

Alcuni primi giudizi
**“Teoria della pianificazione:
dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica”**
di Franco Archibugi
[pubblicato in inglese (Springer) e in italiano (Alinea)]

Mi sia permesso dire....ritornando [con questo libro] alla lettura di molti classici della teoria della pianificazione che esso è veramente rinfrescante. E' come visitare vecchi amici che si sono dimenticati! Ed è una sfortuna che importanti idee del passato vengano talora messe da parte nel desiderio di essere “nuovi”.

A mio parere questo libro produce due irresistibili tesi.

Primo, che la teoria della pianificazione ha perduto la concentrazione sul processo stesso di pianificazione e su come si può usare effettivamente per aiutare la gente a conoscere ciò che desidera, come ottenerlo e perché. (E per verità è ciò che io cerco di fare nei miei libri sulla pianificazione strategica).

Secondo, che la teoria della pianificazione ha perduto la concentrazione sulle interconnessioni istituzionali dei processi di pianificazione dai livelli nazionali, a quelli di stato e regionali e locali, e viceversa. Penso che l'autore abbia del tutto ragione su entrambi i punti. E penso che la sua riabilitazione, critica e utilizzo dell'opera di Andreas Faludi del 1973 sia molto buona e interessante

Il libro sembra molto critico verso quella che si è chiamata la svolta comunicativa (*the communicative turn*) nella teoria della pianificazione. Ritengo che molto di questo lavoro è stato sviluppato a micro-livelli, e pertanto non sembra essere molto utile a qualcuno con una visione generale e fondata storicamente come quella dell'autore.

D'altra parte penso che la “svolta comunicativa” ha fornito un necessario contro-bilanciamento a buona parte del lavoro di teoria della pianificazione che è strettamente normativo e spesso non-empirico degli anni sessanta e settanta specie negli Usa. Troppo piccola parte di quel lavoro si concentrava su quello che i pianificatori realmente fanno nel lavoro del giorno per giorno, in altri termini era estremamente difficile immaginare come esso potesse essere applicato.

Ho l'impressione che quello di cui c'è bisogno oggi è una integrazione delle prospettive macro e micro, che è il punto su cui [l'autore] insiste in varie parti [del libro].

Concordo sul punto principale che in qualche modo le due prospettive dovrebbero congiungersi e penso che questo potrebbe evidenziarsi più efficacemente nel libro se l'autore fosse meno stridente nella denuncia della “cattiva strada” che la teoria della pianificazione ha imboccato. Giacché la cattiva strada, a mio modo di vedere, era semplicemente un modo necessario di contro-bilanciamento.. Ora serve una nuova integrazione.

Nello stesso tempo ritengo che nel cercare di produrre una integrazione in pratica è cruciale riconoscere i limiti del quadro istituzionale (*institutional design*). Ed anche i limiti della razionalità devono essere riconosciuti. Non sono sicuro di aver capito la critica della “razionalità limitata”, ma la idea di base – che gli uomini

abbiano veramente delle limitate capacità di pensiero, specialmente nei gruppi e nelle aggregazioni più elevate,- deve essere riconosciuta, specialmente quando questo pensiero viene connesso ad un più grande potere.

Prof. John M. Bryson

Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs

University of Minnesota

Insoddisfazione verso la corrente teoria della pianificazione. In questo libro Archibugi critica il corrente uso di teoria della pianificazione e il corrente dibattito sulla pianificazione . La sua tesi è che molti autori usano una nozione di pianificazione che è troppo ampia e generica, con la conseguenza la loro teoria della pianificazione diventa anche ampia e generica, e conseguentemente di scarso uso operativo per i pianificatori che operano. Invece che di una teoria della pianificazione (e nella pianificazione) quella che abbiamo oggi è una teoria sulla, o intorno alla, pianificazione. Questa è la ragione principale – secondo Archibugi – dei limitati progressi che si sono avuti in questo campo e della perdita di identità che spesso – come pianificatori e come teorici della pianificazione, spesso sperimentiamo.

Sfortunatamente, il termine “pianificazione” è per se stesso realmente elusivo ed ambiguo ¹; e i pianificatori nonché i teorici della pianificazione non hanno fatto veramente molto per rendere più chiaro il suo significato ².

Per rimediare a questa situazione, Archibugi propone di tornare all’idea di una pianificazione come metodo per sviluppare decisioni razionali; metodo che è in qualche modo commune a molte aree. Egli fa esplicitamente riferimento ad una originale definizione di Edward Banfield (1959) come una procedura razionale di scelta fra opzioni alternative e al primo tentativo di Andrea Paludi di sistematizzare questa idea.

Una idea di pianificazione. In questa prospettiva, Archibugi propone una serie di provocanti e originali “posizioni” (stances) sulla pianificazione e sulla teoria della pianificazione (dove la pianificazione è intesa come una attività decisionale razionale portata avanti, in particolare, da una entità collettiva ufficialmente legittimata – una istituzione). Comincio con il richiamare brevemente tre punti principali che riguardano la stessa pianificazione.

La pianificazione presuppone una sorta di analisi ex-ante e non una forma di analisi ex-post. L’analisi ex-post non è semplicemente il rovescio della stessa moneta, ma una cosa del tutto diversa. Le analisi ex-ante ed ex-post non sono due tipi di attività semplicemente simmetriche, - che una apprende dall’altra – ma due pratiche che dipendono da differenti punti di vista e che trattano problemi completamente differenti. Per esempio, scoprire ex post che alcune decisioni hanno avuto conseguenze particolari inattese non ha niente a che vedere con il problema di come affrontare il ben noto problema generale dei risultati inattesi nelle analisi ex-ante (dove, per definizione, abbiamo solo dati ed informazioni parziali). In altre parole, l’analisi ex post ci insegna molte cose importanti, ma ciò non migliora necessariamente, per sé, la nostra metodologia ex-ante.

La pianificazione è un tipo di attività strettamente volontaristica. In questi termini, le decisioni di piano sono e devono essere “irrealistiche”. In altri termini le decisioni di piano non riflettono delle previsioni, o non seguono previsioni: esse sono parte di un più generale modello dove i possibili corsi di azione sono esplicitamente incorporati come variabili essenziali. La realtà sulla quale le decisioni di piano intervengono è infatti una realtà sociale influenzata dalle decisioni stesse. Questo tipo di realtà non è una realtà oggettiva ma una realtà soggettiva. Da questa visione, la realtà sociale non è una variabile indipendente ma una variabile dipendente. Si può concludere dicendo che nella pianificazione niente è semplicemente positivo, ma tutto è interamente normativo.

La pianificazione è essenzialmente orientata alla ottimizzazione. Nella prospettiva volontaristica ex ante adottata, la pianificazione non può essere nient'altro che uno sforzo di raggiungere il migliore risultato possibile, dati i vincoli., rispetto agli obiettivi formulati. Da questo punto di vista, cercare la ottimizzazione esprime l'idea della ricerca del massimo conseguimento possibile, soggetto alle appropriate condizioni. Che l'ottimizzazione sia ottenuta o no nel mondo reale (come potremmo constatare ex-post), non è il punto di una prospettiva di pianificazione ex ante. Così, la celebre ma banale idea della “razionalità limitata” (Simon 1983), è metodologicamente irrilevante per una pianificazione ex-ante, I pianificatori devono semplicemente fare il meglio che possono (soggetti ai vincoli e alle condizioni del caso).

In questa prospettiva, forme di pianificazione partecipativa, collaborativi, non sono un nuovo modo o tipo di pianificazione, ma sono, invece, procedure per una forma fattibile di pianificazione intesa come processo per una buona decisione (appunto procedure non nuove, ma tuttora importanti in situazioni particolari).

Il ruolo della teoria della pianificazione. Da questa idea di pianificazione si possono trarre alcune fondamentali conseguenze per la pianificazione stessa. Ne menzionerò tre su cui Archibugi insiste.

La teoria della pianificazione non è una impresa filosofica, sociologica o politologia, bensì una impresa metodologica. La teoria della pianificazione può essere considerata come una teoria che tratta con un quadro logico ed operativo di ogni procedura pianificazione intesa come un metodo razionale di decisione e di scelta. Citando direttamente il lavoro di Banfield, Archibugi suggerisce che la teoria della pianificazione deve concentrare se stessa sul “metodo di prendere decisioni” e sulla “struttura logica di questo metodo”. In questa prospettiva, anche se riconosciamo che le attività e le pratiche di pianificazione possono essere condizionate da teorie delle società e delle istituzioni sociali, possiamo dire che la teoria della pianificazione non deve includere nessuna teoria della società, in quanto tale.

La teoria della pianificazione è un tipo di teoria basata per costituzione su decisioni per l'azione. La teoria della pianificazione è essenzialmente interessata ad esplorare e a mostrare che cosa è utile decidere e attuare in modo corretto e non solo a conoscere il mondo quale esso è. Il punto cruciale nella pianificazione non è quello di “conoscere per decidere” ma “decidere per sapere che cosa conoscere”. L'idea tradizionale che abbiamo bisogno di analisi positiva per essere capaci di decidere deve essere completamente rovesciata: è una esplicita orientazione

normativa che rende l'analisi positiva utile e significativa. Questo punto (e le implicazioni metodologiche che ne derivano) è il punto cruciale che la teoria della pianificazione ci deve insegnare.

La teoria della pianificazione o è generale o non esiste come teoria. La teoria della pianificazione è utile solo quando è capace di andare oltre le diverse nature dei vari campi di applicazione. In altre parole la teoria della pianificazione deve riflettere una metodologia di pianificazione che non riguarda, per se, la peculiarità di ogni contesto e ambiente.

Una sfida cruciale. Ritengo che il libro di Archibugi sia insieme stimolante e provocatore, ed anche coraggioso nello sfidare molte nuove ortodossie nel campo della pianificazione (da notare che la critica all'approccio razionale è divenuto una specie di sport universale). Credo che completamente ragione nel dire che, se non definiamo chiaramente che cosa è la pianificazione (e in particolare, se è una attività unica, del tutto differente dalle altre, rischiamo di produrre teorie della/nella pianificazione che sonotroppo ampie e generiche: teorie che non sono (teorie) della/nella pianificazione, ma su tutto e su niente.

La difficoltà che vedo è che nella definizione della pianificazione che Archibugi adotta non è la sola degna di definizione. Penso, per esempio, c'è la pianificazione di un particolare tipo di intervento pubblico coordinativo via specifiche regole organizzative³ che ancora più attenzione e teorizzazione (allo scopo di riconoscere quando il tipo di intervento è utile e quando è dannoso – per es. nei problemi d'uso del territorio). In altri termini, penso che sia una particolare idea di pianificazione centrata sul controllo piuttosto che una centrata sulla decisione⁴ che genera ancora problemi difficili e cruciali – problemi che sono non solo metodologici, ma – prima di tutto – etici e giuridici.

Comunque sia, se intendiamo rendere la teoria della pianificazione più importante, dobbiamo sicuramente accettare la sfida di Archibugi a specificare di che cosa si tratta, e perché la attuiamo. Non è questione di "essenzialismo" (i concetti e le nozioni – quello di pianificazione come ogni altro – non hanno "essenza")⁵ ma si tratta di rigore e di approccio critico indispensabili.⁶ E' certamente vero che talora l'ambiguità di certi termini può utilmente condurre a mettere insieme aree molto differenti di expertise e di conoscenza; ma ciò è valido solo alla partenza di qualche forma di impresa intellettuale collettiva: sicuramente non nella situazione della teoria della pianificazione e della pianificazione stessa, dopo un secolo di dibattiti e di sperimentazione.

Notes

1. As Robbins (1937) observed some time ago. [come osservava qualche tempo fa Robbins (1937)]
2. See the severe criticisms of Jewkes (1968) on this point in the heyday of planning thought. [Vedi la dura critica di Jewkes (1968) in proposito nell'epoca migliore del pensiero sulla pianificazione]
3. The kind of planning that Abercrombie (1943) deals with, for instance. [Per es. il tipo di pianificazione di cui tratta Abercrombie (1943)]
4. To apply the useful labels introduced by Faludi (1982). [Per applicare una etichetta introdotta da Faludi (1982)]

5. Against any kind of 'essentialism', see Popper (1945). [Contro ogni tipo di essenzialismo, vedi Popper (1945).]
6. On this point (and with explicit reference to planning), see Sartori (1987: 399 ff.). The relevance of this question beyond the mere academic has recently been forcefully underlined by McClendon (2003). See also Mazza (1999). [Su questo punto (e con esplicito riferimento alla pianificazione) si veda Sartori (1987:p.339ff) L'importanza della questione oltre il mero aspetto accademico è stata fortemente sottolineata da McClendon (2003). Vedi Mazza (1999).]

References

- Abercrombie, P. (1943) *Town and Country Planning*. London: Oxford University Press.
- Banfield, E.C. (1959) 'Ends and Means in Planning', *International Social Science Journal* 11 (3): 361-368.
- Faludi, A. (1973) *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1982) 'Three Paradigms of Planning Theory', in P. Healey, G. McDougall, M.J. Thomas (eds) *Planning Theory. Prospects for the 1980s*. Pergamon Press: Oxford, pp. 81-101.
- Jewkes, J. (1968) *The New Ordeal by Planning*. Macmillan: London.
- Mazza, L. (1999) 'The Specific Domains of Planning', *European Planning Studies*, 7(5): pp. 557-561.
- McClendon, B.W. (2003) 'A Bold Vision and a Brand Identity for the Planning Profession', *Journal of the American Planning Association* 69(3): 221-229.
- Popper, K.R. (1945) *The Open Society and its Enemies*. London: Routledge.
- Robbins, L. (1937) *Economic Planning and International Order*. MacMillan: London.
- Simon, H.A. (1983) *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.

Stefano Moroni

Professore di pianificazione territoriale
Politecnico di Milano

[dalla rivista: *Planning Theory* Vol.4, 2005, Sage Publications]