

La ‘cultura geografica’ e la ‘cultura della pianificazione’: un abbozzo di visione ‘meta-disciplinare’*

Franco Archibugi

Nel concerto di valutazioni che sono promosse, in questa adunanza della SGI, sulle prospettive e le aspettative della ‘cultura geografica’, mi inserirò con delle considerazioni più consone alla mia più propria ‘cultura’ – quella della ‘pianificazione’.

Vorrei pertanto mettere in rilievo sotto quale profilo mi sembra si potrebbe, (anzi si dovrebbe), prospettare lo sviluppo delle relazioni fra cultura geografica e cultura della pianificazione.

Queste relazioni vanno viste sotto la luce della ‘*integrazione disciplinare*’; e la luce dell’ ‘*approccio programmatico*’.

Mi soffermerò dapprima brevemente sulla descrizione di questi due aspetti.

1. L’*integrazione disciplinare*

Credo che molti geografi sarebbero d’accordo nel dire che già la geografia per se stessa, come disciplina, da tempo è il prodotto di una forte integrazione disciplinare. Al contrario è la pianificazione che ancora non è riuscita a sviluppare nel suo seno una forte integrazione disciplinare, così come raccomandato e promosso sul piano accademico da alcuni decenni.

L’approccio ‘integrato’ alla pianificazione fu peraltro sancito da una letteratura importante fin dagli anni sessanta del secolo scorso. Fin da allora si diffusero le espressioni di ‘*integrative*’, ‘*comprehensive*’, ‘*unified*’, ‘*systemic*’ e ‘*strategic planning*’ (tutti aggettivi che non differiscono molto di significato l’uno dall’altro) rivolte, per contro, a scartare l’aggettivazione ‘sostantiva’ delle pianificazioni (per es.: ‘economica’, ‘sociale’, ‘fisico-ambientale’, ‘urbanistica’, etc.) che era invece espressione delle separatezza disciplinari. E si iniziò a mettere in rilievo gli aspetti *meta-disciplinari*, processuali, e metodologici della pianificazione stessa¹. Sul piano politico- istituzionale la pianificazione integrata fu soprattutto raccomandata soprattutto nell’ambito delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali allora impegnati nei grandi piani di sviluppo per i paesi

* Conversazione tenuta sul tema ‘la cultura geografica’ in occasione della cerimonia di consegna di una onorificenza sociale all’autore da parte della Società Geografica Italiana. Roma, Palazzetto Mattei in Villa Celimontana, 28 marzo 2006.

¹ Allo sviluppo dei metodi appropriati di questa *pianificazione integrata* ho infatti dedicato buona parte della mia vita di ricerca, fondando fin dal 1965 con altri colleghi di diverse discipline (economisti, urbanisti, sociologi, politologi, sistemisti, amministrativisti etc.), il *Centro di studi e piani economici* (poi *Planning Studies Centre* nella sua dimensione internazionale) come istituto di ricerca meta-disciplinare sulla pianificazione *tout court*, senza aggettivi.

in via di sviluppo² Si cominciò a definire l'approccio integrato un *requisito essenziale* di funzionamento e di efficienza dalla pianificazione, in assenza del quale si sarebbero ottenuti risultati solo parziali e settoriali, assai pericolosi perché sub-ottimali, cioè non consapevoli degli effetti indotti, o laterali³.

Inoltre l'integrazione disciplinare fu sostenuta per assicurare il coordinamento sistemico dei piani a diversi *livelli territoriali* di applicazione (locale, urbano, regionale, nazionale e anche 'globale'). Si sostenne a buon ragione - pur riconoscendo le diversità di contenuti di tali piani a diversi livelli territoriali e una loro distinzione per motivi pratici - che si imponeva l'imperativo di garantire la piena conoscenza delle *interrelazioni* tra detti livelli, trascurando la quale si sarebbe danneggiata la coerenza, e così anche la fattibilità, dei piani.

Tuttavia, questo cammino verso l'approccio unificato (o integrato) ha incontrato molti ostacoli in seno all'attività e alla gestione delle istituzioni politiche. E i progressi del processo integrativo sono stati minimi.

Fra le cause di questa lentezza, purtroppo, è da annoverare anche lo scarso adeguamento delle istituzioni educative, cioè delle università, ancora anchilosate su degli steccati disciplinari di vecchio stampo. L'istruzione superiore si è aperta con fatica a qualche cooperazione appena *interdisciplinare*, ma ciò nella generalità dei casi non ha risolto le deficienze di un *metodo unitario*, direi di carattere *neo-disciplinare*, di cui veniva sempre più emergendo la necessità su larga scala, nella molteplicità e complessità delle gestioni pubbliche.

E a tutt'oggi, malgrado i grandi sforzi che ovunque si fanno (soprattutto nel mondo universitario anglosassone), per fondere in una *unica professionalità le nozioni di base e le tecniche operative della scienza politica, amministrativa e manageriale*, l'educazione superiore fa ancora fatica a fornire una offerta formativa adeguata, lasciando per lo più all'iniziativa ancora personale ed occasionale il compito di colmare l'assenza di un insegnamento finalizzato alle procedure e alle tecniche *unitarie* della pianificazione, e alla preparazione specifica dei decisori e dei manager professionali nei programmi del settore pubblico (che è divenuto così esteso e molteplice!).

Insomma nelle strutture politico-amministrative della vita pubblica e dei servizi pubblici si fa ancora sentire il peso delle antiche partizioni disciplinari tradizionali e delle formazioni di base, rendendo impraticabile la elaborazione di una metodologia basata su una integrazione dei vari approcci. E stenta a farsi largo, appunto, una *'cultura della pianificazione'*.

² Nella miriade di documenti ufficiali che hanno segnato la nascita di questa 'cultura' della pianificazione *integrata*, (fu chiamato 'approccio unificato alla pianificazione', *unified approach to planning*). Citerò solo la Risoluzione n.3409 del 1975 dell'Assemblea ONU; più ampie testimonianze storiche sono riprodotte nel sito del Centro di studi e piani economici (www.planningstudies.org).

³ Requisito in assenza del quale la pianificazione diventa una cattiva pianificazione, anzi *non è* pianificazione (o è solo una pseudo-pianificazione come taluni l'hanno definita).

2. La geografia come dimensione spaziale della pianificazione

Ebbene nello sforzo di integrazione neodisciplinare e nella costruzione di una 'cultura della pianificazione', ho personalmente sempre trovato un fattore di grande supporto nella cultura geografica, in quanto espressione della fondamentale *dimensione 'spaziale'* della pianificazione.

E' notorio come la cultura geografica sia stata coinvolta a partire dagli anni settanta del secolo scorso, dall'esplosione di attenzione che nel mondo si è avuto nei confronti della esigenze di protezione ambientale e più in generale della sensibilità ambientalista. L' 'ambientalismo', in tutte le sue forme, ha rappresentato indubbiamente una ondata di riflessione e di attenzione che può essere ascritta alla cultura geografica, con un effetto importante sul suo allargamento e il suo rinnovamento.

Ma ho sempre ritenuto che una gestione critica ed efficiente dell'ambientalismo dovesse implicare la inserzione della protezione e della gestione dell'ambiente in un più complesso e più ricco processo di valutazione: quello derivante dalla *pianificazione integrata*. Perché è solo con questa che i molti, possibili, anzi inevitabili, conflitti di obiettivi, ed anche di 'valori', devono essere 'gestiti' in modo unitario, allo scopo di evitare la paralisi dello sviluppo che deriva da conflittualità non composte. Un processo integrato di pianificazione, infatti, garantisce – se portato avanti a livelli tecnici adeguati - la elaborazione di una 'funzione di preferenza collettiva', attraverso cui le singole visioni, interessi, scelte, vengono a trovare soluzioni adeguate, cioè ottimizzate con la più ampia e fattiva negoziazione delle parti interessate. Questo processo ha un nome: si chiama processo di programmazione strategica.

Senza l'introduzione di tale processo – che garantisce uno sbocco razionale e dinamico alle scelte e alle decisioni pubbliche - tutti i programmi di settore, e fra questi anche quelli di protezione ambientale, rischiano di essere paralizzati, sia in attivo che in passivo, sia come fattori di paralisi di 'altri' programmi; che come ostacolo al 'proprio' programma subito da parte di altri programmi. Insomma lo 'sviluppo sostenibile' che costituisce una condizione razionale dello sviluppo stesso, può essere garantito solo da un processo integrato, unitario, di programmazione.

Sotto questo aspetto, la cultura geografica potrebbe avere una funzione di integrazione notevole. Essa – come si è detto – contiene già in se stessa ricchi elementi di inter-disciplinarietà; si estende come base di sostegno a molti indirizzi professionali, dalle scienze naturali alle scienze antropiche, e potrebbe costituire pertanto un fattore importante di coagulo della integrazione disciplinare finalizzata alla pianificazione.

3. L'approccio programmatico

La relazione fra 'cultura geografica' e 'cultura della pianificazione' può essere vista anche sotto la luce dell' 'approccio programmatico'.

L'approccio programmatico (*the programming approach*) rappresenta una svolta importante di tipo metodologico, che estende il suo impatto su tutto l'arco delle scienze umane e sociali, e quindi anche su quella parte della geografia o delle scienze ambientali che non riguarda solo i fenomeni 'naturali'.⁴

L' 'approccio programmatico' contesta la possibilità di ricavare dall'analisi dei fenomeni socio-economici, e da una razionalità astratta fondata su dati sperimentali *ex post*, delle presunte leggi scientifiche nel campo dei comportamenti umani (individui, gruppi, comunità, etc.). Assume invece la necessità di conoscere *ex ante* la conseguibilità e fattibilità di determinati obiettivi e programmi di azione (strategie) e di determinati risultati prescelti e attesi, tenuto conto delle limitazioni di ambiente, di risorse disponibili, di mezzi materiali e di tecnologie, di capacità umane e di volontà soggettiva dei gruppi. Per ottenere la fattibilità dei programmi, occorre pertanto inoltrarsi in un processo di elaborazione *ex ante* delle limitazioni e delle possibilità di qualsivoglia corso di azioni finalizzato a determinati obiettivi, con scarsa fiducia – nel positivo o nel negativo – sulle analisi dei fenomeni *ex post*.

L' 'approccio programmatico', quindi, mette in discussione fin dall'inizio, nelle scienze sociali l'analisi di ciò che è (analisi tradizionalmente definita 'positiva', come mutuata dalle scienze della natura) per anteporre dapprima la definizione di ciò che *dovrebbe essere*, per poterne dedurre i quesiti cui rispondere con la analisi delle possibilità e configurarne le fattibilità. Con questo approccio la conoscenza viene direttamente subordinata all'azione, e non viceversa⁵. E' dagli obiettivi, e dalla sequenza di decisioni e di azioni che ne derivano, nelle date condizioni e limitazioni, che si sviluppa la vera conoscenza. Una conoscenza pragmatica orientata, anzi fondata, sul risultato.

Questo approccio modifica sostanzialmente il tipo di conoscenza richiesta. Si tratta di *conoscenza finalizzata al risultato*.

Tale conoscenza richiede non solo una conoscenza inter-disciplinare o multi-disciplinare, ma una conoscenza trans-disciplinare o meglio *meta-disciplinare*: una *nuova* conoscenza, che sviluppa se stessa dinamicamente senza attingere a conoscenze statiche, canoniche e consolidate. Una conoscenza suscitata dai problemi emergenti e dalle soluzioni e decisioni migliori per affrontarli; una conoscenza che richiede una costante verifica dei suoi postulati e dei suoi

⁴ Nell'economia politica la svolta dell' 'approccio programmatico' la si deve soprattutto a Ragnar Frisch che ne è stato fra i primi teorizzatori - nei saggi dell'ultimo più maturo periodo della sua attività scientifica, (Frisch, 1976). Esso costituisce una autentica rivoluzione epistemologica che non ha ancora ricevuto la opportuna acquisizione nel *mainstream* della scienza economica.

⁵ Nel pensiero epistemologico, questo approccio si è manifestato più volte con sembianze diverse. Nella sociologia, le radici si possono incontrare nei lavori di 'sociologia della conoscenza' (vedi essenzialmente l'opera di Karl Mannheim); più recentemente è stato sviluppato nell'ambito della pianificazione urbanistica nel vasto dibattito di 'teoria della pianificazione', assumendo la formula di 'pianificazione centrata sulla decisione' (dal titolo di un libro del più noto teorico dell'argomento, Andreas Faludi, 1987). L'argomento è stato centrale intorno a cultori delle scienze della ricerca operativa e della teoria delle decisioni. Gli autori più in vista sono John K. Friend e il gruppo della Scuola IOR in GB, da un lato, e in America il gruppo di Bell, Raiffa e Tversky. Più ampie informazioni sulle varie scuole di pensiero che sottendono all'approccio programmatico, sono, ovviamente, in alcuni miei lavori (vedi ref. bibl.).

paradigmi *in ragione degli obiettivi* che si propone (ed è questo il vero significato dell'uso, in tal caso, della parola 'strategica').

4. Una riconsiderazione delle professionalità implicate

Nello schema qui allegato, ho abbozzato il percorso attraverso cui partendo dalle discipline tradizionali si profila il bisogno di meta-disciplinarietà, attraverso un processo di contributi e di valutazioni professionali sempre più congiunto al processo stesso di pianificazione.

Credo che sotto questa luce la cultura geografica, o almeno quella parte di essa che non si attarda nella *descrizione pura* dei fenomeni, ma partecipa al grande problema dell'uso razionale e intelligente delle risorse territoriali e spaziali (secondo il paradigma che un grande geografo francese del secolo scorso, Jean Labasse, chiamava "geographie volontaire") si potrebbe congiungere – direi quasi identificarsi - in modo estremamente produttivo alla cultura della pianificazione, aprendo per entrambe un futuro cooperativo ed innovativo estremamente interessante, sul quale si potrebbe intavolare un utile scambio di riflessioni.

Riferimenti bibliografici essenziali

- Archibugi Franco, *Teoria della pianificazione . Dalla critica politologia alla ricostruzione metodologica*, Firenze, Alinea, 2003.
- *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Firenze: Alinea 2005
 - *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Alinea, 2005.
 - *Principi di pianificazione regionale*, 2 vol. Milano, F. Angeli, 1980.
- Bell, D.E., Raiffa H. e Tversky Amos, *Decision making: descriptive, normative and prescriptive interactions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Chadwick George, *A system view of planning, Towards a theory of the urban and regional planning process*, Oxford, Pergamon Press, 1971.
- Faludi, Andreas, *Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press, 1973.
- *A decision centred view of environmental planning*, Oxford: Pergamon Press, 1987 [trad. It.: Bari: Dedalo, 2000].
- Friend John et alii, *Public planning and the inter-corporate dimension*, London: Tavistock Publications, 1974.
- *Planning under Pressure: the strategic choice approach*, Oxford: Butterworth-Heinemann, 1987.
- Frisch Ragnar, *Economic Planning Studies*, (Selected and introduced by F.Lang), Dordrecht: Reidel, 1976.
- Mannheim Karl, *Ideology and Utopia: an introduction to the sociology of knowledge* London, Routledge [1942].

Roma, Società Geografica Italiana
Marzo 2006