

PIANIFICAZIONE

SOMMARIO – I. *Introduzione.* II. *Piani e sistemi.* III. *Piani e norme.* IV. *Politica, amministrazione e pianificazione.* V. *Pianificazione e programmazione.* VI. *Pianificazione economica, territoriale e sociale.* VII. *Pianificazione territoriale e progettazione formale.* VIII. *Pianificazione e informatica.* IX. *Pianificazione locale e globale (settoriale e comprensiva).* X. *Pianificazione e partecipazione.* XI. *Pianificazione come ideologia e come prassi.* XII. *Scienze della pianificazione e teoria generale della pianificazione.*

I - INTRODUZIONE – *Letteralmente*, «pianificazione» significa produzione di *piani*, cioè di immagini grafiche relative a future costruzioni; e il concetto appartiene in primo luogo al discorso architettonico ed urbanistico. *Storicamente*, il termine si è largamente diffuso ad altri settori nella società occidentale, dopo essere diventato una delle nozioni-chiave del modo «sovietico» di far politica economica. *Logicamente*, esso si riferisce ad una delle più generali attività e funzioni dei sistemi sociali, che comprende: 1) la formulazione dei valori-obiettivo, 2) la ricognizione dello stato di fatto, 3) l'inventario delle risorse disponibili, 4) la formulazione delle strategie razionali per la distribuzione delle risorse più efficiente ed adeguata alla realizzazione dei valori-obiettivo. La pianificazione interessa soprattutto gli economisti, i politologi, gli studiosi dell'amministrazione e dell'organizzazione, gli urbanisti. Ma essa interessa anche la sociologia, per diversi motivi:

1) La pianificazione è diventata un *mito* e un *valore sociale*, più o meno integrato in una specifica ideologia politica. È sempre più

diffusa l'opinione che la pianificazione sia oggi un modo indispensabile di «far politica», di prendere decisioni, di governare e di amministrare. Origine, fattori di diffusione e limiti di validità di questo valore possono essere oggetto di analisi da parte di diverse branche sociologiche.

2) La pianificazione è una sfera di comportamenti e un'istituzione sociale. Esistono nelle società moderne dei ruoli di pianificatore, delle persone che occupano tali ruoli, delle organizzazioni che li strutturano e li finalizzano. La funzione del pianificare si differenzia da altre, con cui era confusa in altre società (politica, amministrazione, ecc.) e quindi si dota di strutture proprie, specializzate: uffici del piano, ecc. La pianificazione è un sottosistema sociale che può essere analizzato dalla sociologia.

3) La pianificazione è, nella sua essenza, un'attività di tutti i sistemi controllati (o formali, o cibernetic) e di tutte le organizzazioni. In questo senso essa può venire studiata solo nell'ambito della teoria generale dei sistemi. Le scienze sociali costituiscono una componente importante di questa teoria. Intesa in senso largo, come scienza del sistema sociale, la sociologia è anzi la più comprensiva delle scienze umane che si interessano dei processi di pianificazione; le scienze della decisione, dell'organizzazione, dell'amministrazione, ecc., che più da vicino si interessano alla pianificazione, sono specializzazioni all'interno della sociologia in senso lato.

4) La pianificazione è un fattore di sviluppo delle scienze sociali. La caratteristica discriminante della pianificazione rispetto alle attività similari è l'applicazione dei criteri della *razionalità scientifica* all'attività politica. Tutte le scienze sono mobilitate ed utilizzate dai pianificatori: ingegneria, geografia, medicina, biologia, geologia, ↗ eco-

nomia, ecc.; tra queste anche le diverse scienze sociali. Per rispondere alle esigenze della pianificazione, le scienze diventano meno accademiche, «pure» e «neutrali», e più operative, applicate ed «impegnate». Contemporaneamente le tendenze alla pianificazione o scientificizzazione della politica costituiscono un'importante fonte di finanziamenti per la ricerca sociale. Crescita quantitativa e trasformazione qualitativa sono due importanti effetti della pianificazione sulla sociologia.

II - PIANI E SISTEMI – Vi sono due grandi categorie di sistemi sociali, quelli di tipo «ecologico», in cui ogni centro decisionale è libero di perseguire i suoi scopi, entro i limiti posti da alcune regole generali per lo più negative di comportamento, e quelli formali o controllati, in cui il comportamento dei diversi centri decisionali interni è subordinato e in qualche misura determinato dalle regole, anche positive, che promanano da un centro decisionale sovra-ordinato, un centro di controllo e di governo. L'economia di mercato è un esempio del primo tipo; il sistema politico-giuridico è un esempio del secondo tipo. La distinzione tra le due categorie è idealtipica; in pratica, in ogni sistema sociale «ecologico» si riscontra qualche grado di controllo sociale centralizzato, e in ogni sistema rigidamente organizzato e controllato da un centro si riscontrano comportamenti casuali, imprevisi, «liberi», «informali».

Nei sistemi della seconda categoria la volontà (le preferenze) dei centri decisionali (degli occupanti tali centri) si traduce in obiettivi, valori, miti, disegni, immagini, modelli, idee, progetti, piani. I termini usati per designare tali «situazioni desiderate» sono numerosi, ma logicamente si tratta di un concetto elementare.

La ↗ famiglia, l'azienda, l'orga-

nizzazione, l'associazione, la comunità territoriale (città, regione, nazione), lo Stato sono tutti sistemi controllati e finalizzati (teleologici) dotati di un processo ed un centro decisionale, un'Autorità, mediante la quale i piani (obiettivi, valori, ecc.) vengono formulati e perseguiti.

Le modalità con cui tali processi hanno luogo sono le più varie; si va dalla semplice prova ed errore, all'accumulo di esperienza, alle più sofisticate tecniche previsionali.

III - PIANI E NORME – Si è discusso a lungo se i condizionamenti socio-politici (statali) siano nelle società moderne più stretti e profondi che in quelle tradizionali, se l'odierna pretesa dello Stato di regolare la società, la cultura e l'economia sia un fenomeno nuovo o meno, se il totalitarismo del XX secolo sia un ritorno a forme assolutistiche, dopo le brevi stagioni liberal-democratiche, o se non si possa scorgere nella storia occidentale una tendenza continua all'aumento delle funzioni dello Stato. Una delle argomentazioni a favore della prima ipotesi è proprio l'interventismo economico dello Stato, la sua pretesa di regolare e pianificare il sottosistema economico, abbandonando la tradizione liberistica. Ed è proprio la pianificazione economica, teorizzata dai socialisti ed attuata dai regimi totalitari di destra e di sinistra, a concentrare su di sé le critiche dei pensatori liberisti e liberali (K. Popper, F.V. Hayek).

In realtà sembra che l'aumento delle funzioni dello Stato, cioè del grado di «sistemicità» del sistema sociale, sia una tendenza abbastanza continua; si possono scorgere degli importanti mutamenti, ma di forma e metodo più che di sostanza. Tra i più importanti di tali mutamenti vi sono quelli che riguardano la base informativa delle decisioni politiche, e il pas-

saggio dai metodi empirico-intuitivi a quelli empirico-scientifici; mutamenti connessi sia al progressivo complicarsi del sistema sociale sia al progresso delle scienze. In altre parole, lo Stato mercantilista non sembra fundamentalmente diverso dallo Stato pianificatore.

La pianificazione economica, allora come oggi, non si fa solo istituendo uffici specializzati, istituti di ricerca, agenzie operative, e formulando e pubblicando documenti di piano. Si fa anche con la normale attività legislativa. I vari codici civili e commerciali sono ispirati alla realizzazione di un più o meno preciso modello di sviluppo socio-economico.

Le differenze tra piani e norme, tra documenti della pianificazione e codici, sono evidentemente numerose, in termini di tradizione storica, di processi di elaborazione ed esecuzione, di livello di istituzionalizzazioni nelle diverse società, ecc. Ma i loro rapporti sono molto stretti: i piani devono adattarsi all'ordinamento vigente, ma a loro volta suggeriscono normative che lo modificano; i piani sono talvolta approvati con legge, e diventano legge; e molte leggi sono formulate in modo tale da potersi considerare piani.

Una differenza importante tra le due tecniche di esercizio del controllo è che la legge, tipicamente, proibisce i comportamenti contrari a quelli desiderati, cioè fissa dei limiti all'autonoma iniziativa del soggetto; mentre il piano impone i comportamenti desiderati, e fissa degli obiettivi positivi che il soggetto deve raggiungere. In pratica, naturalmente, l'autorità politica ha sempre prodotto, oltre a norme proibitive, anche una larga massa di norme obbligatorie positive, soprattutto nel campo della propria organizzazione e dell'amministrazione. La continua estensione di questo tipo di normativa è indice del crescente intervento dell'istanza centrale di control-

lo nella vita sociale ed economica.

Un'altra differenza è che nel piano le finalità sono di solito esplicitate e, al limite, quantificate; mentre nella norma esse sono di solito implicite ed espresse in termini vaghi e qualitativi.

Ma la differenza fondamentale è quella del contesto socio-culturale. La legiferazione è l'attività di governo tipica delle società in cui: 1) si riconosce larga autonomia ai singoli soggetti; 2) i valori, gli obiettivi e i modelli di comportamento sociale sono considerati immutabili, e quindi non si fissano *a priori* limiti temporali alla validità della norma; 3) l'attività di produzione economica è considerata come affare fondamentalmente privato e individuale; 4) l'atteggiamento culturale verso la realtà è logico-letterario-intuitivo. Per contrasto, la pianificazione è tipica delle società in cui: 1) si ammette il diritto della collettività di determinare sempre più profondamente il comportamento dei soggetti; 2) si riconosce il ritmo di mutamento tecnico, economico e socio-culturale e quindi la necessità di periodica revisione di obiettivi, modelli e norme; 3) l'attività economica è riconosciuta di preminente interesse collettivo; e 4) la realtà viene accostata con gli strumenti tecnico-scientifici.

IV - POLITICA, AMMINISTRAZIONE E PIANIFICAZIONE -

La politica è solitamente definita come l'attività che riguarda la definizione dei fini e dei valori sociali. Il politico è colui che decide, o rappresenta la decisione, o concorre a decidere «chi riceverà che cosa». L'amministrazione invece sarebbe, secondo la definizione tradizionale, lo strumento, il mezzo con cui i fini sociali, così definiti, vengono realizzati.

L'amministrazione, inoltre, è (o dovrebbe essere) ispirata fondamentalmente ai valori della «neutralità affettiva» e dell'efficienza

tecnica. Il suo compito è di procedere all'effettiva distribuzione delle risorse sociali per la realizzazione delle finalità politiche. Se la razionalità è essenzialmente l'adeguamento del mezzo (disponibile) al fine (percepito), come afferma un'importante tradizione sociologica da Weber a A. Kuhn, il valore fondamentale dell'amministrazione è (deve essere) la razionalità.

Secondo una concezione tradizionale, la pianificazione è solo un modo moderno di *amministrare*. Il pianificatore non sarebbe che un funzionario e, come tale, un mero *strumento* del politico. La differenza starebbe nel fatto che il funzionario classico si muove in un ambiente statico, in cui i problemi da risolvere sono semplici ricombinazioni di casi già noti e codificati in leggi e circolari; mentre il tecnico, il pianificatore, si muove in un ambiente sociale mutevole, dove i problemi richiedono studi e ricerche appositi, e soprattutto un'attività di previsione e prevenzione.

Questa distinzione sembra irrealistica perché la distinzione fini/mezzi, su cui è fondata, è fluida. I fini veramente ultimi, i valori finali su cui la scelta non può che essere squisitamente etico-politica, sono molto pochi: democrazia, libertà, giustizia, pace, sopravvivenza, ecc. Anzi, anche alcuni di questi possono essere visti come strumentali rispetto a quello ultimo, la vita. Ogni valore finale, per essere realizzato, richiede la previa realizzazione di valori strumentali; la maggior parte dei valori sociali e politici sono di questo tipo. Ad es., la proprietà privata è strumentale rispetto ad obiettivi di sviluppo economico o di libertà; la tutela dell'ambiente è strumentale rispetto a valori di sviluppo turistico o di sopravvivenza umana, e così via. Evidentemente scelte su valori di tale ampiezza non possono essere lasciate ai tecnici, agli amministratori, ai pianificatori in senso stretto; esse sono di competenza politi-

ca (*lato sensu*). E poiché ogni decisione, ogni scelta tra alternative, richiede l'intervento di valutazione, ne consegue che il politico deve intervenire ad ogni fase del processo di pianificazione che richieda scelte e decisioni.

Più realistico sembra quindi considerare come discriminante non l'asse mezzi/fini, ma quello staticità/dinamicità dei valori. L'amministrazione è un'attività esecutiva che presuppone *dato e fermo* il suo scopo; politica e pianificazione sono ambedue proprie dei sistemi mutevoli in ambienti mutevoli, in cui i mutamenti delle finalità e dei valori del sistema sono in parte endogeni, e in parte sono risposte ai mutamenti dell'ambiente.

In pratica, la differenza tra politica e pianificazione è sempre più debole. Rimangono differenze di reclutamento professionale e di orientamenti culturali: idealtipicamente, si può dire che, nelle società occidentali, i politici vengono selezionati attraverso il sistema dei partiti, sono orientati prevalentemente in termini di potere e di consenso elettorale, e operano secondo modelli di pensiero di «senso comune», intuitivi e soggettivi; mentre i pianificatori provengono per lo più dalle istituzioni tecnico-scientifiche, e sono orientati piuttosto ai valori tipici di queste: verità, razionalità, oggettività, ecc. Ma al di là di queste differenze, è sempre più comune la figura, e il ruolo, del politico-pianificatore; sia che si tratti di persona di estrazione politico-partitica, che acquisisce le conoscenze e la mentalità proprie del tecnico, dell'esperto, del professionista, se non anche dello studioso e dello scienziato; sia che si tratti di persona proveniente dalle fila della scienza e dell'*expertise*, che assume ruoli di potere politico e partitico.

V - PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE – In una prospettiva storica di ampio respiro, si

può affermare che i primi due campi in cui hanno trovato applicazione le tecniche della pianificazione centralizzata su larga scala sono quelli della difesa del territorio da eventi calamitosi e della difesa della società da minacce esterne. La regolazione dei flussi idrici, per ovviare a eccesso d'acqua (alluvioni, paludosità) o alla sua carenza (siccità), ha richiesto, fin dalla remota antichità, l'intervento sistematico, razionale e orientato al futuro, dello Stato centrale; e allo stesso modo la predisposizione di valli, piazzeforti e la costituzione di eserciti, con i complessi problemi di reclutamento, mantenimento, dislocazione e uso, ha richiesto un precoce sviluppo delle tecniche di controllo centrale razionale. Pianificazione territoriale e pianificazione strategica sono i capostipiti di ogni altra specie di pianificazione, e ne costituiscono ancora le specie più importanti. Tuttavia nella società moderna si è diffusa la sensazione che la forma fondamentale di pianificazione sia quella economica.

Una delle ragioni più immediate del primato dell'economia come scienza della pianificazione è senza dubbio la diffusione del \nearrow marxismo e la sua istituzionalizzazione in URSS; come si è visto, è da lì che si sono diffusi in tutto il mondo contemporaneo la parola e il mito della pianificazione.

Ma i motivi forse più «strutturali» e decisivi stanno nell'importanza del sistema monetario come sotto-sottosistema regolativo, e nella macroscopicità degli squilibri economici (specie nella distribuzione del reddito) e delle tensioni sociali da essi alimentati.

Le obiezioni liberali al modello di economia di piano e l'orrore per il totalitarismo staliniano che ad esso sembrava necessariamente accompagnarsi, caricarono questo termine di connotati negativi per vasti settori del mondo occidentale, tanto che in alcuni Paesi si

preferisce evitarlo in favore di quello di *programmazione*. Questa sarebbe un'attività di intervento dello Stato nell'economia in forme più flessibili, limitate e sottili, in contrasto con la rigidità della pianificazione di marca sovietica; sarebbe «indicativa» piuttosto che direttiva; a differenza della pianificazione, sarebbe compatibile con l'economia di mercato, la libera iniziativa e la democrazia liberale.

Tali definizioni hanno per lo più valore storico e locale più che analitico e pratico; sconosciute in molti Paesi occidentali, specie di cultura anglosassone, hanno avuto una certa diffusione in Francia ed in Italia; ma anche qui la distinzione tra programmazione e pianificazione sembra inutile e distorsiva, perché introduce un'illusoria dicotomia in una forma d'attività che è invece unitaria, anche se con diversi gradi di coerenza.

Più utile sembra l'uso del termine programmazione a indicare in particolare la pianificazione economico-finanziaria.

Etimologicamente, la pianificazione è soprattutto quella urbano-territoriale. Ma ogni piano settoriale ha anche una dimensione economica. L'indicazione delle operazioni economiche, finanziarie, monetarie necessarie per la realizzazione degli obiettivi del piano, cioè la quantificazione delle risorse, dei mezzi e dei costi, costituisce una parte indispensabile di ogni piano. Per programmazione si intende oggi spesso questa dimensione del piano. Tra pianificazione e programmazione si stabilisce quindi un rapporto fine/mezzi: il piano indica gli obiettivi e i valori sociali da realizzare, il programma indica i mezzi e i costi, le modalità e i tempi. I rapporti tra pianificazione, programmazione (in questo senso) e contabilizzazione sono stati formalizzati nel PPBS, *Planning Programming Budgeting System*, che al suo apparire fu

salutato come un'innovazione rivoluzionaria per la razionalizzazione delle attività di governo.

VI - PIANIFICAZIONE ECONOMICA, TERRITORIALE E SOCIALE – La pratica della pianificazione è ormai estesa a numerosissimi ambiti e sfere della vita sociale, in corrispondenza all'espandersi dell'organizzazione su larga scala e dello spirito di razionalità. Ogni sistema organizzato, pubblico, semipubblico o privato, fa i suoi piani, più o meno formali, articolati, deterministici e lungimiranti. Pianificano gli enti pubblici, funzionali o territoriali, ad ogni livello. Il più importante di questi, lo Stato, produce piani relativi ai diversi «sottosistemi» che a lui fanno capo: piani di difesa, dei trasporti (distinti secondo le varie modalità: ferrovia, aria, portualità, ecc.), dei settori produttivi (agricoltura, chimica, siderurgia, tessile, elettronica, ecc.), delle istituzioni educative, dell'abitazione, della ricerca, della formazione professionale, della sanità, e così via. Questa miriade di piani settoriali, solitamente elaborati all'interno delle istituzioni specializzate, in reciproco isolamento, possono poi venire aggregati in unità più ampie. Accanto alla pianificazione (o programmazione) economica e a quella territoriale (urbana, regionale, ambientale) si è parlato di pianificazione «sociale»; relativa cioè ad un insieme, abbastanza eterogeneo e variabile, di servizi di previdenza e assistenza, di formazione, sanità, trasporti, cultura, demografia, e quant'altro non possa essere meglio identificato come fatto produttivo, e attenga quindi piuttosto alla sfera della «riproduzione sociale» e delle «condizioni generali» della produzione, per dirla in termini marxiani. In termini diversi, si può dire che il concetto di «pianificazione sociale» corrisponde alla concezione «residuale» della sociologia. Ma esso può

avere anche altri significati, e riferirsi piuttosto alle attività tipiche del *social work*, ovvero assistenza sociale; cioè all'intervento pubblico nei casi marginali in cui individui, famiglie o gruppi non siano in grado da soli di sopravvivere alle pressioni della società moderna, o della vita in generale.

Il predominio della cultura economicistica nella nostra società e l'importanza centrale dei piani economici fanno sì che spesso tutti gli altri tipi di piani siano definiti in tale ottica. Così la pianificazione socio-culturale è stata talvolta ribattezzata *manpower planning*, pianificazione della forza-lavoro; pianificazione familiare, educativa e culturale sono funzionalizzate alle necessità di manodopera dei settori produttivi. Analogamente la pianificazione territoriale è spesso asservita alle esigenze di efficienza del sistema produttivo, a scapito di altri valori (ad es. il riequilibrio territoriale tra regioni avanzate e arretrate, o la conservazione degli equilibri ambientali).

I diversi tipi di pianificazione settoriale incontrano diverso grado di favore nelle società occidentali. È generalmente ammessa da tempo la necessità della pianificazione urbana e regionale, per razionalizzare gli investimenti in opere pubbliche e conservare o restituire qualche ordine al territorio. Per quanto riguarda la pianificazione (programmazione) economica complessiva, si è passati da una fase di rifiuto ideologico ad una di entusiasmi eccessivi; ma nessuno nega oggi la necessità di piani specifici a diversi settori, funzioni, zone. Infine, la pianificazione «sociale» e culturale è vista con maggior sospetto, sia per l'oscurità del concetto sia perché l'intervento dello Stato nelle dinamiche delle relazioni intersoggettive e culturali continua a sapere di ↗ totalitarismo; nonostante che, come si è visto, esso sia antico e capillare,

anche se con nomi diversi da «pianificazione».

VII - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PROGETTAZIONE FORMALE – Come si è visto, il termine pianificazione viene, etimologicamente, dall'arte del disegnatore e dell'architetto, e la pianificazione urbana e regionale è stata la prima ad istituzionalizzarsi, sia nella pratica politica che negli ambiti scientifici e didattici, sin dagli inizi del secolo. Nelle lingue neolatine, al concetto di *town-and-country-planning* si è preferito a lungo il concetto di *urbanistica*, anche quando tale attività era estesa dallo spazio urbano a quello più ampio; solo negli ultimi decenni si sono diffusi termini composti con la radice piano- («pianificazione urbanistica»; «pianificazione e organizzazione del territorio»). Sostanzialmente, comunque, la pianificazione territoriale è stata a lungo appannaggio di urbanisti di estrazione architettonica o ingegneresca. Ciò ha creato una serie di problemi, in quanto la *forma mentis* e il curriculum educativo di tali professionisti non sempre è stato adeguato alle complesse esigenze della pianificazione territoriale su larga scala. Il problema è troppo complesso per essere adeguatamente affrontato in questa sede; basti ricordare come nel corso di studi dell'architetto abbiano tradizionalmente un posto preminente i valori della creatività personale e dell'estetica, mentre siano stati a lungo trascurati i principi delle scienze sociali. Nel caso dell'ingegnere prevale invece l'interesse quasi esclusivo per le grandezze fisiche e un orientamento scientifico naturalistico, deterministico, non sempre adeguato a cogliere la complessità del reale e la fluidità del sociale. Architetti ed ingegneri, quando devono prendere in considerazione anche i fattori socio-culturali, lo fanno spesso in termini semplicistici e ideologici.

Questa *forma mentis* può essere non inadeguata alla progettazione di strutture alle scale più basse, dove al progettista può bastare una conoscenza intuitiva delle funzioni, dei bisogni, dei fini, dei valori, derivata dal fatto di essere immerso egli stesso nella società per cui progetta; ma può risultare sempre meno adeguata man mano che ci si estende a livelli di progettazione sempre più elevati, ovvero estesi e macroscopici: il quartiere, la città, la regione. Ai livelli superiori, le qualità formali ed estetiche della progettazione diventano sempre meno importanti, mentre cruciali divengono gli aspetti «funzionali», cioè economici, sociologici, politici, culturali, e così via. Il problema è stato riconosciuto da tempo, e ormai le scienze sociali in senso lato costituiscono una parte sempre più importante del curriculum formativo dei pianificatori territoriali; e le ricerche storiche, antropologiche, demografiche, economiche e così via costituiscono un prerequisito comune, quasi universale, della progettazione. Ormai la qualifica di pianificazione territoriale, un tempo ristretta ai laureati nelle discipline della «sintesi della forma», della progettazione e del disegno (architettura ed ingegneria), viene ufficialmente riconosciuta anche ad operatori di altra estrazione: geografi, economisti, giuristi, ma anche, in prospettiva, a sociologi ed ecologi [↗ Progettazione].

Le qualità fondamentali del pianificatore territoriale sono almeno due: l'apertura interdisciplinare e l'immaginazione spaziale. La pianificazione territoriale comprende in sé tutte le pianificazioni settoriali, in quanto ogni attività umana si proietta e riflette sul territorio; città e regione sono microcosmi che contengono l'intera complessità del sociale. La comprensione dei sistemi socio-territoriali, a fini di intervento oltre che di mera

analisi, richiede l'apporto di una grande varietà di discipline. Nessuno può essere un profondo conoscitore di tutte, ma il pianificatore territoriale – come il politico – deve avere gli strumenti concettuali per porre le domande e capire le risposte in una grande diversità di ambiti disciplinari. È questo il problema della pianificazione comprensiva e della teoria generale della pianificazione, di cui si dirà appresso. La seconda qualità riguarda la capacità di tradurre i processi, le funzioni, i dati, le strutture astratte in forme spaziali concrete; la capacità di una visione sinottica e sintetica, l'immaginazione iconica. Essa è ovviamente caratteristica delle professioni della progettazione, ma non necessariamente limitata ad esse; anche la geografia ne fa un proprio punto di forza. Ma anche le altre scienze sociali hanno sviluppato proprie branche specializzate nell'analisi degli aspetti spaziali dei rispettivi oggetti: così l'economia, l'antropologia, la psicologia, e anche la sociologia. È questo il problema del ruolo dello ↗ spazio nelle scienze sociali.

Quel che sembra definitivamente superato è la concezione che assegna al progettista di formazione architettonica ed ingegneristica il ruolo necessariamente centrale nella pianificazione territoriale, sia come «demiurgo» che trae dal proprio genio, per intuizione, la forma di città e regioni; sia come «direttore d'orchestra», che coordina a suo piacimento le schiere degli specialisti di settore; sia, più modestamente, come artigiano polivalente che si fa da sé, insieme, economista e giurista, storico ed ecologo, e così via. In altre parole, la pianificazione territoriale è, inevitabilmente, una pratica d'équipe, non individuale; di tipo scientifico-razionale e non artistico-intuitivo. Per questi caratteri, essa può giovare in misura crescente delle moderne tecnologie di tratta-

zione dei dati. Cartografia automatica, programmi di visualizzazione dei dati e di «sintesi della forma», modelli di simulazione di scelte di localizzazione e formali, trattamento di immagini, sono tutte tecniche ormai in fasi di avanzato sviluppo e dalle quali è lecito attendersi grandi progressi della qualità della pianificazione territoriale.

VIII - PIANIFICAZIONE E INFORMATICA – «La pianificazione si alimenta di informazione». Come si è visto, ciò che distingue la pianificazione dalla politica è che mentre questa si basa sul buon senso comune e l'intuizione, la prima si basa su un approccio scientifico, cioè insieme logico ed empirico; la formazione degli obiettivi e la raccolta dei mezzi, l'articolazione delle sequenze di allocazione, il controllo dei risultati, ecc., avvengono tutti attraverso procedimenti in cui hanno un ruolo importante i momenti di raccolta di informazioni sugli stati reali, sia del sistema operante che dell'ambiente operativo e/o dell'oggetto. Per definizione, si può parlare di piani razionali solo a partire dall'invenzione delle tecniche della ↗ comunicazione e dell'informazione: a cominciare dalla scrittura, che, come è noto, è stata inventata in primo luogo per tenere la contabilità, cioè proprio per permettere i rudimenti della pianificazione razionale delle aziende e dello Stato. Tra gli incunaboli della pianificazione sono poi da mettersi i *tableaux*, cioè gli Atlanti, le raccolte di mappe e di statistiche, con cui i regnanti dell'assolutismo prendevano contezza dello stato del reame, e sulla cui base quindi potevano progettare le proprie mosse.

Come è noto, la raccolta di statistiche diventa quasi un'ossessione in epoca illuministica e napoleonica, fiduciosa fino all'entusiasmo nella possibilità di razionaliz-

zazione delle pratiche di governo. È in risposta alle esigenze di elaborazione ed interpretazione dei dati che si sviluppa, nella prima metà dell'800, la moderna statistica economica e sociale, e nella seconda metà si realizzano le macchine calcolatrici e ordinatrici di dati a schede perforate, con le quali ha inizio ufficiale la «rivoluzione informatica». Senza il *software* fornito dagli statistici e l'*hardware* della IBM e simili ditte, gli uffici statali sarebbero rimasti semplicemente affogati da dati senza senso, e una pianificazione razionale di e in società complesse non sarebbe stata neppure pensabile; o si sarebbe ridotta ad un'attività puramente ritualistica, come nella «fattoria degli animali» di Orwell.

I limiti di sviluppo della tecnologia elettromeccanica di trattazione dei dati furono presto raggiunti (come già quelli della trattazione termomeccanica, con la calcolatrice a vapore di Babbage). Il salto evolutivo, come è noto, fu possibile grazie all'elettronica e all'invenzione del calcolatore a valvole. A questo punto la tecnica di elaborazione delle informazioni confluisce in una nuova scienza, la cibernetica. Questa da un lato si sviluppa in senso tecnico, matematico e ingegneresco, e alimenta la progettazione di sempre più avanzate e potenti macchine di elaborazione di informazioni; dall'altro lato investe le scienze della complessità (biologia e sociologia) e alimenta la costruzione di «teorie generali dei sistemi».

La ↗ cibernetica, quale scienza del controllo della comunicazione e quindi del governo (come indica la sua stessa etimologia), affascina in modo particolare gli studiosi della politica, dell'amministrazione, dei processi decisionali: e quindi anche della pianificazione.

Questa rapidissima carrellata su una storia ben nota mira solo a ribadire la stretta e doppia connessione tra la teoria generale della

pianificazione e la cibernetica: la seconda fornisce alla prima non solo i modelli concettuali e teorici, ma anche i mezzi materiali per la sua realizzazione. L'espansione delle pratiche pianificatorie è quindi in diretta mutua corrispondenza con l'espansione delle capacità tecniche di raccolta e trattamento dei dati. Tale connessione trova evidenza emblematica nelle società socialiste, dove la cibernetica, rifiutata dapprima come «scienza borghese», è stata rapidamente considerata come il mezzo per far finalmente funzionare il sistema di piano, come sostituto definitivo a quell'altro meccanismo di elaborazione delle informazioni che è il mercato. Ma anche in Occidente le speranze di raggiungere nuove forme di razionalizzazione sociale e societaria sono affidate alle tecnologie informatiche. La costruzione dei grandi modelli econometrici per simulare le politiche economiche pubbliche e private, e le grandi «banche dati» per la pianificazione territoriale, non sarebbero concepibili senza le nuove tecnologie. Sui limiti e sui rischi insiti in questa linea evolutiva – attualmente in fase piuttosto esplosiva – le discussioni sono molto vivaci e un giudizio complessivo sembra prematuro [↗ Informatica].

IX - PIANIFICAZIONE LOCALE E GLOBALE (SETTORIALE E COMPRENSIVA) – Come si è visto, gli ambiti investiti dalle pratiche e dai principi della pianificazione sono sempre più vasti e numerosi, anche nelle società occidentali; sempre più flebili sono le voci che contestano la necessità di razionalizzare e scientificizzare i processi decisionali, la formulazione degli obiettivi, l'allocazione delle risorse, ecc., sia che si tratti di famiglie, aziende, comunità locali, settori funzionali, e così via. Ma evidentemente è difficile fermare la logica della pianificazione, anche per le interdipendenze og-

gettive di tutti i sottosistemi del sistema sociale; ed è quindi irresistibile la tendenza a passare dalle pianificazioni locali e settoriali a quella globale, complessiva e «comprensiva». Essa solleva tuttavia almeno due ordini di problemi. Il primo è tecnico-scientifico: lo sviluppo delle scienze della società (economia *in primis*) non sembra ancora tale da render disponibili modelli teorici traducibili in *software* per sistemi di controllo razionale del sistema sociale globale; e, data la complessità di tale sistema, è legittimo dubitare che tali modelli possano mai essere costruiti e, in tal caso, che costituiscano un miglioramento rispetto alle tecniche tradizionali di governo del sistema. Già oggi i soli modelli econometrici si compongono in qualche caso di migliaia di equazioni, e l'aiuto che essi danno ai centri decisionali si sta approssimando allo zero. Il secondo problema è molto più importante e sentito, e riguarda la desiderabilità di tale prospettiva. L'idea della pianificazione «comprensiva» o «globale» è strettamente imparentata allo scientismo sansimoniano e all'utopia marxiana della «scomparsa dello Stato», cioè della struttura di potere politico, del «governo degli uomini sugli uomini», e la sua sostituzione con l'«amministrazione delle cose»; essa somiglia anche al modello di società democratico-egalitaria-assistenziale, prefigurata da Tocqueville in termini così sottilmente sinistri o da Huxley in termini tragici; è il problema della fine dell'autonomia dei sottosistemi, del pluralismo, della libertà. L'ambivalenza di attrazione-orrore per un mondo perfettamente razionalizzato e guidato dall'alto, da un sistema impersonale ed oggettivo di pianificazione, continua ad alimentare non solo filosofia e letteratura, ma anche lo stesso dibattito scientifico e sociologico. Così a coloro che mettono l'accento sulla possibilità e

desiderabilità di ulteriore razionalizzazione dei sistemi sociali si contrappongono coloro che mettono in primo piano il valore della soggettività, della dialettica, del conflitto, del disordine, dell'alterità irriducibile, dell'irrazionale, di tutto quanto è «autenticamente umano» e distingue la nostra specie da quella delle api o delle termiti.

X - PIANIFICAZIONE E PARTECIPAZIONE – Per tenere conto di tali problemi (inadeguatezza delle scienze e delle tecniche) e di tali preoccupazioni (distopia scientifica e tecnocratica) sono stati sviluppati modelli di pianificazione che fanno largo posto anche a input soggettivi e perfino conflittuali, e in cui si cerca di superare la dicotomia tra *planificans* e *planificandum*, tra governanti e governati, tra tecnica e politica. Qui si prende atto che la razionalità è sempre limitata da numerosi ostacoli, quale l'inevitabile limitatezza della base informativa e gli orientamenti di valore, più o meno avvertiti, dei suoi portatori; che i conflitti di interessi e di valori non sono sempre solubili razionalmente; e che quindi tanto vale far posto, nei modelli di pianificazione, all'irruzione del soggettivo e dell'irrazionale, pur se in forme in qualche modo pre-ordinate. Da processo lineare e deduttivo, simile a quelli burocratici, la pianificazione è trasformata in processo dialettico a vari livelli, tra una molteplicità di parti, simile a quello giudiziario. Non esiste più un solo tecnico, portatore di una razionalità oggettiva, rappresentante degli interessi generali; ma esistono solo tecnici di parte, come gli avvocati e i periti del tribunale, rappresentanti dei diversi concreti interessi in causa. Ai detentori formali del potere politico possono contrapporsi formazioni spontanee dei diversi segmenti di popolazione interessata.

Il modello partecipativo di pia-

nificazione è ancora allo *statu nascendi* e presenta certo molti problemi. Qualche inizio di una codificazione può essere riscontrato ad esempio nella «procedura di valutazione dell'impatto ambientale» di grandi opere pubbliche negli USA, o nelle pratiche di pianificazione urbana che contemplano pubblici dibattiti, o simili modi di coinvolgimento della popolazione. I problemi sono relativi soprattutto alla loro facile manipolabilità da parte di minoranze determinate, e la difficoltà di identificare il momento in cui interrompere il gioco dialettico, o l'ultima istanza cui deferire la decisione finale. Ma in molti casi esso sembra una fattibile alternativa al modello tecnocratico-lineare di pianificazione; e in tutti i casi esso sembra un utile supplemento. Dall'incontro diretto con le diverse parti in causa, i portatori della razionalità ufficiale possono trarre informazioni preziose e impreviste; dallo scontro tra interessi possono formarsi equilibri di compromesso più stabili; dal conflitto con l'«ambiente» locale, il progetto può assumere forme più adatte.

XI - PIANIFICAZIONE COME IDEOLOGIA E COME PRASSI

– Non c'è dubbio che la prassi della pianificazione si stia espandendo ed irrobustendo ad ogni livello di sistema sociale, in concomitanza, come si è visto, anche con la diffusione delle tecniche informatiche, lo sviluppo delle scienze, sociali e non, e in generale la crescita della «razionalità strumentale». Tuttavia la pianificazione non è solo una prassi, è anche un valore politico e un'ideologia. L'idea che l'intera collettività societaria possa razionalmente pianificarsi, o essere pianificata, alla stregua di ogni sua singola componente o sottosistema, è anatema al pensiero liberista e liberale; mentre è l'essenza di quello socialista. Le fortune dell'idea di pianifica-

zione seguono quindi le oscillazioni dello «spirito dei tempi» tra il polo liberale, che aspira alla minimizzazione dell'intervento dello Stato nella società, e quello socialista, che mira alla sua «ottimizzazione». Nelle società occidentali, gli anni '60 hanno generalmente rappresentato un momento di vasto favore all'ideologia della pianificazione, in concomitanza (non è il caso qui di scendere nei dettagli sull'intensità e il senso delle correlazioni) con fattori quali l'espansione economica, la crescita dello Stato-assistenziale, la fiducia nelle possibilità tecniche di controllo razionale del sistema. È in questo periodo che si sono sviluppate le moderne filosofie, scienze e teorie della pianificazione, si sono fondati istituti e cattedre e si sono prodotti ambiziosi documenti di pianificazione, di ogni tipo e livello, compreso quello nazionale. In Italia, è stata questa la stagione che ha prodotto il piano del 1965 («libro dei sogni») e, nel 1968, il *Progetto '80*.

In seguito, l'ideologia della pianificazione è stata messa in crisi dal '68 e dal '73, cioè dall'inaspettato scatenarsi del dissenso giovanile, che ha effetti traumatici sul sistema politico, e dall'esplosione della questione ecologica, cioè della limitatezza e incertezza delle basi fisiche della crescita economica. Seguono alcuni anni di sbandamento, quando ci si limita a parlare di piani settoriali, di progetti speciali, di programmazione finanziaria, ma verso la fine del decennio è chiaro che il pendolo dello «spirito dei tempi» si è spostato nella direzione opposta a quella dell'ideologia pianificatoria: la parola d'ordine è di nuovo iniziativa individuale, competizione, mercato, privatizzazione, de-tassazione, de-burocratizzazione, *de-regulation*. L'ideologia *liberal*, socialdemocratica, assistenzialista, egualitaria, è *out*, e con essa gli entusiasmi pianificatori.

Ma si tratta, a nostro avviso, di increspature superficiali che non intaccano, se non molto limitatamente, l'andamento della corrente profonda del nostro tempo. Non sembra dubbio che tra le sue dinamiche fondamentali vi sia quella che le viene impressa dalla tecnologia delle informazioni; e malgrado il gran carnevale che si fa, a scopi commerciali e consumistici, sui *personal* e *home* computer, simbolo di privato, di «piccolo è bello», di autonomia, il fenomeno più importante sembra il continuo, silenzioso, massiccio espandersi dei grandi centri di calcolo e le loro interconnessioni telematiche. Il che significa aumento delle potenzialità di pianificazione globale e centralizzata del sistema. E le potenzialità di questo genere prima o poi trovano il modo di attuarsi.

XII - SCIENZE DELLA PIANIFICAZIONE E TEORIA GENERALE DELLA PIANIFICAZIONE - Ogni settore sociale può dare origine ad una particolare scienza operativa corrispondente; così la pianificazione sanitaria dovrà appoggiarsi in larga misura sulle scienze mediche, quella dei trasporti sulle varie discipline che si interessano a questi studi, la pianificazione ambientale sulle discipline ecologiche e così via.

Ma si può anche cercare di costruire scienze o teorie più generali della pianificazione. Questa ricerca finora sembra essersi evoluta lungo tre linee di tendenza: a) teorie a base spaziale-fisica, ovvero urbanistica. Tra queste la più ambiziosa sembra l'*archistica*; b) teorie a base economica; qui la più sviluppata, soprattutto nel senso della formalizzazione matematica, sembra la cosiddetta «scienza regionale», che è una derivazione dell'economia spaziale (essenzialmente economicistiche, almeno nelle loro applicazioni, sono la maggior parte delle tecniche della

«ricerca operativa» e della «programmazione lineare»); c) teorie a base psico-sociologica: teorie della scelta politica (*policy sciences*) delle decisioni, del *management*, dell'organizzazione.

È da ricordare che già in passato si sono fatti tentativi di costruire scienze formali di questo tipo; Bentham parlava di «calcolo felice», altri ancora di prasseologia e di tettonica (dal termine greco che si riferisce al costruire). E all'inizio dell'800, Ampère proponeva in questo senso il termine cibernetica, o arte del governo. Questa sembra oggi la proposta più fortunata. Tutte le più avanzate teorie generali della pianificazione si basano largamente sui concetti e principi di tale disciplina, e su quelli, da essa derivati, della teoria generale dei sistemi. Esistono anche diverse proposte di sostituire alle dizioni composte con il termine di pianificazione altre composte con il termine cibernetica (ad es., cibernetica sociale).

Un altro gruppo di proposte teoriche e terminologiche fa perno sul termine ecologia, ecosistemi e derivati, sia in senso metaforico che proprio; mettendo con ciò l'accento non tanto sul sistema regolatore, ma su quello che deve essere regolato; così si sono proposti termini come «ecologia sociale» o «ecodinamica».

Non è possibile in questa sede illustrare e argomentare queste diverse tendenze, anche per l'estrema astrattezza dell'oggetto. Basti in chiusura però ricordare che, nella pratica corrente, è ancora in larghissima misura prevalente l'uso del termine pianificazione, variamente qualificato.

[↗ Amministrazione; ↗ Echiistica; ↗ Progettazione]

BIBL. - AA.VV., *Programmazione, gestione e controllo del territorio*, Giuffrè, Milano 1980 - S.S. Acquaviva, *Una scommessa sul futuro*, ILI, Milano 1971 - F. Archibugi, *Principi di pianificazione re-*

gionale, Angeli, Milano 1980 - J. Bailey, *Pianificazione e teoria sociologica*, Liguori, Napoli 1980 - S. Beer, *L'azienda come sistema cibernetico*, ISEDI, Milano 1973 - Id., *Designing freedom*, Wiley, New York 1975 - I. Bracken, *Urban planning methods, research and policy analysis*, Methuen, London 1981 - G. Chadwick, *A system view of planning*, Pergamon Press, New York 1971 - W.C. Churchmann, *Filosofia e scienza dei sistemi*, ILI, Milano 1971 - P. Clavel, J. Forester, W.W. Goldsmith, *Urban and regional planning in an age of austerity*, Pergamon, Oxford 1980 - E. Demè, *Pianificazione e programmazione nelle organizzazioni*, CLUEB, Bologna 1983 - Y. Dror, *Per una scienza della scelta politica*, EPRE, Roma 1974 - A. Etzioni, *The active society*, The Free Press, New York 1968 - F.E. Emery, E.L. Trist, *Towards a social ecology*, Plenum Press, London 1972 - A. Faludi, *Planning theory*, Pergamon, Oxford 1976 - P. Genaro, *Programmazione economica e organizzazione sociale*, Etas, Milano 1980 - J. Habermas, N. Luhmann, *Teoria della società o tecnologia sociale*, Etas Kompass, Milano 1974 - P. Hall, *Urban and regional planning*, Penguin, Harmondsworth 1976 - E. Jantsch (ed.), *Perspectives of planning*, OCDE, Paris 1969 - H.D. Lasswell, *A pre-view of policy sciences*, Elsevier, New York 1971 - C. Lav, *Theorien gesellschaftlicher Planung. Eine Einführung*, Kohlhammer, Stuttgart 1975 - S. Lombardini, *La programmazione: idee, esperienze, problemi*, Einaudi, Torino 1967 - N. Luhmann, *Politische Planung*, Westdeutscher, Opladen 1971 - K. Mannheim, *Libertà, potere e pianificazione democratica*, Armando, Roma 1968 - R.R. Mayer, *Social planning and social change*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1972 - B. McLaughlin, *Pianificazione urbana e regionale*, Marsilio, Venezia 1972 - M. Negrotti, *La regolazione sociale*, Angeli, Milano 1973 - H. Ozbekhan, *La teoria generale della pianificazione*, in «Futuribili», n. 25-26, 1970 - A. Porrello, *Ricerca sociale, progettazione urbana e movimenti collettivi*, Angeli, Milano 1983 - G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, Laterza, Bari 1973 - H.A. Simon, *Le scienze dell'artificiale*, ISEDI, Milano 1973 - F.H. Tenbruck, *Zur Kritik der planenden Vernunft*, Alber, Freiburg 1972 - H.R. van Gunsteren, *The quest for control - A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Wiley, London 1976 - G. Vickers, *Freedom in a rocking boat*, Penguin Books, London 1970 - A. Villani, *Realtà e miti della progettazione*, Angeli, Milano 1978 - J.G. Zielinsky, *La teoria della pianificazione socialista*, Angeli, Milano 1973.

R. Strassoldo