'osservatore a quella della decisione dovrebbe fondarsi su una forma di logica assai più coerente. Dovrebbe fondarsi su un modello di decisione, cioè su un modello dove le possibili decisioni sono costruite su variabili essenziali ed esplicite. E' ora che ci spostiamo da questa specie di ‘mezza-logica’ e cominciamo ad affrontare i problemi di programmazione su una base assai più razionale” (Frisch, 1976, p.91-92).

<sup>13</sup> Tanto ovvio che, nella mia didattica in aula, uso chiamarlo il postulato “stupido”. Ma talora anche gli insegnanti dimenticano o trascurano la stupidità!

**“L'analisi orientata all'azione è fondamentale  
orientata alla ottimizzazione”**

Questo postulato deriva direttamente dal primo. Se l'analisi è orientata all'azione *ex ante* e non alla natura delle cose osservate, più o meno, *ex post*, cade ogni limitazione all'obiettivo decisionale: esso non può essere *che* quello di raggiungere il migliore risultato possibile rispetto agli obiettivi.<sup>14</sup>

Che nella realtà delle cose (*ex-post*) questo non si riscontri, o si riscontri in maniera limitata, non ha nessuna importanza per il vero “teorico” della pianificazione. Ciò potrà riguardare l’analisi *temporis acti*, non quella *temporis agendi*. Perciò, questo potrà interessare l’”osservatore” (*onlooker*), o – se vogliamo - lo “storico” dei comportamenti, ma non colui che deve predisporre un piano, o suggerire le decisioni di un piano.

Questo postulato dovrebbe tagliar fuori - *come ricadenti fuori del campo della teoria della pianificazione* - tutti gli infiniti discorsi sulla “razionalità limitata”, che occupano così grandemente la scienza politica da molto tempo. Ammesso - ma personalmente sarei restio a concederlo<sup>15</sup> - che nelle scienze umane e sociali, si possa avere un approccio “positivo”; cioè che sia esente da errore logico la analisi “scientifica” *ex post* dei

---

<sup>14</sup> La parola “ottimizzazione” (*optimization*) esprime in tutte le lingue quel concetto di massimo risultato vincolato alle condizioni che è il fondamento della razionalità, e che può essere anche espresso dalle parole efficienza e/o efficacia. Si tratta pertanto di un *rapporto* che ha avuto ed ha diverse nomenclature (tutte equivalenti, al nostro fine) tra le quali ricordiamo ad esempio: fine/mezzo; obiettivo/vincolo; risultato/sforzo; prodotto/fattore; output/input; beneficio/costo; prestazione/risorse, e così via.

<sup>15</sup> Poiché non mi sembra legittimo porre questi dubbi in sede di “teoria della pianificazione”, ma semmai in sede di scienza politica generale, di approccio “positivistico”. In ogni modo, si veda un mio scritto (Archibugi 1999) sull’”approccio programmatico” e sui contributi in proposito di Ragnar Frisch, Jan Tinbergen e Wassili Leontief. Si veda anche il saggio citato di Gunnar Myrdal (1972).

comportamenti, e la scoperta di comportamenti “regolari” (per alcuni addirittura determinati dalla “teoria”, cioè dalla “razionalità” innata dei comportamenti), questo non ha proprio niente a che fare (in forza dei due postulati sopra suggeriti) con la teoria della pianificazione. Questo può riguardare le (“positiviste”) *scienze dell' essere* (ammesso ma non concesso, ripeto, che tali possano essere quelle che sono rivolte alle azioni umane e sociali), ma non la *scienza dell'azione* (o *prasseologia*)<sup>16</sup> quale la pianificazione.

Che cosa potrebbe significare per il pianificatore (o il teorico della pianificazione), una razionalità *limitata*? Che nel momento in cui decide dica: “*la soluzione migliore sarebbe questa, ma io mi accontento di, o preferisco, o suggerisco, quest'altra che non è la migliore; il perché .....non me lo chiedete, perché non lo so.*”<sup>17</sup> In effetti se lo sapesse, avrebbe il semplice dovere di includere la ragione di quel fatto nella lista degli obiettivi che persegue, e nel *trade off* fra questi obiettivi (ovverosia l’“ottimizzazione”) che ogni decisione inevitabilmente comporta.

E' ammissibile che, in pratica, il decisore possa essere *incoscientemente* inconsapevole o ignaro delle sue preferenze; ma che lo sia *coscientemente* è qualcosa che riguarda forse la psichiatria, neppure la psicologia.

Come possa poi riguardare il pianificatore che esiste proprio per rendere esplicite e consapevoli motivazioni e obiettivi sia dei decisori che di se stesso in quanto pianificatore; o come possa ciò riguardare addirittura il teorico della pianificazione, che dovrebbe ordinare il processo attraverso cui organizzare nel

---

<sup>16</sup> Dichiaro che le radici di una asserzione del genere possono essere trovate in buona parte della teoria americana della società: soprattutto in Talcott Parson (1951); ma anche in buona parte della filosofia americana della conoscenza (o “pragmatismo”): soprattutto in Dewey (1944) o in C.I.Lewis (1946). I fondamenti della prasseologia sono stati – come è noto – definiti più tardi (Kotarbinski 1965, Kaufmann, 1968)

<sup>17</sup> Ed anche più esilarante sarebbe se rispondesse: ‘...*perché il Prof. Simon ha detto che normalmente i decision-maker come me mirano alla soddisfazione, non all'ottimizzazione.*’.

modo migliore e più efficace il sistema decisionale del pianificatore, è un mistero accademico!

Con il postulato N.2 dovrebbe altresì cadere fuori del campo della teoria della pianificazione ogni discussione sul concetto di razionalità (Cartesiana o non-Cartesiana, limitata o non limitata). Questa discussione infatti appartiene decisamente al campo della filosofia o della epistemologia (per le quali – fra l'altro - non credo che i pianificatori siano particolarmente attrezzati).

## 2.2 *Postulati di campo o di delimitazione*

I due primi postulati qui sopra enunciati interessano tutti i tipi di pianificazione (da quella più universale a quella più personale). Poiché la teoria della pianificazione, si riferisce normalmente a quei tipi di pianificazione che all'ingrosso vengono a raggrupparsi sotto la comune definizione di pianificazione *pubblica (o collettiva, o comunitaria)*, un altro postulato (utile a sgombrare il terreno da altri equivoci ed inutili discorsi) è:

### **Postulato N.3**

***“Il soggetto della pianificazione (pubblica, etc.) è una entità (ufficialmente riconosciuta) collettiva”***

(oppure, espresso altrimenti):

***“Il decisore (decision-maker) della pianificazione pubblica è una ‘istituzione’”.***

A questo Postulato N. 3, tipico della pianificazione pubblica, fanno capo una serie di "*Corollari*" (o proposizioni di immediata deduzione) che meritano di essere ricordati e tenuti presenti (nella nostra ricerca di un campo specifico per la teoria della pianificazione):

1. Il “pianificatore” è dunque quella istituzione; cioè quella entità pubblica ufficialmente riconosciuta e legittimata.<sup>18</sup>
2. L'esperto-consulente, (che usualmente chiamiamo pianificatore) costituisce - come persona - il *proxi* di quella istituzione.<sup>19</sup>
3. La società che pianifica (*planning society*)<sup>20</sup> è un *sistema di istituzioni*.
4. Come sistema di istituzioni, diventa irrilevante il problema di stabilire un ponte fra le *preferenze individuali* e una

---

<sup>18</sup> Per riconoscimento ufficiale non si pensa naturalmente alla carta bollata o al nastrino con ceralacca, ma alla esistenza di ufficiali titoli di rappresentanza della volontà e degli interessi di categorie e gruppi di cittadini.

<sup>19</sup> In tal modo, come rappresentante della persona (individuali o giuridica) egli si deve immedesimare negli interessi di quella istituzione in quanto tale per volontà associativa o per sistema costituzionale.

<sup>20</sup> Vorrei ricordare una definizione della "società che pianifica" (*planning society*) data nel rapporto conclusivo di un Comitato nazionale creato congiuntamente dal Congresso e dalla Presidenza degli Stati Uniti nel 1976: "Il Comitato non difende una società pianificata (*planned society*). Esso fa pressioni per una società che pianifica (*planning society*). Nel lungo andare, crediamo che una pianificazione intelligente ridurrà nei fatti il peso di interventi pubblici sui settori privati. Buona parte della interferenza pubblica nell'economia consiste oggi in reazioni *ad hoc* a situazioni che sono divenute acute poiché sono state ignorate fino a che non sono divenute intollerabili. Con i benefici della previdenza, il Comitato si aspetta che ogni necessario intervento pubblico sarà più considerato, più tempestivo, e meno pesante....Ciò non richiede nessun complicato processo. Gli americani possono fare in modo che ogni processo che si crei sia compatibile con la libertà, e che preservi, quanto più possibile, l'iniziativa diffusa e la creatività cui essi danno così grande valore. L'atmosfera oppressivamente tecnocratica e centralizzata che ha circondato l'immagine della pianificazione può essere lasciata dietro le spalle" (Us-Advisory Committee on National Growth Policy Processes, *Forging America's Future: Strategies for National Growth & Development*, Report, Gpo, 1977, p.11-12). Si veda anche il capitolo finale con il quale Faludi chiude il suo ben noto libro di teoria della pianificazione, appunto dal titolo: *La società che pianifica*. (Faludi, 1973)

astratta *preferenza sociale*.<sup>21</sup> L'unico ponte che la teoria della pianificazione può e deve riconoscere è il "*sistema politico*". Anzichè di "preferenze sociali" è legittimo pertanto parlare di "preferenze politiche".

5. L'esperto consulente di pianificazione è incaricato di "*razionalizzare*" (cioè analizzare la coerenza delle) e di *coordinare* le decisioni delle istituzioni cui è applicato, attraverso la elaborazioni di "piani" che sono il frutto appunto di processi di scambio fra decisori e analisti.
6. Con l'aumento del numero delle istituzioni, ad ogni livello, che hanno responsabilità di pianificazione, sale anche nel sistema politico di riferimento, il numero delle istituzioni che entrano nel processo di pianificazione. Il compito degli analisti diventa quello di elaborare piani per i decisori di tutti i livelli (con il suddetto processo di interazione e cooperazione) tenendo conto anche degli appropriati livelli di decisione (o di coerenza decisionale fra questi livelli).
7. L'analista pertanto deve saper "*razionalizzare*" anche i conflitti fra le diverse istituzioni e le incoerenze e incongruenze possibili fra i diversi livelli decisionali. Quanto più sono numerose le istituzioni di una società e i livelli decisionali, tanto più è necessaria la pianificazione, intesa come opera di razionalizzazione e di ottimizzazione delle preferenze dissimili e spesso opposte dei decisori.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Come si assumeva nella originaria economia del benessere di Pigou e successori, prima del "teorema della impossibilità" (di Arrow e della "social choice school"), tanto per intenderci. Per un trattamento magistrale della questione si veda Frisch (1964) e Johansen (1977).

<sup>22</sup> Questo corollario va contro una volgare opinione comune che la pianificazione è possibile quanto più scarsa è la libertà istituzionale e politica e scarsi i livelli decisionali. Dal corollario si trae invece che è proprio la naturale conflittualità ed incoerenza del pluralismo istituzionale (come più in generale la esistenza del "decentramento" decisionale che prevale nel cosiddetto "mercato") che richiedono una più intensa attività di coordinamento e di razionalizzazione delle decisioni, cioè la pianificazione.

Insomma, i postulati (ed anche i loro corollari, che costituiscono una materia più prossima alle considerazioni dei teorici della pianificazione) dovrebbero essere considerati come tali e dati per scontati dalla teoria della pianificazione. Essi non dovrebbero essere oggetto di ulteriore discussione, appunto affinché i teorici della pianificazione non siano trascinati a trattare questioni che esulano dalla loro competenza scientifica e perdano la ricerca e l'identificazione del loro campo appropriato di studio e di proposizione.

Ma in quale direzione i teorici della pianificazione dovrebbero invece affinare il loro campo visuale, partendo dai postulati suddetti? Cercheremo qui di tratteggiarne i contorni e la fisionomia, scegliendo volontariamente una grande approssimazione, ed anche una forte provvisorietà esemplificativa, pur di non lasciare completamente nell'ombra l'aspetto positivo di questo sforzo di ricostruzione della *planning theory*.

Con l'aiuto di questi pochi postulati e corollari, che ci permettono tuttavia di sbarazzarci di una sequela di discorsi inutili di stampo politologico, tratteremo *i confini di una vera teoria della pianificazione*, sia come processo che come contenuti di studio; e disegneremo per il momento un modello riassuntivo e schematico, che ci riserveremo nel tempo di descrivere pezzo per pezzo, (sperabilmente in collaborazione con altri colleghi).

### **3. Il processo di pianificazione**

Lo studio, l'analisi e la definizione del *processo di pianificazione* mi sembra possa essere considerato il campo più proprio della teoria della pianificazione. E' anche il campo sul quale si sono fino ad oggi realizzati i maggiori progressi (prima che i *planning theorists* debordassero, come ho detto, dai confini

della stessa).<sup>23</sup> Faludi, che considero il primo completo sistematizzatore della *planning theory*, dedica al processo di pianificazione e ai suoi vari aspetti la parte essenziale e quasi esclusiva della sua opera. Insomma, l'analisi della pianificazione come processo è un campo riconosciuto e molto ben coltivato finora della *planning theory*.

Personalmente avrei assai poco da aggiungere agli sforzi già fatti, se non per raccomandare di assorbire nei migliori schemi prodotti, la netta distinzione di fasi (raccomandata fra altri da alcuni "precursori" della *planning theory*, quali Ragnar Frisch) fra il momento della *scelta (selection)* e il momento della *attuazione o realizzazione (implementation)* nel processo stesso di pianificazione.<sup>24</sup> Questa raccomandazione la ho io stesso seguita nei miei *Principi di pianificazione regionale* (1979), da cui traggio (con qualche piccolo adattamento) lo schema di processo di pianificazione, deliberatamente molto semplificato (di cui alla **Fig.1**) ma che ritengo particolarmente utile alla chiarezza e alle distinzioni di livello e di momento, così necessari al corretto sviluppo di tutti i discorsi correnti sulla pianificazione.

---

<sup>23</sup> E' anche il campo in cui prima che la stessa "teoria della pianificazione" si configurasse come un campo autonomo di analisi (diciamo, con Faludi) si sono registrati molti studiosi di discipline affini - per esempio l'ingegneria dei sistemi - con risultati molto significativi; essi possono essere considerati dei "precursori" della *planning theory*. Non è per caso pertanto che molti iniziali sistematizzatori della *planning theory* (lo stesso Faludi come altri prima e dopo di lui, per es. Chadwick 1971, McLoughlin, 1969, Catanese, 1970, Cooke, 1983, etc.) hanno tutti ripreso degli schemi, più o meno didattici, proposti da taluni di questi precursori. (Sulle varie componenti disciplinari confluenti nella *planning theory* ed in quella nuova disciplina che io chiamerei *planologia*, si vedano alcuni miei scritti: 1992, 1996, 1998)

<sup>24</sup> Frisch ha numerose volte insistito nei suoi ultimi scritti, appunto quelli dedicati ai metodi della pianificazione economica ri-pubblicati nel loro insieme postumi (1975), fra il problema della *selection* e quello della *implementation*. Per commenti su questo aspetto si veda anche Johansen (1977) e Archibugi (1999).

Lo schema di cui alla **Fig.1**, distribuisce i momenti fondamentali e i soggetti della pianificazione, lungo due principali funzioni: quella della *scelta o selezione* e quella della *realizzazione o attuazione*, come raccomandato. Naturalmente, uno schema così semplificato impone molti adattamenti alle circostanze reali. Esso si colloca ad ogni livello di pianificazione (per cui normalmente c'è sempre un “livello superiore” e un “livello inferiore” che possono alterare notevolmente il processo stesso). Occorre situare ed inserire il processo in modo concreto tenendo conto delle circostanze, cioè del livello effettivo, e del modo in cui l'ordinamento politico esistente può alterare la natura sia dei “decisori” che dei “concertatori o negoziatori”; oppure quella dei “beneficiari o destinatari finali” e degli “operatori intermedi”, e così via.

#### **4. Il “sistema di pianificazione”**

Dove la teoria della pianificazione ha dato minori risultati, rispetto a quelli che si sarebbero potuti e dovuti attendere, è nella parte *sostantiva* dell'analisi. Per parte “sostantiva” intendo soprattutto l'approfondimento dei legami e degli aspetti integrativi fra diversi tipi e campi sostantivi della pianificazione. Se le diverse pianificazioni o piani, o tipologie di pianificazione, (povertà, sviluppo, salute, ambiente, sicurezza, accessibilità, etc.) costituiscono la parte *sostantiva* della pianificazione, la loro *interrelazione funzionale*, la loro interdipendenza, costituisce la parte sostantiva della teoria della pianificazione. Questa parte è stata, come ho ripetuto spesso, molto trascurata, troppo trascurata con danni gravi per la pianificazione, nei suoi diversi campi di applicazione.

Tali danni provengono dal fatto che - poiché la valutazione e la realizzazione delle “ottimalità” delle scelte di piano, e la capacità di realizzazione di quelle scelte, dipendono fortemente da scelte ed applicazioni di altri piani in parti sostantive diverse da quelle del piano in questione - un coordinamento sistematico,

organico, del processo di piano in oggetto con i processi di piano presenti nell'ambiente operativo del piano costituisce un fattore essenziale di successo o di insuccesso della pianificazione.

Malgrado l'evidenza di questa interdipendenza, i rapporti fra queste diverse pianificazioni sostanziali sono stati assai scarsi, e i tentativi di inquadrare tali rapporti in un "*sistema della pianificazione*" comune (*che avrebbe potuto essere il campo specifico più importante di una teoria della pianificazione bene intesa*) sono stati ancora più scarsi.

Qui tenterò di "modellizzare" questo sistema della pianificazione, allo scopo di indicare il tipo di analisi e di riflessione che avrebbe dovuto essere considerato il campo più proprio della *planning theory* (come quello già esaminato della pianificazione come processo), e sul quale si dovrebbe - a mio avviso - basare lo sforzo per una sua "ricostruzione".

Anche in questo caso, naturalmente, tale modellizzazione o schematizzazione, è assai "semplificata". Non solo, ma le singole voci nelle quali si sono dovute articolare le varie dimensioni sono del tutto propositive e provvisorie; devono essere intese solo come suggerimenti indicativi ed esplicativi per quell'ulteriore lavoro nel quale si dovrebbe concentrare la auspicata ricostruzione della *planning theory*.

Ciò che desidero continuare a raccomandare anche nella concezione di un "*sistema della pianificazione*" è una netta distinzione fra il momento della scelta o selezione (*selection*) e quello della realizzazione o attuazione (*implementation*). Al punto che suggerirò due schemi di "sistema della pianificazione", uno per ciascuno dei due momenti. Tuttavia, come si vedrà, non viene esclusa, e neppure sottovalutata, la stretta, concreta, interdipendenza, da definire successivamente, tra i due schemi.

Una precisazione ulteriore è quella che il "sistema della pianificazione" che ci accingiamo a descrivere, non ha nulla a che vedere con un sistema "positivo" della società, o "societale", del quale se ne hanno numerose espressioni (per es.:

Parsons<sup>25</sup>, Isard<sup>26</sup>, etc.), anche se in qualche cosa possono apparire delle somiglianze. Il sistema della pianificazione, in breve, non riguarda la *struttura* della società in quanto tale, bensì la *gestione* della società.<sup>27</sup>

Il sistema della pianificazione è un sistema complesso<sup>28</sup>. In altri termini è un sistema che riguarda tutto l'insieme della vita sociale e ingloba tutti i possibili decisori che in essa agiscono. E' un sistema *olistico*. Come tale, esso va strutturato secondo un modello esauriente di tutti i possibili campi e decisori in giuoco nella vita sociale. La sua dimensione territoriale è “globale”, nel senso anche letterale: raggiunge la scala planetaria.

Esso va strutturato perciò in base ad una tassonomia *conglobante*, evidentemente pluridimensionale, che è la sola all'altezza della complessità in questione. La pluridimensionalità mentre si incontra con la complessità, si scontra con la praticità gestionale, e con il bisogno di percezione rapida delle interrelazioni da parte degli operatori, pianificatori o decisori che siano. Ecco perché sono raccomandabili delle tassonomie che siano limitate sia nelle dimensioni che nella estensione delle voci (*items*). Tuttavia la dimensionalità, l'estensione e la nomenclatura delle tassonomie sono del tutto opzionali, e sarebbe bene che costituissero un campo di un'intensa attività propositiva dagli studi da parte della *planning theory*. Come anche sarebbe auspicabile che - dopo una ragguardevole attività propositiva e dibattito critico - si arrivasse, in qualche modo, all'assunzione di una tassonomia

---

<sup>25</sup> Il “sistema sociale” di Parson (1937).

<sup>26</sup> La “teoria generale” di Isard (1969).

<sup>27</sup> Ecco perché la teoria della pianificazione non ha bisogno di affiancarsi ad una “teoria della società” (come sosteneva Dyckman nella citazione che ne ho fatto contestandola, nel primo contributo da me presentato alla stessa Conferenza di Oxford sul futuro della *planning theory* (Archibugi, 1998).

<sup>28</sup> In verità questa sembrerebbe una tautologia: ogni sistema è complesso per definizione.

*convenzionale*,<sup>29</sup> allo scopo di renderla più utilizzabile da parte di tutti come quadro sistemico delle interdipendenze; e allo scopo di rendere più rapida la comprensione di linguaggio nella comunità scientifica dei pianificatori.

Sempre allo scopo di agevolare la comprensione di quanto intendo per “sistema della pianificazione”, adotterò un modello solo a tre dimensioni, che mi sembrano sufficienti ad includere una tassonomia olistica abbastanza esplicativa dei più importanti aspetti della pianificazione stessa. Il sistema però si dividerà in due modelli, che risponderanno ai due momenti principali del processo: quello della *selezione* e quello della *attuazione*. Nello stesso tempo il sistema si articolerà dinamicamente nel tempo.

E' inutile dire che i due modelli, quello secondo il processo e il modello secondo la dinamica temporale, potrebbero essere fusi in unico modello pluri-dimensionale, e in una conseguente iper-matrice. Ma ciò farebbe perdere qualcosa nella percettività del modello e nella sua comprensione, senza far guadagnare nulla nella sua utilizzabilità.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Come sarebbe utile che alcune Associazioni professionali ed accademiche dopo adeguato dibattito giungessero ad accordarsi su tale tassonomia, e relativo glossario!

<sup>30</sup> Salvo nel caso, al momento improbabile, di una sua utilizzabilità in versioni quantitative (con relative modellizzazioni matematiche) di cui al momento non saprei vedere neppure la utilità. Tra le modellizzazioni più interessanti (inevitabilmente di carattere olistico) incontrate nella letteratura della pianificazione vi è la nota proposta di D. L. Foley (1964) inclusa nello sforzo di M. M. Webber di fondere aspetti spaziali con aspetti “a-spaziali” della struttura urbana (e che ho già commentato nel mio manuale di pianificazione regionale (Archibugi, 1979). Ho l'impressione che le radici del modello Foley/Webber, fortemente ancorate negli studi urbani, lo abbiano anche fortemente limitato. Come anche nel caso di altre importanti modellizzazioni spaziali quantitative esistenti nella letteratura: per esempio quelle di Britton Harris (1965a e 1965b); J. W. Forrester (1969); W. L. C. Wheaton (1974); A. G. Wilson (1968, 1974). Nella loro totalità, queste modellizzazioni erano limitate – a dispetto dei loro fini pratici ed operativi – anche dall’approccio “positivista” e “interpretativo”; e pertanto – a mio parere – esse erano, e rimangono, non così operative, come il modello abbozzato qui (nella speranza, tuttavia, che possa venire

#### 4.1 Il sistema di selezione dei piani

Il momento della selezione dei piani è stato sopra identificato come uno dei due momenti essenziali del processo di pianificazione, (vedi **Fig.1**). Su di esso è fondata la natura *strategica* della pianificazione, la determinazione dei suoi obiettivi, gli aspetti *sostantivi* della stessa. Con il momento della selezione si deve decidere *che cosa* si deve fare, a *che cosa* deve servire il piano.

Le dimensioni fondamentali del modello selettivo, o strategico, o decisionale, possono essere tre:

1. *Finalità di Utilità o di Benessere* (Obiettivi finali): **[Dimensione I]**.
2. *Politiche e Mezzi* (Obiettivi intermedi): **[Dimensione II]**.
3. *Distribuzione a scala territoriale* (Obiettivi spaziali): **[Dimensione III]**.

La Dimensione I, quella delle finalità di utilità o di benessere, si deve articolare in una tassonomia che corrisponda ad una classificazione soddisfacente di tutti i fattori di benessere sociale, nessuno escluso possibilmente. Poniamo che la lista di tali fattori possa così essere enunciata:

- a. Bisogni essenziali
  - b. Salute.
  - c. Abitazione e Ambiente naturale
  - d. Accessibilità.
  - e. Integrazione sociale e sicurezza personale.
  - f. Apprendimento ed educazione.
  - g. Partecipazione politica
  - h. Bisogni ricreativi e culturali.
- etc.

La Dimensione II, quella delle politiche e dei mezzi, riguarda la classificazione dei tipi di modalità che possono essere

---

ulteriormente articolato e reso quantificabile).

impiegate per il conseguimento degli obiettivi di benessere; e - soprattutto - i vincoli economico-finanziari per il conseguimento degli obiettivi. Dunque l'articolazione di questa dimensione potrebbe seguire quella delle "politiche" adottabili in relazione ai diversi obiettivi; per:

- a. Politiche dell'assistenza
- b. Politiche dei redditi
- c. Politiche dei servizi
- d. Politiche della sanità
- e. Politiche dell'occupazione
- f. Politiche dei trasporti
- g. Politiche della scuola e della formazione
- h. etc.

Infine la Dimensione III del sistema di selezione riguarda la scala territoriale, e i conseguenti obiettivi spaziali. Nella pianificazione pubblica, le scale territoriali alle quali è ragionevole misurare il benessere o la efficacia di "politiche" possono essere:

- a. Il sistema urbano<sup>31</sup>
- b. La comunità nazionale<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Personalmente non credo che gli obiettivi di benessere e le stesse "politiche" possano misurarsi e valutarsi a scale inferiori a quello del "sistema urbano" (le cui soglie minime non possono essere inferiori a 500mila abitanti, almeno nei paesi occidentali avanzati). Ma chi è di parer contrario potrà includere anche scale inferiori.

<sup>32</sup> La scala "regionale" sub-nazionale è largamente presente alla mente per l'esistenza in molti paesi di numerosi organi di autorità politica locale intermedi tra quelli nazionali e quelli urbani. Tuttavia la mia opinione è che tale scala sarebbe impropria per molte misure del benessere (troppo grande per la misura di un appropriato benessere sociale urbano, e troppo piccola per un appropriato benessere sociale nazionale) e per l'applicazione di politiche adeguate. Tra la comunità "nazionale" e quella "urbana" (nelle soglie minime sopra riferite) non riscontro delle ragioni sufficienti per una misurazione appropriata del benessere e una valutazione degli obiettivi; per cui le entità amministrative dovrebbero essere ricondotte al "sistema urbano"; mentre se si manifestano particolari motivi etnico-culturali

- c. La comunità sopranazionale (se esistente)
- d. La comunità planetaria e cosmopolitana.

Ne deriva la **Fig. 2**.

Come già detto, la Dimensione I è la sede nella quale si fa una analisi di coerenza e di compatibilità fra tutti gli obiettivi di piano per una intera comunità di riferimento. La Dimensione II quella in cui si fa l'analisi di coerenza e compatibilità fra gli obiettivi e le risorse economico-finanziarie a disposizione. La Dimensione III quella in cui si fa una valutazione della coerenza e compatibilità tra la comunità territoriale di riferimento e tutte le altre comunità territoriali presenti, e quelle che includono un livello superiore di rappresentanza territoriale. (A questa dimensione appartiene la trattazione di problemi quali il principio di sussidiarietà, o il livello e la natura del federalismo).

La relazione fra le tre dimensioni è lo strumento di controllo attraverso cui si realizza l'esame di coerenza e di compatibilità di tutti i piani, e di tutte le decisioni loro connesse, fra loro e con il generale contesto o ambiente decisionale.

#### *4.2 Il sistema di attuazione (o realizzazione) dei piani*

Il momento della attuazione (o realizzazione) dei piani è stato sopra identificato come uno dei due momenti essenziali del processo di pianificazione, (vedi **Fig.1**). Su di esso è fondata la *articolazione operativa* della pianificazione, il controllo e la valutazione della sua efficacia, e tutti gli aspetti *procedurali e politici* della stessa.

Con il momento della attuazione si deve decidere su *come, in che modo* realizzare quello che si è preferito e deciso di fare nel momento della selezione.

La logica priorità del problema di selezione rispetto al

---

"regionali" molto incisivi, si può assimilare questi casi a quelli delle comunità nazionali.

problema di attuazione è innegabile. Sarebbe raccomandabile che noi agissimo solo quando conosciamo la ragione della nostra azione. Ma è anche innegabile che dalla nostra azione noi ricaviamo (*come feed back*) buoni motivi per mutare le nostre preferenze.<sup>33</sup>

Nel campo della pianificazione pubblica, essendo (come afferma il Postulato N.3) i soggetti della pianificazione le istituzioni, il problema della realizzazione include non solo il *come fare*, ma anche *chi fa che cosa*. Ogni modellizzazione del sistema di attuazione dei piani deve tenere conto di ciò. Questo comporta un certo grado di coordinamento di efficienza fra tutti gli operatori del piano, cioè le istituzioni.

Come per il sistema di selezione dei piani (vedi **Fig.2**), anche per il sistema di attuazione le dimensioni fondamentali del modello o schema, possono essere tre (vedi **Fig. 3**), e conformarsi a quelle del modello decisionale o strategico, articolandosi come segue:

1. *Le istituzioni delle politiche* (Enti di governo, per settori di servizio e/o di responsabilità): [Dimensione I].
2. *Le istituzioni della società civile* (incluse le "imprese" e le "famiglie"): [Dimensione II].
3. *Le istituzioni territoriali* (Enti di governo, istituzioni, governative o no, secondo la loro competenza territoriale): [Dimensione III].

La Dimensione I, quella delle istituzioni della politica, elenca tutte le istituzioni nei diversi settori delle amministrazioni pubbliche coinvolte in qualche modo nella gestione degli obiettivi, e organizzate, per quanto possibile, in conformità alla Dimensione I del modello decisionale o selettivo.

La sua tassonomia corrisponde agli organigrammi del

---

<sup>33</sup> Più ampi riferimenti a questo genere di argomento si trovano nella interessante raccolta di saggi sull' "azione sociale" (a cura di Seebass e Tuomela, 1985).

governo di riferimento.(Per es.: per i *bisogni essenziali*, l'ente (Ministero o Assessorato o altro) dell'assistenza sociale; per la *salute* l'ente della politica sanitaria; per l'*accessibilità* gli enti di gestione dei trasporti, e così via).

La Dimensione II, quella delle istituzioni della società civile, elenca gli operatori non pubblici, le cui decisioni ed azioni possono avere un impatto non irrilevante sulla realizzazione degli obiettivi e delle politiche del modello strategico o decisionale. Si tratta soprattutto del sistema delle *imprese*, operanti nel mercato per scopo di profitto, che hanno una infinità di impatti, positivi e negativi sugli obiettivi e le politiche dei piani (modello strategico). Si tratta anche della istituzione *famiglie*, destinataria finale della maggior parte degli obiettivi della pianificazione, e che, in modo più o meno associato, può costituire - almeno nella parte di selezione degli obiettivi - un importante *partner* degli enti di governo per la definizione degli obiettivi. E, infine vi sono le organizzazioni del "terzo settore", il settore *non-profit*, che sono enti ed operatori particolarmente interessati alla realizzazione dei piani, e quindi un potente alleato degli organi governativi di realizzazione dei piani.

Infine la Dimensione III del sistema di realizzazione - che riguarda le stesse *scale territoriali*, e i conseguenti obiettivi spaziali che si sono indicati nella dimensione territoriale del modello strategico - elenca tutte le istituzioni (stato, imprese, famiglie) pubbliche e non, che operano con competenza territoriale. Esse possono essere:

- a. Gli enti urbani <sup>34</sup>
- b. Gli enti di interesse nazionale
- c. Gli enti sopranazionali

---

<sup>34</sup> Gli enti territoriali sono di fatto assai di più in ogni paese di quelli qui suggeriti, in corrispondenza alle preferite scale territoriali suggerite per il modello strategico. Ciò significherà che gli obiettivi e le politiche identificati nei piani, secondo l'articolazione territoriale essenziale del modello strategico, dovranno essere messi in relazione alle autorità di più livelli esistenti (fra quello municipale a quello nazionale).

d. Gli enti a scala mondiale

Dall'elenco delle tre dimensioni e delle eventuali tassonomie dell'attuale modello di attuazione dei piani, ne deriva la **Fig. 3**.

#### *4.3 Interdipendenze funzionali e temporali*

I due schemi proposti mirano a fornire un quadro e a stimolare una analisi di *tutti* i fattori da tenere sotto esame di coerenza e compatibilità a) nel processo di *selezione dei piani*, e b) nel processo di *attuazione dei piani*.

Nel processo di selezione (o formulazione, o preparazione) dei piani ogni funzione di preferenza espressa (con o senza concertazione delle parti interessate) senza un inquadramento ed una analisi di compatibilità con tutti i fattori elencati, si rischia o delle sub-optimalità o della precarietà decisionale. Insomma, si tratta di una ottimalità assai parziale e assai effimera.

Nel processo di attuazione (o realizzazione o gestione) dei piani, ogni azione intrapresa senza tener conto delle decisioni e delle azioni intraprese dalle *altre* istituzioni nel contempo interagenti nel piano, rischia di essere *bloccata o resa inutile* - con grande spreco di risorse e di energie. (Quest'ultima, è la vera la "storia" della pianificazione in molti paesi negli ultimi decenni).

Il coordinamento, che è un imperativo di ogni gestione pluri-dimensionale, produce almeno l'effetto di una più vasta, consapevole valutazione di tutte le forze in giuoco. Anche se esso dovesse venir meno nella sua efficacia operativa, il riferimento al quadro delle realizzazioni, così come sopra concepito, servirebbe a mettere in evidenza le eventuali conflittualità e rendere maggiormente consapevoli gli operatori: con il risultato di quella che potrebbe chiamarsi una pianificazione "spontanea".<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Non assomiglia forse a questa pianificazione "spontanea", la idea di una "Planning Society" che fu disegnata dal Comitato misto Congresso-

Ma affinché questo “coordinamento”, spesso inteso come coordinamento fra istituzioni, abbia luogo ed efficacia, occorre che i contenuti delle decisioni e delle scelte che si devono coordinare siano noti e identificati in un *quadro di assieme*. Altrimenti si opera un “coordinamento al buio”, fine a se stesso, sterile e talora perfino pericoloso.

Ecco perché diviene indispensabile che venga organizzato anche un permanente confronto fra i due sistemi, così concepiti e così separati, della selezione e della attuazione (vedi **Fig.4**). Esso può permettere di tenere sotto un appropriato controllo e monitoraggio sia la *validità* del processo strategico selettivo, sia quella del processo realizzativo, attuativo e organizzativo. La possibilità di passare con cognizione di causa e di effetto da un sistema all'altro, da un piano all'altro, da un livello all'altro, aumenterebbe enormemente la qualità del sistema di pianificazione, al punto che viene da pensare come si possa concepire la concezione e la realizzazione di un piano, di qualsivoglia piano, *senza* la presenza di questi strumenti di confronto (come invece è la pratica corrente).<sup>36</sup>

E di fronte a questa visione e prospettiva, viene da domandarsi che senso possano avere molti dei discorsi correntemente fatti *sulla* pianificazione, quelli che contrappongono un metodo “blue-print” ad un metodo “incrementalista”, un metodo “generalista” o “comprehensive” ad un metodo del caso per caso, e così via; tutte questioni che vengono spesso commercializzate come “teoria della pianificazione”, ma che devono la loro esistenza proprio ad una assenza di una adeguata ed appropriata teoria della pianificazione! E ancora più desolante - sempre di fronte a

---

Presidenza (Usa) nel suo rapporto sopra ricordato? (US Advisory Committee on National Growth Policy Processes, 1976).

<sup>36</sup> In effetti questo avviene implicitamente. E senza la sicurezza di un esplicita e sistematica analisi, senza una “lista di controllo” di tutte le *interdipendenze in giuoco*. *La teoria della pianificazione, che qui stiamo promuovendo, consiste nel mettere in evidenza, prima di tutto, questa lista di controllo.*

quella visione - è quando a sostegno di questa o quella tesi metodologica, vengono adottati casi o storie concrete di vita (dei piani) vissuta. E viene poco alla mente che chiunque saprebbe trovare a sostegno di una tesi o dell'altra di metodo, un esempio o una storia ad hoc!

Infine, sarebbe anche utile, per ciascuno dei due sistemi, confrontarne lo stato *diacronico* (**Fig.5**). Ogni sistema si trova a subire nel tempo delle variazioni che devono essere valutate, se non altro per non rischiare - quando il sistema è usato, come nel nostro caso, come uno strumento paradigmatico o tassonomico di valutazione - di arrivare a confronti intertemporali con parametri mutati nel tempo (che è un errore conoscitivo usuale, che è difficile evitare nella raccolta di dati e statistiche correnti).

## 5. Conclusioni

In conclusione, questa “carrellata” ha inteso solo fornire - come detto all'inizio - un ulteriore rapido schizzo di che cosa si dovrebbe occupare la teoria della pianificazione per essere ...una autentica teoria della pianificazione. Come già detto, questo schizzo va a supporto delle considerazioni fatte in un altro contributo<sup>37</sup> sulle ragioni di un certo disagio sulle tendenze attuali della teoria della pianificazione.

Il sistema di pianificazione così schematizzato dovrebbe essere dilatato dall'analisi critica. L'iper-matrice che scaturisce dagli schemi del sistema dovrebbe essere analizzata in ciascuna delle sue celle, per aumentare la conoscenza delle interdipendenze che in essa si producono.

E' in questa direzione che la teoria della pianificazione potrebbe produrre degli avanzamenti conoscitivi importanti, e fornire un aiuto costruttivo, e non distruttivo, alla pianificazione stessa.

---

<sup>37</sup> Ci riferiamo sempre al già citato contributo: *La teoria della pianificazione: ricostruzione o requiem della pianificazione?*

## Riferimenti bibliografici

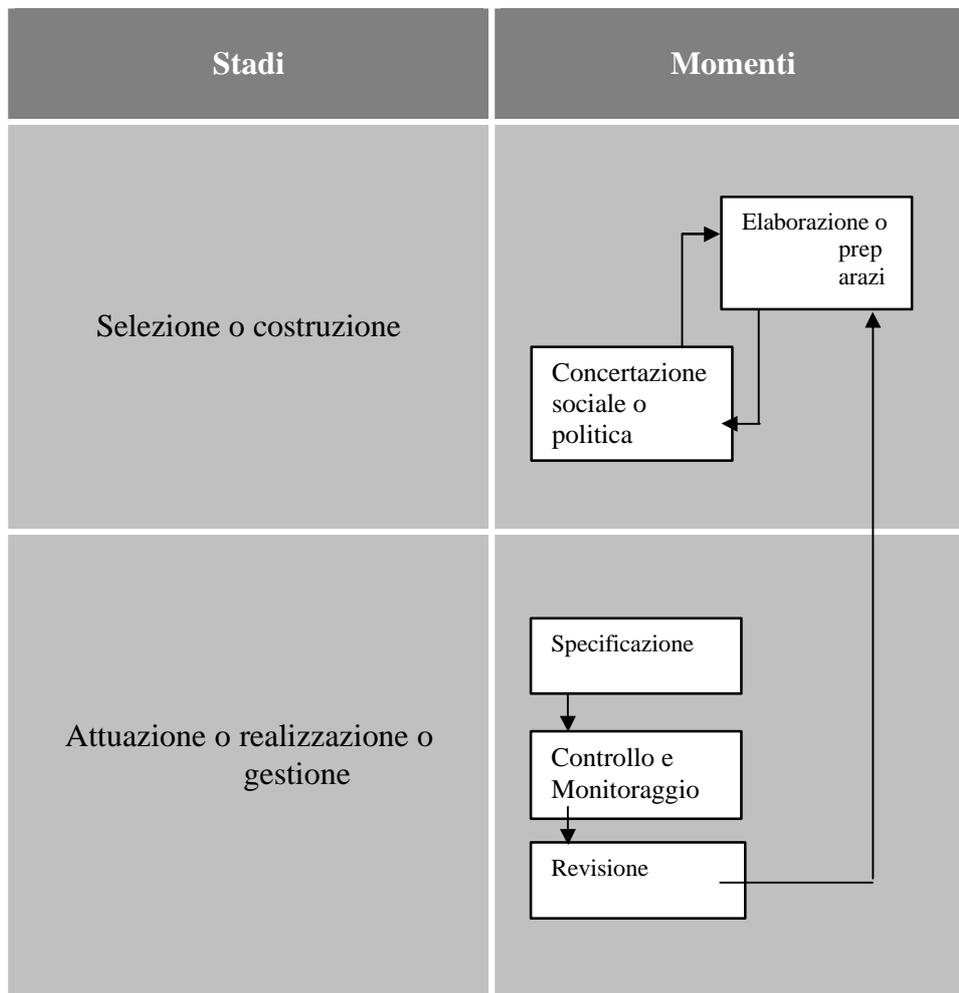
- Alexander R. Ernest (1998). *Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-postmodernist Perspective*. Planning Theory Conference, Oxford Brookes University, 2-4 April, School of Planning.
- Archibugi F. (1979). *Principi di pianificazione regionale* 2 vols(1979). Franco Angeli: Milano.
- Archibugi Franco (1992). *Introduction to Planology: A Survey of Developments Toward the Integration of Planning Sciences*. Rome: Planning Studies Centre.
- Archibugi Franco (1992). *Towards a New Discipline of Planning* . The First World-wide Conference on Planning Science, Palermo, 8-11 September 1992, .
- Archibugi Franco (1996). “Verso una nuova disciplina della pianificazione.” *Prometheus*, 16/17 : .
- Archibugi F. (1998). *Planning Theory: Reconstruction or Requiem of Planning?*. Planning Theory Conference, 2-4 April 1998, Oxford Brookes University, Oxford Brookes University School of Planning.
- Archibugi Franco (1999). L' approccio programmattico: considerazioni di metodologia basate su i contributi di Frisch, Tinbergen e Leontief. In: N. Acocella et al. eds, *Saggi di politica economica (in onore di Federico Caffè)*. Milano: Franco Angeli.
- Catanese James Anthony and W. A. Steiss (1970). *Systemic Planning: Theory and Application*. Lexington, Mass.: Heath Lexington Books.
- Chadwick George (1971). *A Systems View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. Oxford: Pergamon Press.
- Checkland P.B. (1981). *System Thinking, System Practice*. New York: Wiley.
- Checkland P. B. (1984) . Rethinking a Systems Approach. R. Tomlinson and I. Kiss, *Rethinking the Process of Operational Research and Systems Analysis*. Oxford: Pergamon.
- Churchman C. W. (1971). *The Design of Inquiring Systems*: Basic Books.
- Cooke Philip (1983). *Theories of Planning & Spatial Development*. London: Hutchinson & Co.
- Dewey John (1944). *Theory of Valuation*.
- Dyckman W. John (1969). “The Practical Uses of Planning Theory.” *Journal of the American Institute of Planners*, (35): 300.
- Faludi A. (1973a). *Planning Theory*. Oxford: Pergamon.
- Faludi A., Ed. (1973b). *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Farkas J. (1984) . Change in the Paradigms of Systems Analysis. T. R. a. K. I., *Rethinking the Process of Operational Research and Systems*

- Analysis*. Oxford: Pergamon.
- Foley D. L. (1964) . An Approach to Metropolitan Spatial Structure. M. M. Webber, *Explorations into Urban Structure*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Forrester J. W. (1969). *Urban Dynamics*. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- Frisch R. (1964). An Implementation System for Optimal National Economic Planning Without Detailed Quantity Fixation from a Central Authority. F. Long, *Economic Planning Studies (by Ragnar Frisch)*. Dordrecht: Reidel 1976.
- Frisch R. (1976). *Economic Planning Studies*. Dordrecht: Reidel.
- Gottinger W. Hans (1983). *Coping with Complexity: Perspectives for Economics, Management and Social Sciences*. Dordrecht: Reidel.
- Harris B. (1965a). *Organizing the Use of Model in Metropolitan Planning*. Berkeley: California State Office of Planning.
- Harris B. (1965b). "Urban Development Models: New Tools for Planning." *Journal of the American Institute of Planners*.
- Hutchinson T. W. (1964). *Positive Economics and Policy Objectives*. London: George Allen and Unwin.
- Isard W. (1969). *General Theory, Social, Political, Economic and Regional*. Cambridge Mass.: MIT Press
- Johansen L. (1977-1978). *Lectures on Macroeconomic Planning*. Vol.1: A General Aspects. Vol.2: Centralisation, Decentralisation, under Uncertainty Planning. Amsterdam: North-Holland.
- Kaufmann A. (1968). *Le tecniche decisionali: introduzione alla praxeologia*. Milano, Il Saggiatore.
- Kindler J. and Kiss I. (1984). Future Methodology Based on Post Assumption. In: R. Tomlinson and I. Kiss, *Rethinking the Process of Operational Research and Systems Analysis*. Oxford: Pergamon.
- Kotarbinski T. (1965). *Praxiology: An Introduction to Science of Efficient Action*. Oxford, Pergamon Press.
- Lewis C.I. (1946). *An Analysis of Knowledge and Valuation*.
- Mazza L. (1998). *Designers of the future: certainty, flexibility and time in land use planning*. Planning Theory Conference, 2-4 April, Oxford Brookes University, Oxford, School of Planning.
- McLoughlin J. B. (1969). *Urban and Regional Planning: A System Approach*. London: Faber and Faber.
- Myrdal G. (1972). "How Scientific are the Social Sciences?" *Cahiers de l'ISEA, Serie H.S.*, 14 : .
- Parsons T. (1937). *The Social System*. Glencoe, III: The Free Press.
- Parsons T. & Shils E. A. (1951). *Toward a General Theory of Action*. Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Parsons T., Ed. (1961). *Theories of Society*. Glencoe: The Free Press of

Glencoe, III.

- Parsons T. (1968). "Systems Analysis: Social Systems." *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, 15.
- Seebass G. and Toumela A., Eds. (1985). *Social Action*. Dordrecht: Reidel.
- Tomlinson R. (1984). "Rethinking the Process of Systems Analysis and Operational Research: From Practice to Precept and Back Again". In: R. Tomlinson and I. Kiss, eds., *Rethinking the Process of Operational Research and Systems Analysis*. Oxford: Pergamon: 205-223.
- Tomlinson R. and Kiss I., Ed. (1984). *Rethinking the Process of Operational Research and Systems Analysis*. Oxford: Pergamon.
- US Advisory Committee on National Growth Policy Processes (1977). *Forging America's Future: Strategies for National Growth and Development*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Webber M. Melvin, Ed. (1964). *Explorations into Urban Structure* . Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Wheaton W. C. (1974). "A Comparative Static Analysis of Urban Spatial Structure." *Journal of Economic Theory*, (9): 223-237.
- Wilson A. (1968). "Models in Urban Planning a Synoptic Review of Recent Literature." *Urban Studies*: 249-276.
- Wilson A. G. (1974). *Urban and Regional Models in Geography and Planning*. London: Wiley.

Fig.1  
**Il modello del processo di pianificazione**



Da: F.Archibugi, *Principi di pianificazione regionale*, FrancoAngeli, Milano, 1979.

Fig.2  
**Il modello del sistema di selezione dei piani**

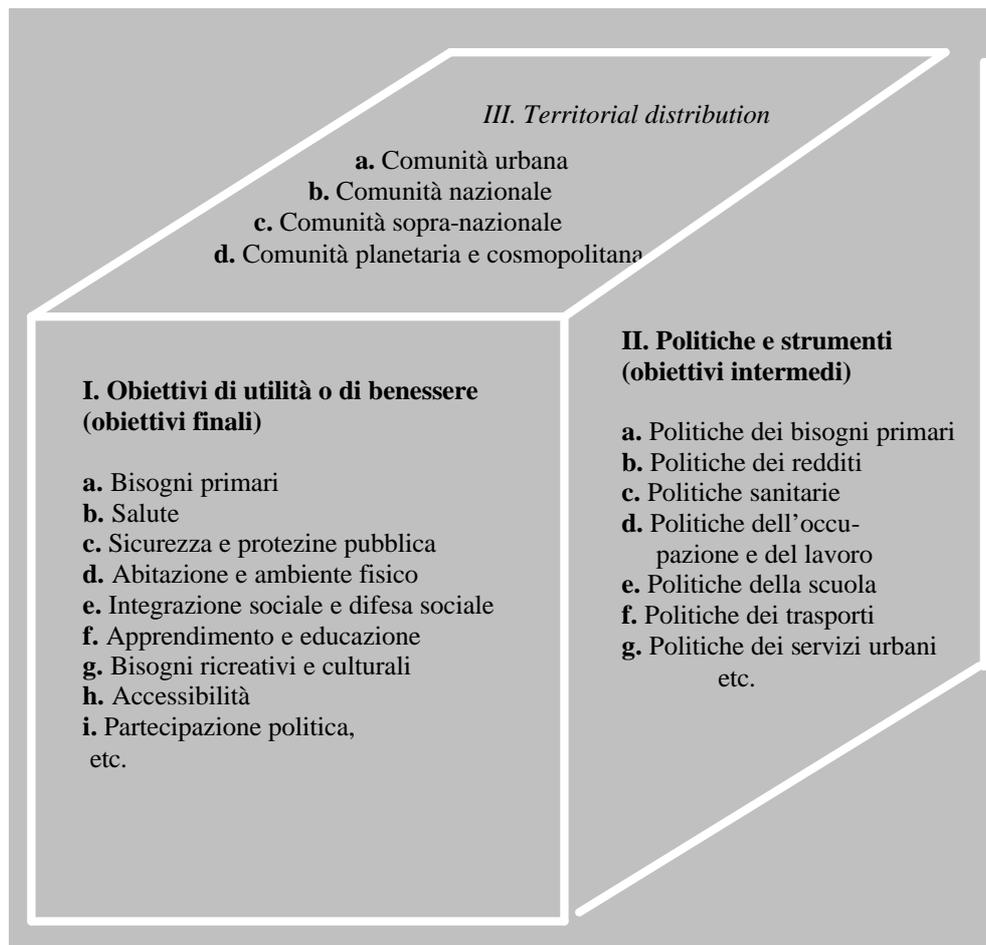
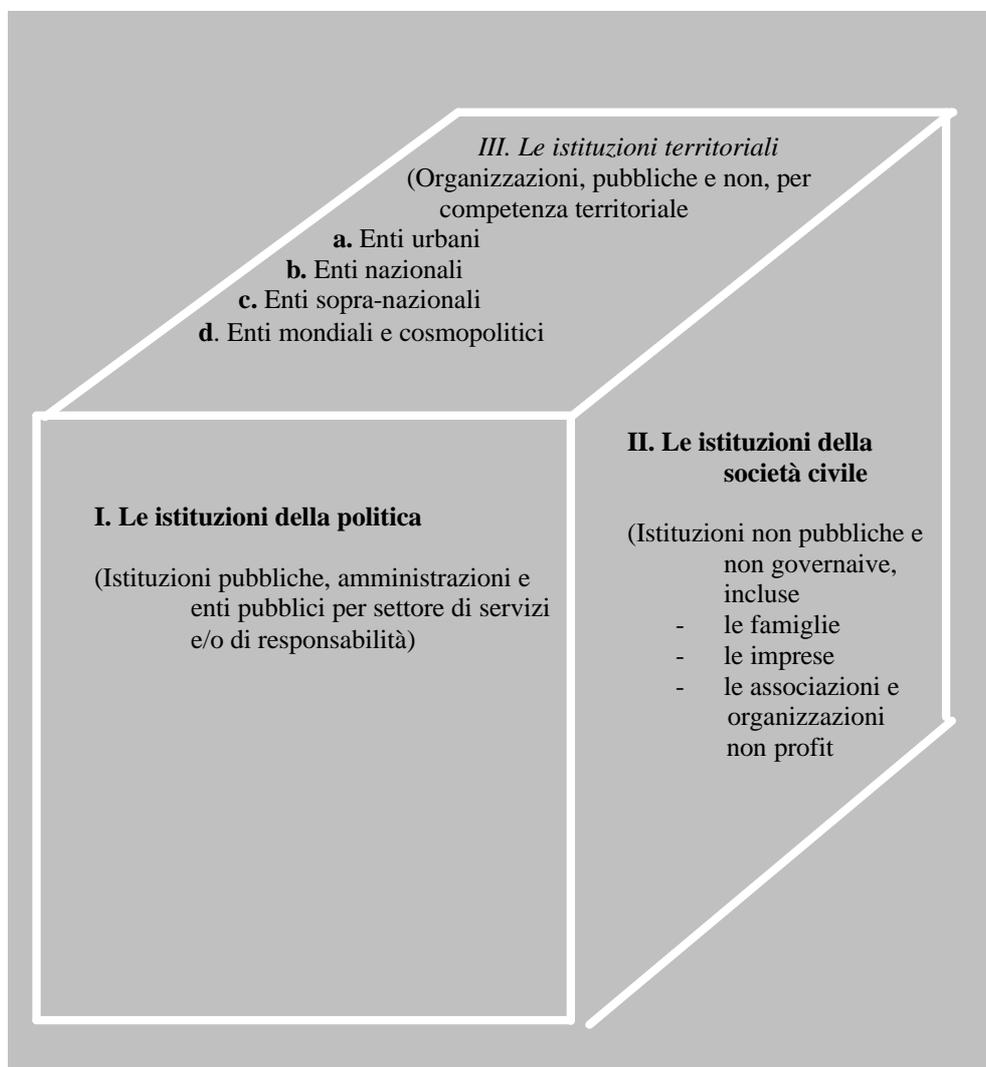


Fig.3  
**Il modello del sistema di attuazione dei piani**



**Fig.4**  
**Controllo delle interazioni**  
**fra il sistema di selezione e**  
**il sistema di attuazione dei piani**

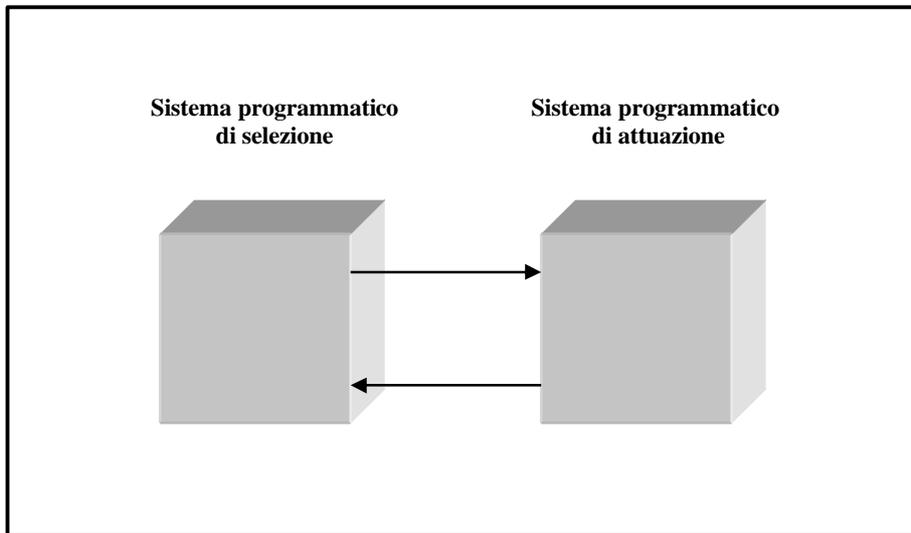


Fig.5  
**Conflitto diacronico fra i sistemi di pianificazione**

