

FRANCO ARCHIBUGI

LA CULTURA GEOGRAFICA E LA CULTURA DELLA PIANIFICAZIONE

UN ABBOZZO DI VISIONE META-DISCIPLINARE (*)

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 dell'*integrazione disciplinare* e dell'*approccio programmatico*. Mi soffermerò dapprima brevemente sulla descrizione di questi due aspetti.

L'integrazione disciplinare. – Credo che molti geografi sarebbero d'accordo nel dire che già la geografia per sé 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 esempio «economica», «sociale», «fisico-ambientale», «urbanistica» ecc.), che era invece espressione della separatezza disciplinare. E si iniziò a mettere in rilievo gli aspetti *meta-disciplinari*, processuali, e metodologici della pianifica-

(*) 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 (28 marzo 2006).

zione stessa ⁽¹⁾. Sul piano politico-istituzionale la pianificazione integrata fu raccomandata soprattutto nell'ambito delle Nazioni Unite e di altri organismi internazionali allora impegnati nei grandi piani di sviluppo per i paesi in via di sviluppo ⁽²⁾. Si cominciò a definire l'approccio integrato un *requisito essenziale* di funzionamento e di efficienza della 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 laterali ⁽³⁾.

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 buona 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 e 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 *managers* 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 l'elaborazione di una metodologia basata su un'integrazione dei vari approcci. E stenta a farsi largo, appunto, una *cultura della pianificazione*.

(1) Allo sviluppo dei metodi appropriati di questa *pianificazione integrata* ho infatti dedicato buona parte della mia vita di ricerca, fondando già nel 1965 con altri colleghi di diverse discipline (economisti, urbanisti, sociologi, politologi, sistemisti, amministrativisti ecc.) 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.

(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 Generale dell'ONU; più ampie testimonianze storiche sono riprodotte nel sito Internet 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).

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.

È 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 avuta nei confronti della esigenza 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 sul suo rinnovamento.

Ma ho sempre ritenuto che una gestione critica ed efficiente dell'ambientalismo dovesse implicare l'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, e 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 – l'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, in attivo e in passivo, sia come fattori di paralisi di «altri» programmi, sia 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 sé 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.

L'approccio programmatico. – La relazione fra cultura geografica e cultura della pianificazione può essere vista anche sotto la luce dell'«approccio programmatico» (*the programming approach*), che 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 socioeconomici, e da una razionalità astratta fondata su dati sperimentali *ex post*, delle presunte leggi scientifiche nel campo dei comportamenti umani (individui, gruppi, comunità ecc.). Assume invece la necessità di conoscere *ex ante* la conseguibilità e fattibilità di de-

(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 un'autentica rivoluzione epistemologica che non ha ancora ricevuto la opportuna acquisizione nel *mainstream* della scienza economica.

Schema 1 – Il percorso metadisciplinare della pianificazione strategica

1. Natura e tipologia degli effetti e impatti	2. Competenze tecniche di riferimento	3. Competenze di approccio multidisciplinare	4. Tecniche di valutazione e procedure del piano
Ambientali			
Inquinamento atmosferico	Chimici	Geografi	
Inquinamento acustico	Geologi		
Inquinamento idrico	Metereologi	Ecologi	VIA
Inquinamento del suolo	Botanici		
Risorse ricreative all'aperto	Zoologi	Statistici	
Estetiche del paesaggio	Architetti (del paesaggio)		
Sociali			
Salute umana	Medici e igienisti		
Educazione e cultura	Pedagoghi e psicologi	Sociologi	VIS
occupazione e disoccup. professionalità	Sociologi		
Criminalità	Antropologi		
Discriminazioni	Urbanisti	Urbanisti	
Coesione sociale			
Economici			
Valori del prodotto	Economisti		
Redditi	Statistici economici		
Tassazione	Esperti di finanza	Economisti	ACB
Prezzi	Esperti di estimo		
Valore patrimoniale	Contabilità di stato		
Accessibilità speciale	Trasportisti		
Politici			
Concentrazione di poteri	Esperti di diritto pubblico e privato		
	Politologi		
Accesso del pubblico alle sedi decisionali			
Partecipazione dei cittadini alle scelte	Esperti di scienza del management	Politologi	AMC
Effetti sui sistemi di elezione e selezione			
			Tecnologie della pianificazione Valutazioni integrate Contabilità integrata Ingegneria dei sistemi
			Planologi

terminati 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 l'analisi delle possibilità e configurarne le fattibilità. Con questo approccio la conoscenza viene direttamente subordinata all'azione, e non viceversa (5). È 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 sé stessa dinamicamente senza attingere a conoscenze statiche, canoniche e consolidate. Una conoscenza sollecitata dai problemi emergenti e dalle soluzioni e decisioni migliori per affrontarli; una conoscenza che richiede una costante verifica dei suoi postulati e dei suoi paradigmi *in ragione degli obiettivi* che si propone (ed è questo il vero significato dell'uso, in tal caso, della parola «strategica»).

Una riconsiderazione delle professionalità implicate. – Nello schema 1, 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 e innovativo estremamente interessante, sul quale si potrebbe intavolare un utile scambio di riflessioni.

(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» (si veda 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 per i 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 (The Institute for Operational Research) in Gran Bretagna, da un lato, e in America il gruppo di Bell, Raiffa e Tversky. Più ampie informazioni sulle varie scuole di pensiero che sottendono l'approccio programmatico sono in alcuni miei lavori.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARCHIBUGI F., *Teoria della pianificazione. Dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica*, Firenze, Alinea, 2003.
- ARCHIBUGI F., *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Alinea, 2005 (a).
- ARCHIBUGI F., *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Firenze, Alinea, 2005 (b).
- ARCHIBUGI F., *Principi di pianificazione regionale*, Milano, F. Angeli, 1980, 2 voll.
- BELL D.E., H. RAIFFA e A. TVERSKY, *Decision Making: Descriptive, Normative and Prescriptive Interactions*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1988.
- CHADWICK G., *A System View of Planning. Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*, Oxford, Pergamon Press, 1971.
- FALUDI A., *Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press, 1973.
- FALUDI A., *A Decision Centred View of Environmental Planning*, Oxford, Pergamon Press, 1987 [trad. it.: *Decisione e pianificazione ambientale*, Bari, Dedalo, 2000].
- FRIEND J.K., J.M. POWER e C.J.L. YEWLETT, *Public Planning and the Inter-corporate Dimension*, Londra, Tavistock Publications, 1974.
- FRIEND J.K. e A. HICKLING, *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach*, Oxford, Butterworth-Heinemann, 1987.
- FRISCH R., *Economic Planning Studies*, a cura di F. LANG, Dordrecht, Reidel, 1976.
- MANNHEIM K., *Ideology and Utopia: An introduction to the Sociology of Knowledge*, Londra, Routledge, 1942.

GEOGRAPHICAL CULTURE AND PLANNING CULTURE: A SKETCH OF A META-DISCIPLINARY VISION. – In his speech, held in receiving the honorary membership by the Società Geografica Italiana, the author compares geographical thought and planning thought. Especially, he points out several links between the two approaches, that are called to a more intensive cooperation, both in a view of knowledge integration and of a programming approach.