

University College London
Bartlett School,
Londra 16-17 Febbraio 2001

Seminario in onore di Nathaniel Lichfield

Pianificazione e valutazione di piano: alcuni ben noti trabocchetti spesso trascurati

di Franco Archibugi
Centro di studi e piani economici (Planning Studies Centre)
Università di Napoli, "Federico II"

Email: francoarchibugi@tiscalinet.it
Webpage: www.francoarchibugi.it
c/o Planning Studies Centre, Rome
Email: planning.studies@tiscalinet.it
Webpage: www.planningstudies.org
Via Antonio Zanoni 52, 00134 Rome, Italy
Tel: +39-6-71354004
Fax: +39-6-71359021

Sono lieto di partecipare a questo *symposium* in onore di un studioso che io considero come un maestro nel campo della valutazione dei piani, con qualche considerazione concernente alcuni ben noti trabocchetti, o trappole, che vengono tuttavia trascurati o dimenticati nelle normali pratiche della valutazione, con evidente danno non solo sui risultati delle valutazioni, ma sulla stessa credibilità ed affidabilità sia della valutazione stessa, che, infine, della pianificazione.

Questi "trabocchetti" che sono tutti logicamente interrelati, come vedremo, potremmo chiamarli come segue: 1) *indeterminatezza logica (valutazione versus valori)*; 2) *sconnessione sistemica*; 3) *insubordinazione strategica*; 4) *auto-referenzialità*; 5) *sub-ottimizzazione*; 6) *razionalità limitata*.¹

Il contributo mira a mettere in luce alcune conseguenze negative sui risultati della valutazione di piano che l'esistenza e la trascuranza di questi trabocchetti producono; e il modo in cui una gestione consapevole della valutazione ove praticata possa aiutare ad estendere le pratiche della pianificazione; estensione da cui, in ultima analisi, dipende l'esistenza stessa dei trabocchetti, e lo sviluppo, al contrario, di una vera "scienza della pianificazione" (o planologia).

¹ Questo testo è una prima bozza. Esso sarà terminato sulla base di commenti nel corso del seminario e di altri colleghi

1. Indeterminatezza logica (della valutazione rispetto ai valori).

Il primo dei trabocchetti di cui vorremmo parlare, quello detto della indeterminatezza logica, si crea quando si sostiene che il processo di valutazione possa essere esente da valori (“*value-free*”). Ciò crea una serie di equivoci che meritano essere discussi e chiariti.

E'usuale infatti, in qualsiasi processo di valutazione, affermare che i *contenuti* della valutazione attengono a “valori”, ai quali poi corrispondono “giudizi di valore”, e dai quali la valutazione non può che essere ovviamente influenzata.

Come è noto, la stessa affermazione è ben presente nella riflessione metodologica della economia politica. Essa ha fondato, a suo tempo e a suo modo, la “priorità” logica del “valore” sulla “valutazione”, sia per affermare o ricercare la *indipendenza* e la *neutralità* “tecnica” delle valutazioni dai valori², sia – all’opposto – per dichiarare la *impossibilità* di tale indipendenza e neutralità³.

In altri termini, una grande, principale, corrente del pensiero economico⁴, (composta comunque da numerosi filoni) ha cercato di affermare che il concetto di “valore” nella valutazione che ci riguarda è tipicamente (ed implicitamente) “economico”; e che il comportamento di singoli individui, gruppi, società è regolato da una assiomatica logica di *utilità* che spiega il comportamento stesso (e pertanto lo studia e lo codifica) prescindendo dai *valori* che determinano tali utilità. Un esempio estremo: la *utilità* di una persona potrebbe essere di acquisire beni, quella di un'altra donarli, ma entrambe le “utilità” (o scelte, o preferenze) potrebbero essere soggette alle stesse regole di comportamento, per es. la regola della *utilità marginale decrescente dei beni*⁵. Pertanto queste regole sarebbero l’oggetto proprio della “scienza economica”, qualsivoglia siano i beni scambiate.

Mentre un'altra importante corrente⁶, (che comunque si compone di singoli

² La ricerca economica stessa ha dalle sue origini cercato il giudizio “libero-da-valori”, ma l’autore che prima di ogni altro viene alla mente per la specificità dell’argomento è Lionel Robbins (1935).

³ Ugualmente, da sempre la ricerca economica si è trovata di fronte a contestatori della *possibilità* di un giudizio “libero da valori”, e l’autore che prima di ogni altro viene in mente per la vastità dell’impegno sull’argomento è Gunnar Myrdal (1953, 1958, 1972, 1980).

⁴ Come noto, questa corrente è usualmente definita (dagli stessi suoi oppositori) “principale”, “dominante” (*mainstream*), e – forse con una punta di ironia - “ortodossa”.

⁵ Secondo cui: tanto più viene soddisfatto il bisogno di quel bene, tanto più decresce la sua utilità, quindi il suo valore. In tal caso, gli “ortodossi” non esitano a sostenere: se l’individuo mira ad acquisire il *bene-ricchezza*, il valore (per lui) della ricchezza decresce con l’aumento della ricchezza. Ma non sarei altrettanto sicuro che lo stesso avvenga se al posto del bene-ricchezza, mettiamo altri beni di cui l’individuo può sentire l’utilità (piacere o bisogno): il *bene-solidarietà*, il *bene-potere*, il *bene-rispetto* (di se stessi), il *bene-rettitudine*, il *bene-affezione*, il *bene-socialità*, il *bene-saggezza*, il *bene-successo*, e quant’altro. Walter Isard (1969), coerentemente alla logica dell’approccio neoclassico, chiama questi beni “merce”, cioè oggetto di “scambio”.

⁶ Questa corrente è generalmente chiamata come “eterodossa” e si ha l’impressione che tale qualificazione sia di gradimento degli stessi suoi componenti. Tutti sappiamo che in economia sono state usate diverse dizioni per contrapporre questa corrente a quella della scienza economica principale: “scuola storica” nell’ottocento (specialmente in Germania), “economia istituzionale” (specialmente negli Usa nei primi decenni di questo secolo), e infine, “scuola evolutivista”, (ovunque, dopo la seconda guerra mondiale). Maggiori informazioni in Hodgson (1994).

filoni che sono anche assai più numerosi di quelli della principale), contesta la *possibilità*, per la teoria economica, di prescindere nelle sue formulazioni da alcune premesse di valore: ma niente di drammatico! E' sufficiente – per questa corrente – che i “valori” vengano *esplicitati*; e così facendo, buona parte delle riflessioni o scoperte economiche possono ugualmente mantenere la loro validità, ma al vincolo logico delle premesse assunte, e a patto che non vengano presentate come asserzioni di comportamenti “naturali” e oggettivi (alla maniera delle scienze della natura), e come fossero indipendenti da condizionamenti storico-istituzionali.

Tuttavia, come detto, entrambe le correnti di opposte visioni, hanno una cosa in comune: entrambe considerano il *valore* (neutrale oppure implicito) come *fondamento della valutazione*.

Nello stesso modo, anche nella più circoscritta area dei teorici della pianificazione e della valutazione di piano, è usuale partire dal presupposto che la valutazione possa:

- a) o *prescindere dai valori* che presiedono alle scelte dei decisori, e limitarsi a presentare “analisi di fatti” o valutazioni “tecniche” che permettano ai decisori, di decidere in base ai valori che essi perseguono; ciò che implica lo sforzo per costruire metodi di valutazione che siano “neutrali” rispetto ai valori.
- b) o, invece, portare i decisori “*a esplicitare chiaramente i loro valori*” (in termini di obiettivi) e su di essi costruire la stessa procedura di valutazione. In tal caso, il pianificatore e/o il valutatore, si troverebbe ad essere assai meno “neutrale”, ma fortemente partigiano, e al punto di assumere quasi ruoli di co-decisore.

Entrambe le vie, partendo da un analogo presupposto (*la valutazione dipende dal valore*), implicano due rischi:

- quello di costruire “valutazioni” in pregiudizio, senza accorgersene (nel primo caso);
- quello di offrire “valutazioni” partigiane, che limitano le prerogative dei decisori (nel secondo caso).

Mi sembra che i due rischi sono stati avvertiti. Per es. afferma con la consueta chiarezza Lichfield:

Una precisa distinzione si può fare fra i valori dei politici e i fatti dei pianificatori. Ma mentre è importante in pratica avere costantemente in mente le distinzioni fra fatti, valori e giudizi di valore, in pratica è anche difficile evitare delle sovrapposizioni (*overlap*). I politici diventano consapevoli della sostanza del processo di pianificazione e valutazione e non possono essere limitati nell'esercizio delle loro vedute; ed anche dove il professionista rispetta le prerogative del politico nell'assumere decisioni in base a valori, egli non può che riflettere i suoi personali valori nel contributo professionale; in certo senso, quando egli spinge per un

cambiamento nella decisione attraverso la messa in evidenza dei costi di opportunità delle inclinazioni del politico, egli perora per una modificazione dei valori nella presa delle decisioni. E poiché non v'è omogeneità nei valori dei pianificatori, gli argomenti a favore del cambiamento saranno diversi. E ulteriormente, il dialogo lungo queste linee tende a modificare la posizione di giuoco (*stance*⁷) di ciascuno, man mano che *operano progressivamente* [sottolineatura mia] nel processo di pianificazione e valutazione. (Lichfield, CIE, p.198-99).

Egli dunque ritiene che i due rischi possono essere evitati nel processo di pianificazione quando “man mano” (*as progressively*) si procede, il politico modifica le sue posizioni (E, diciamo pure, questa sarebbe la grande funzione educativa del processo di valutazione, soprattutto se adotta il metodo della CIE: *Community Impact Evaluation*).

Ma questo indubitabile cambiamento di “posizioni di giuoco” non suggerisce anche una diversa posizione dei “valori” in un processo di pianificazione? Un loro diverso concetto? un concetto che potrebbe forse permetterci di “superare” le possibilità di rischi sopra evocati?

Abbiamo visto che finora, in un approccio di analisi “positivista” le scelte (e valutazioni preparatorie) vengono fatte in base a valori, sulla base dell'assunto: le *valutazioni dipendono dai valori*.

Ma non si potrebbe, in sede approccio programmatico (o planologico) - che è un approccio “decisionale”, cioè orientato alla decisione, all'azione, al fare - rovesciare l'assunto, e provare che cosa succede se partissimo dall'assunto che *i valori dipendono dalla valutazione*?

A questo punto non sarebbe disutile ritornare molto brevemente sui fondamenti di una “teoria del valore” (su cui generazioni di studiosi, non solo economisti, si sono impegnati e scontrati.)⁸.

Infatti valutare significa dare un *valore* a qualcosa. E qui è difficile pertanto non porsi, per essere sufficientemente critici, la domanda: che cosa è il valore?

Ora, è stato detto e generalmente accettato, che il valore è una proprietà delle cose, ma diversa da quella del colore o del peso. Il valore di una cosa deriva sostanzialmente dal bisogno o dal desiderio che è capace di soddisfare. Più grande è questa capacità, più grande sarà il valore della cosa. Tuttavia, - e questo è il primo passo per una riconsiderazione come il valore è posto a fondamento della valutazione - il valore non è una proprietà fissa e inerente alle cose. E' piuttosto una proprietà variabile la cui grandezza non dipende solo dalla natura della cosa in sé, ma anche da *chi* la valuta e dalle *circostanze* in cui è valutata.

Insomma: una cosa può avere valori differenti secondo diversi scopi, in differenti momenti, per differenti persone, sotto differenti condizioni (cioè

⁷ Espressione cara ai giocatori di cricket o di golf.

⁸ Faccio salvo qui il lettore da esaurienti riferimenti. Segnalo solo un libro che è stato a me molto utile come compendio di alcune diverse posizioni che vi sono sul problema, il libro di T.W.Hutchinson (1964). Per l'analisi del concetto di valore ho approfittato largamente di K.Baier (1969).

l'ambiente fisico in cui si trova chi la valuta), e in generale sotto differenti circostanze (personali, fisiche, psicologiche, sociali e politiche) del valutatore – sia esso politico o professionista – nel momento in cui valuta.⁹

Allora perché non chiedersi: se il valore è una proprietà variabile, come può essere alla base della valutazione, ed essere poi di guida alle decisioni?

La risposta non è difficile se la si fonda su un altro assunto importante: che le decisioni e le valutazioni non sono, e non potrebbero essere, mai decisioni *generali* o *universali*. Esse rappresentano sempre scelte e valutazioni limitate che appaiono la migliore soluzione rispetto ai problemi che si devono affrontare. In altri termini i problemi umani tendono ad essere specifici e le decisioni che li riguardano devono essere ugualmente specifiche. Questo principio della specificità delle valutazioni, non dovrebbe essere mai dimenticato.

Dunque, se il valore non esiste per sé, ma per l'utilità che produce (o i bisogni o desideri che soddisfa), anche questa *utilità esiste* in quanto, e *nel momento, in cui è valutata tale*. Né valore, né utilità esistono senza *valutazione*; anzi, esistono solo nel momento della valutazione.

E poiché stiamo trattando di una valutazione *orientata-alla-decisione* (e non ad una valutazione *tout court*), ai nostri fini anche i valori acquistano concretezza solo nel contesto di una decisione. Anche quando vi è un generale consenso su di essi (e nella vita politica, a livelli di generalità tale consenso può essere facilmente ottenuto) si apprezzano veramente i valori delle cose e delle azioni solo nelle circostanze e situazioni particolari, quando i valori vengono confrontati con la loro pratica possibilità di applicarli, e ciò limita la loro capacità di “valere” in quanto tali.

E poiché i valori possono essere concretamente apprezzati solo nel corso del processo decisionale, la loro validità dipende fortemente dal processo stesso.

In conclusione, quanto siano buoni i valori come guida alle decisioni, dipende fortemente non dai valori stessi, ma dal modo in cui le decisioni vengono prese.

Tutto ciò ci porrebbe di fronte al *rovesciamento* di un paradigma dominante: *non è la valutazione che dipende dai valori ma piuttosto i valori che dipendono dalla valutazione*.

Questo ricupera, la indipendenza del processo di valutazione dalla trappola di una subordinazione ai valori, che si traduce in una *indeterminatezza logica* dei valori stessi. Infatti non si tratta di scegliere fra valori, ma di valutare fra decisioni alternative in *posizioni* che possono essere sempre diverse secondo le circostanze diverse.

Ciò avviene tramite una rivisitazione della distinzione – sempre auspicata - del ruolo dei politici (decisori) e il ruolo dei tecnici della pianificazione (pianificatori). Questa distinzione avverrebbe, ma in modo nuovo: non si tratta più di vedere i politici come i portatori del *potere decisionale* e i tecnici di quello di

⁹ Una visione non convenzionale sulla variabilità dei valori si può avere in un classico lavoro di Charles Morris (1956). In questa opera sono magistralmente discussi i problemi : delle scale e dimensioni dei valori; delle diverse determinanti del valore: quelle “sociali”, quelle psicologiche, quelle biologiche; ed anche discussione dell'incontro fra valori dell'”occidente” e dell'”oriente” (che spesso trascuriamo).

più o meno spinto *potere di suggerimento*. I valori, preesistenti o no in termini generici e/o ideologici, *emergono in effetti solo all'interno del processo di valutazione*, di cui i tecnici (i pianificatori) sono progettisti e custodi operativi, e i politici gli attori principali (magari, nello scenario, con il negoziato con i *stakeholders*¹⁰, i *portatori di interessi*, gli “*interessati*”). Man mano che il processo si perfeziona e assume una importanza complessa, i valori prendono la forma del loro naturale *trade-off*, conseguendo una sorta di “ottimalità”.

Si tratta, così piuttosto di un permanente intreccio fra il politico e il pianificatore nella valutazione, alla ricerca di questa sorta di ottimalità.

2. Sconnessione sistemica

Un altro trabocchetto è anche strettamente connesso alla indeterminatezza logica, ben rappresentata dalla relazione esaminata fra valori e valutazione: lo abbiamo denominato “sconnessione sistemica”.

Questa sconconnessione si produce quando in un processo di valutazione (prendendo per buona la dipendenza della valutazione dai valori, e dimenticando invece il più intimo intreccio fra valutazione e “formazione di valori”) si pensa di poter - in qualsiasi punto o situazione in cui il processo di valutazione si trovi applicato - fondare la valutazione sull’assunzione di *alcuni valori*¹¹, senza che tali valori siano stati precedentemente “incorporati” in un processo di valutazione “a monte”.

Il “sistema” di valori che si sono applicati nella valutazione “a monte”, e il risultato di *trade-off* colà ottenuto nel processo di ricerca della ottimalità di quel processo, può essere diverso dal sistema di valori trattati (processati) nel processo “a valle”. La diversità dei due (o più) sistemi di valore, non riconosciuti da entrambi i processi di valutazione, può creare situazioni di notevole incompatibilità fra le decisioni cui hanno condotto ai due (o più) livelli o settori. Ciò si potrebbe chiamare come una assenza di *interconnessione sistemica* dei due (o più) processi di valutazione.

Naturalmente, la stessa assenza di interconnessione potrebbe verificarsi, non solo fra due livelli di valutazione e di pianificazione, ma fra due ambienti, due momenti, due settori, due problemi, che potrebbero essere integrati per qualche ragione, in un sistema. E così si dica per gli *n* ambienti, periodi di tempo, settori, problemi di cui si compone ogni definita comunità sociale.

Occorre pertanto cercare di *interconnettere i sistemi* per rendere più espliciti non solo i valori, ma i criteri di valutazione assunti a diverse scale e settori di applicazione, non ignorando di rispettare dei criteri gerarchici, sia logici che istituzionali, se ciò è possibile.

¹⁰ In questo momento le modalità della partecipazione non sono oggetto di questa riflessione.

¹¹ Magari espressi seduta stante dai decisori, poniamo in un documento politico di indirizzo e di aspirazioni generali.

3. Insubordinazione strategica

Tutto ciò può essere visto, da un altro punto di vista, sotto l'aspetto di un altro trabocchetto della valutazione: quello della assenza di “*coerenza (o compatibilità) strategica*” fra le finalità e gli obiettivi che normalmente vengono assunti come criteri della valutazione.

Poiché, nell'approccio planologico e sistemico¹², i valori dipendono dalla valutazione e non il contrario, occorre che sia affermata una certa “gerarchia” fra le valutazioni e fra i criteri che vengono utilizzati, in qualsiasi processo di valutazione.

E' quindi raccomandabile che ogni processo di valutazione anziché giungere ad una conflittualità alla fine del suo percorso, (che significherebbe cadere nel trabocchetto della “insubordinazione strategica”, come nella realtà delle pratiche della pianificazione avviene finora), si preoccupi di coordinare le proprie ipotesi di coerenza strategica con possibili livelli gerarchicamente superiori (o almeno di rendere esplicite le proprie ipotesi di coordinamento fatte per il livello superiore).

Tanto più decisori e pianificatori (ma ovviamente sono i pianificatori che hanno i maggiori doveri in questo senso) si mostreranno consapevoli di evitare i rischi della insubordinazione strategica, tanto più essi contribuiranno a far sentire la necessità di creare “reti” di pianificazione strategica. In seno a queste reti i conflitti di competenza e di interessi eserciteranno inevitabilmente il loro ruolo negativo; ma attraverso esse i progressi della conoscenza e di un sistema di *learning by doing* potrebbero avere anche degli insospettabili effetti positivi.¹³

Certamente, se si creasse un sistema nazionale ed internazionale di pianificazione, istituzionalmente ben stabilito, la coerenza strategica sarebbe fortemente facilitata¹⁴. Attraverso tale sistema si potrebbe essere indotti ad elaborare delle linee di guida in cui fossero meglio definiti i campi e le competenze strategiche di ognuna delle scale e dei centri di decisione; e quindi sarebbero più facilmente definibili anche le scale e i centri di decisione; e maggiore precisione potrebbe trovare la definizione dei criteri/obiettivi di ogni immaginabile processo di valutazione.

In assenza di un siffatto sistema, e di correlate regole deontologiche, qualcosa del genere è stato tentato con il riferimento a quello che è stato chiamato il “principio di sussidiarietà”, al fine di regolare in astratto le relazioni fra diversi livelli gerarchici, anzi per dare una *ratio* alla specificazione e creazione stessa di

¹² Di nuovo faccio riferimento al lavoro fondamentale di George Chadwick (1971) per avere una visione più larga di questo approccio. A quel tempo Chadwick basò sul contributo di Lichfield le sue opinioni fra la valutazione e l'approccio sistemico (vedi cap.11).

¹³ E' luogo ormai comune affermare che le tecnologie moderne dell'informazione sono pronte a facilitare queste reti di pianificazione strategica. Mi sia inoltre permesso di ricordare come io stesso da molto tempo abbia studiato le relazioni funzionali fra informatica e pianificazione, deplorando che i sistemi informatici non fossero progettati con rigorosa aderenza alla funzionalità di un quadro di pianificazione strategica. Si veda Archibugi,(1978 e 1993)

¹⁴ Per maggiori dettagli su questo punto si veda un altro mio contributo (Archibugi, 1998c).

livelli gerarchici.

Qualcosa di tal natura potrebbe essere considerato il compito di una riflessione metodologica da portare avanti (in questo campo si è molto indietro) proprio come “scienza della pianificazione” (o planologia). (Questo potrebbe essere uno dei problemi più utili e più significativi per caratterizzare il campo appropriato della planologia)¹⁵.

Le esperienze di “pianificazione strategica” in corso, specialmente la nuova grande ed importante stagione della pianificazione strategica nell’ambito della amministrazione federale americana inaugurata con la legge GPRA (1993), e la sua attuazione, possono dare un contributo molto importante per definire vie e mezzi per incrementare questa forma di cooperazione strategica che permetta a pianificatori di non aspettare la riforma delle istituzioni politiche per entrare in una maggiore razionalità della *governance* pubblica e per elaborarla.

Qualcosa può essere fatto dalla riflessione teorica, applicata a casi politici concreti, da parte della comunità scientifica dei pianificatori e dei valutatori.

Per esempio: nel fissare regole e criteri della valutazione, quali sono i confini fra quanto può essere oggetto di preferenza individuale nel fissare le regole della valutazione, e quanto invece oggetto di preferenze comunitarie o pubbliche? E, per rimanere nell’ambito delle preferenze comunitarie e pubbliche, quali possono essere i margini di autonomia delle preferenze comunitarie, secondo i differenti livelli di socialità, di territorio, e secondo la pubblica amministrazione?

Poiché la valutazione, in un sistema di pianificazione correttamente inteso, non può essere dissociata dalla formulazione preliminare di obiettivi e non può che dipendere dal processo di valutazione stesso piuttosto che dalle ideologie generali¹⁶, lo studio di come un sistema di valutazione strategica si articoli per livelli gerarchici, diventerà sempre più co-essenziale ad un sano sviluppo della pianificazione. Come può la comunità scientifica dei pianificatori disinteressarsi di fare oggetto di ricerca, e quindi di didattica, anche questa possibile articolazione?

L’assenza di coerenza strategica apre la strada ad un altro trabocchetto della valutazione: la auto-referenzialità.

4. L’auto-referenzialità

Quello della “autoreferenzialità” è un altro insidioso trabocchetto della valutazione. Più che un trabocchetto, è una malattia endemica della valutazione basata sullo sviluppo ineguale avuto dalla pratica della valutazione dalla pianificazione sistemica. La auto-referenzialità esiste quando i risultati, le

¹⁵ Sia consentito, per maggiori dettagli, rinviare ad un altro mio contributo (Archibugi, 1998b), dove ho tentato di disegnare un “modello” di sistema generale della pianificazione, nell’intento di connettere operativamente la pianificazione *procedurale* e quella *sostantiva* (nei termini usati da Faludi, 1973).

¹⁶ Che diventano sempre più generiche man mano che le tecniche di pianificazione societale progrediscono.

prestazioni, l'efficacia di un piano, di un programma, di un progetto, si valutano senza dei parametri di giudizio che provengano da piani, programmi, progetti di scala e livello superiore in una strutturazione di programma.

L'auto-referenzialità rappresenta la conseguenza dell'assenza di una coerenza logica e strategica. Libero da ogni vincolo che proviene da un livello superiore, che definisce gli obiettivi e le finalità della prestazione, il valutatore di piano accetta, per il meglio o per il peggio, dei parametri di giudizio fissati dal piano stesso o li suggerisce lui stesso. Questo è il comune comportamento della maggioranza delle esperienze di valutazione dei piani che sono state realizzate nella storia della valutazione. In mancanza di una più sistematica rete di pianificazione multi-livello e multi-settore, i pianificatori e i valutatori di piano si sono ridotti a sviluppare la valutazione in termini limitati alla unità di pianificazione in questione o che ha commissionato l'incarico (professionale). Questa è quella che chiamerei valutazione auto-referenziale.

Nel migliore dei casi, in assenza di vincoli sufficienti da usare come parametri, dei pianificatori e valutatori di piano coscienti hanno trovato il modo di *simulare* da soli quei necessari vincoli che avrebbero dovuto venire da altri livelli e settori. Ma in questo caso, certamente più avanzato e richiesto da un punto di vista razionale, essi hanno creato una situazione in cui da un lato le situazioni di conflitto sono facilmente evitate ma dall'altro lato la valutazione è piuttosto una mistificazione. E il risultato finale, da un punto di vista operativo o realizzativo, è stato normalmente disastroso.

Eppure le grandi stagioni della valutazione-senza- pianificazione, sono state tutte segnate da una prevalente diffusa valutazione auto-referenziale, più o meno efficace ai micro-livelli, ma con poco senso a livelli più generali, lasciando dietro di sé il nulla.¹⁷

La generalità diffusa (sindrome) della valutazione auto-referenziale ha creato un situazione in cui difficilmente si arriva ad accorgersi della chiara "tautologia" di certe valutazioni, o anche di certe loro assurdità.¹⁸

Questi tentativi della passata storia della valutazione non sembra abbiano lasciato alcun segno particolare di successo. Anzi, in generale, vengono diffusamente ricordati come storie fallimentari. E sembrano di aver suggerito il loro abbandono o la loro applicazione a scala molto ridotta, senza molta enfasi, come sforzo di migliorare i risultati solo nell'ambito della micro-progettualità.

E questo è stato un errore. Queste esperienze hanno solo utilizzato un approccio sbagliato alla valutazione, ed hanno scoraggiato la sua progressiva estensione; tuttavia, è solo da questa estensione che si sarebbe potuto migliorare il

¹⁷ Le stagioni sono state per esempio quelle della analisi costi-benefici dei progetti specialmente nelle politiche di sviluppo nel mondo in via di sviluppo (da parte della Banca Mondiale e delle altre Agenzie ONU); quella delle analisi di impatto ambientale, dopo il 1970. Per non parlare di molti altri progetti, nati dalle politiche di sviluppo interno a ciascun paese, negli sforzi di mettere in opera politiche di sviluppo territoriale e/o settoriale, entro i confini della propria comunità nazionale.

¹⁸ Che mi ricordano la storia del Barone di Munchausen che cercava di tirarsi fuori dal ruscello in cui era caduto prendendosi per i capelli.

contesto in cui esse avrebbero potuto divenire più efficaci e più significativi in futuro.

Infatti, quella che abbiamo definito valutazione auto-referenziale può venire contrastata applicando, nella misura del possibile, il suo opposto, il suo antidoto: una *etero-referenzialità* del processo di valutazione. Ciò significa, che può venire contrastata cercando dei referenti esterni su cui basare le valutazioni in corso.

Tutto ciò ci riconduce al bisogno sia di interconnessione sistemica che di coerenza strategica che abbiamo già evocato.

5. Sub-ottimizzazione

La sub-ottimizzazione è in effetti il risultato complessivo cui l'assenza di connessione sistemica, di compatibilità strategica, e così via, conducono gli usuali processi di valutazione, qualsiasi siano le tecniche utilizzate.

Poiché mai un processo di ottimizzazione si otterrà nelle condizioni razionali ottimali, e poiché anche nelle migliori condizioni che si possano prevedere (in base alle perorazioni dei precedenti paragrafi: connessione sistemica, compatibilità strategica, etc. maggiori o migliori) un sistema non raggiungerà mai la desiderata perfezione, così la nostra onestà intellettuale ci induce a riconoscere, ovviamente, che anche la *sub-ottimizzazione* sarà un carattere permanente e continuo di ogni risultato sia di pianificazione che di valutazione.

Tuttavia, tale riconoscimento o affermazione – accettabili ad un livello critico superiore (meta-critico) - non devono in niente influenzare la ricerca di una migliore “ottimalità” ai livelli operativi. Il vero rischio nell'abbandonare la consapevolezza che senza connessione sistemica, compatibilità strategica, e così via, non si raggiunge la ottimalità, è quello di abbandonare effettivamente la ricerca della ottimalità nelle più avanzate possibili frontiere. Quindi il trabocchetto non è nella consapevolezza dei limiti della razionalità, quanto nell'abbandono della razionalità, solo perché se ne sono scoperti i limiti!

Questo ci induce ad esaminare come da un punto di vista “planologico” il teorema largamente accettato della razionalità limitata non solo è “limitato” nella sua valenza euristica, ma è assolutamente inutile dal punto di vista operativo; anzi può costituire un'altro generalizzato trabocchetto o trappola della pianificazione, attraverso il suggerimento (come purtroppo sta avvenendo) ad abbandonare un approccio “razionale” alla pianificazione.

6. Razionalità limitata

Per una larga parte della sua significatività, il concetto di *razionalità limitata* nasce - come noto - dalla pratica constatazione che in qualsiasi decisione vi sono sempre limitazioni di tempo (nel prendere la decisione), di risorse, di informazioni, di capacità intellettuali, ecc. Conclusione ovvia: la decisione sarà sempre limitata da qualche cosa.

Tuttavia, in questa asserzione è incorporata anche un'altra convinzione: che, se non vi fossero limitazioni, la decisione potrebbe essere "razionale" o "ottimale", in pratica la decisione potrebbe essere "non limitata". Come la chiameremmo: una decisione "pura", esente da limitazioni?

Ma – a questo punto - viene da domandarsi: c'è qualcosa nella vita degli uomini, nei loro valori, nelle loro azioni, nei loro pensieri, che non sia *limitato*? Ovunque l'uomo, o le società degli uomini, in qualsiasi decisione, come in qualsiasi pensiero, saranno limitati nella loro ricerca di razionalità. Ma che cosa ci dice questo ovvio fatto contro la "razionalità" di cui essi si fanno in permanenza "cercatori" o "portatori", a seconda dei casi? E che cosa dice questo ovvio fatto contro l'altra asserzione che - comunque - essi si dovrebbero fare portatori o cercatori di quella razionalità?

Anche il teorema matematico più puro, è soggetto a qualche limitazione conoscitiva per definizione: se non altro rispetto a qualche ulteriore progresso conoscitivo della matematica stessa da cui è scaturito.

Figuriamo se non dovremmo dare per scontato che molte delle modellizzazioni che tentiamo per capire - e poi anche gestire, in qualche modo - la realtà delle cose o per dare un senso alle nostre azioni, siano un prodotto di una razionalità limitata! Ma se la razionalità è limitata non c'è alcun bisogno di introdurre la razionalità limitata come una limitazione della razionalità stessa.

D'altra parte in che modo la conoscenza limitata dovrebbe o potrebbe limitare anche la ricerca della conoscenza stessa? E' come dire che conoscendo la limitazione di ogni azione umana nei riguardi della bontà, non si dovrebbe cercare di essere buoni, o conoscendo la limitazione di ogni espressione estetica non si dovrebbe cercare il bello?

Quindi la ricerca dell'ottimo, o del massimo (o minimo) "vincolato", che è anche massimo date le limitazioni, include la *consapevolezza* delle limitazioni. E serve a poco dire che queste limitazioni non le potremo mai conoscere tutte, e quindi l'ottimo non sarà mai un "vero" ottimo, un ottimo "assoluto", ma sempre un ottimo relativo alle limitazioni di cui avremo potuto tenere conto *pro tempore*. Ciò non ci sottrae dalla convenienza o dal dovere intellettuale di cercare quell'ottimo, quel massimo (o quel minimo), date le limitazioni (ovviamente conosciute). Né ci sottrae dall'utilità e dal dovere intellettuale di conoscere il massimo di limitazioni (che non conosciamo) per rendere la ricerca di quell'ottimo più valida e più significativa.

Quindi, piuttosto che ripetere grandi ovvietà, e cioè che la nostra razionalità è limitata (ciò che mi sembra non abbia alcun valore euristico), non dovremmo invece limitarci effettivamente - direi, caso per caso - ad approfondire *in che cosa* ogni proposizione, che ci viene proposta in nome della (altrettanto ovvia) razionalità, è limitata da condizioni o vincoli che non sono stati inclusi nel calcolo? Cioè, limitarci ad approfondire in che cosa il prodotto del calcolo razionale non è stato all'altezza della razionalità che pretendeva ?

In altri termini, mi sembra che la razionalità, nelle sue concrete manifestazioni o applicazioni, la si possa contestare solo in nome di una "superiore" razionalità. Ma da ciò consegue che questa superiore "razionalità" debba essere dimostrata,

includendo nuove limitazioni al calcolo, ignorate dalla proposizione che si intende contestare, e non in nome di qualcosa di alternativo, di valore generale, che non esiste, se non in un atto di... fede anti-razionale: cioè una filosofia dell'anti-razionalità o dell'irrazionalismo.¹⁹

Ma così come non si può negare la razionalità con argomenti... razionali, ugualmente non si può attribuire alla ricerca della razionalità i risultati negativi di una cattiva applicazione della razionalità. E' solo in nome della razionalità che si possono identificare e contestare le sue insufficienti applicazioni.

La visione illustrata ci permette di collocare nella giusta dimensione il ruolo limitato della analisi "*positiva*" nella pianificazione strategica e nell'approccio programmatico.

Infatti, la riflessione o la "scienza" dell'amministrazione e del comportamento politico possono cogliere ogni tipo di "limitazione" a possibili supposti razionali teoremi di amministrazione e azione politica solo in base ad una analisi *ex post*. Solo in una analisi *ex post* è possibile valutare quanto una azione amministrativa o politica che abbia inteso applicare principi "razionali" di condotta *sia stata* limitata (o vincolata o condizionata). Perché solo in una analisi *ex post* (diciamo "storica") è possibile identificare quelle condizioni o vincoli "nuovi" che hanno reso poco significativa o hanno limitato il successo, o hanno determinato il fallimento di quella azione. Ma siamo sicuri che ciò che è stato registrato come fattori non previsti per il passato, possa essere estrapolato per il futuro?

Al contrario, in base ad un approccio programmatico, che cosa potrebbe significare per il pianificatore (o teorico della pianificazione), una razionalità *limitata*? Che nel momento in cui decide egli dovrebbe dire: *'la soluzione migliore sarebbe questa, ma io mi accontento di, o preferisco, o suggerisco, quest'altra che non è la soluzione migliore, ma mi soddisfa lo stesso; il perchénon me lo chiedete, perché non lo so!'*²⁰ In effetti se lo sapesse, avrebbe il semplice dovere di includere la ragione di quel fatto nella lista degli obiettivi che persegue, e nel *trade off* (ovverosia l'"ottimizzazione") fra questi obiettivi (tenuto conto dei vincoli o delle risorse) che ogni decisione inevitabilmente comporta.

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

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

¹⁹ Ciò malgrado occorre riconoscere che di questa "lotta contro la ragione" e di questi momenti "crepuscolari" o "oscuri" della storia delle idee, è costellata tutta la storia della filosofia umana conosciuta e la storia di ogni manifestazione culturale dell'umanità. Ma non è nostra intenzione qui filosofeggiare oltre un certo "limite" sul destino dicotomico e dialettico della filosofia...

²⁰ E quanto più esilarante sarebbe se rispondesse: *'Perche?...perché il Prof. Simon ha detto che normalmente i decision-makers come me mirano alla soddisfazione, non all'ottimizzazione, delle preferenze...'*!

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

Qui andrebbe introdotto il più generale dubbio su quella che potremmo chiamare una pretesa “positivistica” di una parte importante della “scienza politica”: può il nostro principio di condotta elaborato sulla base della valutazione storica, *ex post*, dei comportamenti esaminati essere assunto come principio di orientamento per una azione futura?²¹

Sappiamo - ovviamente (e con grande risonanza da parte degli scienziati della politica e della amministrazione) - che le decisioni più razionali sono sempre limitate da un coefficiente di ignoranza (o limitazione di conoscenze e di informazioni): possiamo allora da una analisi *ex post* ricavare regole per una analisi *ex ante*? Non varrebbe meglio allora prescindere da analisi *ex post* - poco istruttive per il futuro - e passare *direttamente* a costruire non le regole ma addirittura le decisioni sulla base di un processo decisionale che sia il più razionale possibile, cioè che includa (nella visione di cui sopra) il massimo possibile di vincoli, condizioni, limitazioni conoscibili, date le circostanze, non recepite dal passato, ma vevoli per il futuro?

Non è questo, in fondo, il vero “approccio programmatico” (“*programming approach*”) ereditato da Frisch e dagli altri studiosi di metodologia della pianificazione?²²

E se dobbiamo parlare di “regole”, o di *guidelines*, non varrebbe meglio che queste fossero tratte dal processo stesso decisionale di cui sopra, cercando di renderlo il più possibile consapevole, informato, tecnicamente avanzato?

E non varrebbe meglio che, riguardando il futuro, la decisione, o il suo processo, - piuttosto che esplorare il terreno dei comportamenti passati di gruppi, persone, culture, etc. cercando di assumerli in una “teoria” stabile - fosse rivolta al contrario ad una valutazione dei possibili, esplorati, *comportamenti futuri*, (ipotizzati o in qualche modo studiati)?²³ E non sarebbe meglio che tale decisione, e il suo processo, così orientata, agisse - se del caso - come fattore di miglioramento di quei comportamenti?

Per concludere penso che - in questa visione - la pianificazione strategica non ha bisogno di una “teoria del comportamento amministrativo e politico”, ma semplicemente - se si vuole - di una *teoria della pianificazione*: una teoria però tutta pragmatica ed operativa, rivolta solo alla decisione, e al costante miglioramento della razionalità di detta decisione, cioè all’efficienza operativa, sotto qualsiasi condizione storica, geografica, culturale, ecc.²⁴

²¹ Vi è un certo ammontare di letteratura su questo quesito: i miei riferimenti preferiti sono ancora quelli di Tinbergen (1971a e 1971b), Leontiev (1976), Frisch (1977), e Myrdal (1980).

²² Maggiori dettagli sull’argomento in Archibugi (2000b)

²³ Questi futuri comportamenti di politici e stakeholders, che potrebbero costituire limiti alla razionalità del processo, dovrebbero essere oggetto di negoziazione di piano, ma sulla base di avanzata conoscenza sistemica delle decisioni ottimali.

²⁴ Naturalmente nel momento che le scienze politiche ed amministrative abbandonano un approccio di studio “oggettivo” dei comportamenti, che abbiamo visto non può che essere rivolto al passato (e che abbiamo definito “positivistico”) e adottano invece un approccio programmatico,

La pianificazione strategica pertanto, in quanto operativa nel campo delle “organizzazioni”, e soprattutto nel campo delle organizzazioni pubbliche, se correttamente intesa, viene a costituire un pilastro, forse il più importante, di quella scienza della pianificazione (o planologia) che attualmente si sta formando come confluenza di una serie di campi di studio interdisciplinari (che ho già avuto modo di approfondire in altri lavori) e che ritengo vadano verso la costituzione di una nuova disciplina²⁵, fondamentale per la gestione pubblica a tutti i livelli geografici e territoriale, nei prossimi decenni.

Da quanto si è detto, deriva il superamento di ogni teoria della razionalità limitata ed un ricupero del postulato della pianificazione: *l'analisi orientata all'azione è fundamentalmente orientata alla ottimizzazione*.

Se l'analisi è orientata all'azione (*ex ante*) e non alla natura delle cose osservate più o meno (*ex post*), cade ogni limitazione all'obiettivo decisionale: esso non può essere *che* quello di programmare e raggiungere il migliore risultato possibile rispetto agli obiettivi.²⁶ Le limitazioni sono incorporate nella decisione ottimale di piano.

Che nella realtà delle cose (*ex-post*) questo non si riscontri, o si riscontri in maniera limitata, non ha nessuna importanza per il vero "teorico" della pianificazione. Ciò potrà riguardare l'analisi *temporis acti*, non quella *temporis agendi*. Perciò, questo potrà interessare l'“osservatore” (*onlooker*), - come diceva magistralmente Ragnar Frisch nel definire l'approccio programmatico o - se vogliamo - lo "storico" della pianificazione o quel tipo di teorico della pianificazione che non è interessato a produrre nuovi metodi razionali per migliorare la pianificazione ma solo a commentare gli errori del passato. Ma tutto ciò non può interessare il pianificatore, il vero teorico della pianificazione (o planologo), né - d'altra parte - lo stesso decisore politico.

rivolto alla decisione, e funzione di essa, allora la matrice in esse della pianificazione strategica è pienamente riconoscibile, e cade ogni bisogno di demarcazione da esse della pianificazione strategica. Anzi potrebbe affermarsi che questa ultima (la pianificazione strategica) si identifica in massima parte in quelle (le scienze politiche e amministrative). E quelle in questa.

²⁵ Si veda Archibugi (1992, 1996b). Cfr. anche quanto detto nel Capitolo 9 della più volte citata *Introduzione alla pianificazione strategica* (Archibugi, 2000)

²⁶ La parola "ottimizzazione" (*optimization*) esprime in tutte le lingue quel concetto di massimo risultato vincolato alle condizioni che è il fondamento della razionalità, e che può essere anche espresso dalle parole efficienza e/o efficacia. Si tratta pertanto di un *rapporto* che ha avuto ed ha diverse nomenclature (tutte equivalenti, al nostro fine) tra le quali ricordiamo ad esempio: fine/mezzo; obiettivo/vincolo; risultato/sforzo; prodotto/fattore; output/input; beneficio/costo; prestazione/risorse, e così via.

Riferimenti bibliografici

- Alexander R. Ernest (1986). *Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues*. New York, Gordon and Breach.
- Alexander R. Ernest (1998). Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-postmodernist Perspective. Planning Theory Conference, Oxford Brookes University, 2-4 April, School of Planning.
- Alexander R. Ernest (1998). Conclusions: Where do we go from here? Evaluation in Spatial Planning in the Post-modern Future. In: Lichfield N. *et al. Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Archibugi Franco (1978). "Progetto di un sistema informatico per la programmazione." *Rivista italiana di Economia, Demografia e Statistica* XXXII(1).
- Archibugi Franco (1993). *The Configuration of a System of Models as an Instrument for the Comprehensive Management of the Economy*. XII International Input-Output Conference, Seville.
- Archibugi, Franco (1998a). Planning Theory: Reconstruction or Requiem for Planning? (presented to the Planning Theory Conference, Oxford 2-4 April 1998)
- Archibugi, Franco (1998b). Planning Theory: Postulate and Realm (presented to the Planning Theory Conference, Oxford 2-4 April 1998)
- Archibugi, Franco (1998c). The Future of National Planning System Planning (presented to the XII Aesop Congress, Aveiro, Portugal, 22-25 July 1998)
- Archibugi, Franco (2000a). *The Associative Economy: Insights Beyond Welfare State and into Post Capitalism Planning*. London: Macmillan.
- Archibugi, Franco (2000b). The Programming Approach: Methodological Considerations based on the Contributions by Frisch, Tinbergen and Leontief (presented to the Eaepe Congress 2000, Berlin)
- Baier K. (1969). What is Value? An Analysis of the Concept. In: K. Baier and N. Rescher eds. *Values and the Future*. New York, Free Press.
- Baier K. and N. Rescher (1969). *Values and the Future*. New York, The Free Press.
- Barbanente A. et al. (1998). Dealing with Environmental Conflicts in Evaluation: Cognitive Complexity and Scale Problems. In: N. Litchfield *et al., Evaluation in Planning, etc.see.*
- Batty, M. Evaluation in the digital age. In: N. Lichfield *et al., Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*, Dordrecht: Kluwer Academic Press
- Berlin, Isaiah (1964). Rationality of Value Judgements. In: C.J. Friedercich, ed. *Rational Decision*, New York: Atherton.
- Borri D. (1998), Linking practice to theory. In: N. Lichfield *et al., Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*, Dordrecht: Kluwer Academic Press
- Breheny, M. and A. Hooper, eds. (1985). *Rationality in Planning. Critical Essays on the Role of Rationality in Urban and Regional Planning*. London: Pion
- Chadwick, George (1971), *A System View of Planning: Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. Oxford, Pergamon.
- Glasser, H. (1998). On the evaluation of "wicked problems": Guidelines for integrating qualitative and quantitative factors in environmental policy analysis. In: N. Lichfield *et al., Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*, Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Faludi, Andreas (1973). *Planning Theory*. Oxford, Pergamon.
- Harsanyi, John C. (1978). Rule Utilitarianism and Decision Theory. In: Gottinger H. and Leinfellner W. eds. *Decision Theory and Social Ethics: Issues in Social Choice*. Dordrecht: Reidel
- Hodgson, Geoffrey M. (1988) *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*. Oxford: Polity Press.
- Hutchinson T. W. (1964). *Positive Economics and Policy Objectives*. London, George Allen and Unwin.
- Isard W. *et al.* (1969). *General Theory: Social, Political, Economic, and Regional, with Particular Reference to Decision-Making Analysis*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Khakee, A.(1998), Emerging Issues for Evaluation Theory. In: N.Lichfield et al., *Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*, Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Khakee, A.(1998), The communicative turn in planning and evaluation . In: N.Lichfield et al., *Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*, Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Lichfield N. (1996). *Community Impact Evaluation*. London, Univ. College of London Press.
- Lichfield N.*et al.* (1998). *Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Lichfield. N.(1998).Trends in Planning Evaluation: A British Perspective. In: Lichfield N.*et al.* *Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Lichfield Dalia. (1998). Integrated planning and environmental impact assessment. In: Lichfield N. *et al.* *Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Lichfield D. and N. Lichfield (1992), The integration of environmental assessment and development planning. In: *Project Appraisal*, Sept. 1992 pp.175-185.
- Morris C. (1956). *Varieties of Human Value*. Chicago: University of Chicago Press.
- Myrdal. Gunnar (1953). *The Political Element in the Development of Economic Theory*. London: Routledge & Paul.
- Myrdal. Gunnar (1958). *Value in Social Theory; a Selection of Essays on Methodology*.
- Myrdal G. (1972). "How Scientific are the Social Sciences?" *Cahiers de l'ISEA*, Serie H.S. 14.
- Myrdal. Gunnar (1969). *Objectivity in Social Research*. New York, Pantheon Books.
- Nijkamp P. and H. Voogd (1985). An Informal Introduction to Multicriteria Evaluation. In: G. Fandel and J. Spronk *Multiple Criteria Decision Methods and Application*. Berlin, Springer-Verlag.
- Nijkamp P. et al. (1990). Multiple Criteria Evaluation: Issues and Perspectives. In: D. Shefer and H. Voogd *Evaluation Methods for Urban and Regional Planning*. London, Pion.
- Robbins Lionel (1935) *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London, Macmillan.
- Simon H. A. (1967). *Models of Man. Social and Rational*. New York, Wiley & Sons Inc.
- Sinden J. A. and A. C. Worrell (1979). *Unpriced Values: Decisions Without Market Prices*. New York, Wiley.
- Voogd H. (1983). *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*. London, Pion Limited.
- Voogd H. (1998). The communicative ideology and ex ante planning evaluation. In: Lichfield N.*et al.* *Evaluation in Planning: Facing the Challenge of Complexity*. Dordrecht: Kluwer Academic Press.