

EAEPE-Siena Conference 2001
Siena, 8-11 November 2001

**L'”approccio programmatico”
e la “razionalità limitata”**

di **Franco Archibugi** (paper n. 2)

L'approccio programmatico muta le basi logiche anche di una parte importante delle “scienze politiche e amministrative”, che per loro natura gli sono le più vicine.

In questo capitolo, dopo aver esaminato in che cosa le scienze amministrative possono essere considerate una versione stessa dell'approccio programmatico, sia pure integrata con tutte le altre discipline delle scienze sociali, purgate del loro approccio “positivista”, si esaminerà e si argomenterà come esso renda non appropriata l'introduzione in dette scienze del *principio della razionalità limitata*, che è diventato un argomento centrale nelle scienze amministrative stesse (come anche della epistemologia della economia stessa).

1. L'approccio programmatico e le scienze amministrative

1.1 La scienza del management come contesto

L'analisi economica dei programmi pubblici e il controllo di efficacia della spesa pubblica sono da parecchi decenni ormai all'attenzione degli studiosi, ma anche degli operatori politici e della pubblica opinione. Tutto ciò nasce con la "*scienza del management*".

Questa scienza nasce, quando si è incominciato ad abbandonare la credenza di essere capaci di conoscere e svelare i "segreti" della vita economica, anzi della "ricchezza delle nazioni", sulla base dei comportamenti dell'individuo "economico" nei suoi caratteri (o "regole" o "leggi") universali, all' *homo economicus*; inteso soprattutto come "produttore", quindi come "imprenditore" (piuttosto che come "consumatore" e come "cliente".¹ E nasce dopo che si è accertato che il segreto dell'efficienza, nella produzione di beni e servizi, nelle imprese di produzione, specialmente se grandi, sta non nella genialità e nelle capacità personali di un *imprenditore-manager* (capitalista di se stesso oppure no, operante nel "pubblico" o nel "privato"), ma nell'*organizzazione*, e nei metodi più o meno 'scientifici', che essa stessa induce e che ad essa, e attraverso di essa, si possono applicare.

Tutto nasce perciò con il cosiddetto "managerialismo", l'assunzione di una professionalità autonoma, rispetto alla storica "imprenditorialità", in base a cui si erano teorizzati i comportamenti standard delle imprese e degli imprenditori. Tutto nasce con il diventare la direzione e il controllo delle attività delle organizzazioni materia di una capacità imprenditoriale che si può apprendere con l'educazione, oltre che con l'esperienza.²

¹ Ecco perché si può affermare che l'economia politica nasce più come una 'teoria della produzione' che come 'teoria del consumo'.

² La letteratura tecnica, e meno tecnica, sul managerialismo è infinita. Nasce da alcune famose ricerche negli anni 20 e 30 del Novecento di Berle e Means (1932), e si è sviluppata senza limiti con la partecipazione di economisti, sociologi, politologi, etc. fino ai nostri giorni. Per uno sguardo di insieme nel quadro delle interpretazioni dei mutamenti strutturali della società contemporanea abbiamo (in italiano) un ottimo saggio di Giorgio

Ovviamente, tutto nasce anche con la crescita delle dimensioni medie delle imprese, con la *concentrazione*: fenomeno storico ritenuto da tutti ineluttabile, da Stuart Mill, a Marx, da Marshall a Pigou, da Schumpeter a Keynes, e - almeno fino a qualche anno fa - confermato dagli eventi storici; nasce con la “grande impresa”, proiettata verso la multi-settorialità e la multi-nazionalità.³

Ciò nasce tuttavia senza denegare, ovviamente, il ruolo possibile della “personalità” e del “fattore umano” nella *organizzazione*. Ma si tratta di un ruolo del tutto diverso, e subordinato alle modalità di funzionamento della organizzazione, che è soggetta (assai più della piccola impresa tradizionale e personale) alle regole di una conoscenza appresa e apprendibile, di una “razionalità” oggettiva, di un know-how largamente standardizzato, portatore di una professionalità nuova, quella del manager: la “*managerialità*”.⁴

Un aspetto della “grande dimensione” che è parallela - come si è detto - alla professionalità manageriale e alla nascita di una scienza dell’organizzazione, è l’incredibile crescita del settore pubblico dell’economia. Crescita non solo assoluta, mediante l’aumento complessivo della popolazione, della occupazione e del reddito, ma anche “relativa”, cioè in proporzione all’aumento dell’occupazione e del prodotto nazionale. La grande impresa del settore privato è stata affiancata dalla grande

Ruffolo, su “*La grande impresa nella società moderna*” (1967). Si veda anche una più recente interpretazione che ho dato del managerialismo in un recente lavoro sull’economia associativa e sul post-capitalismo (Archibugi, 2000).

³ La multi-dimensionalità della grande impresa è fortemente discussa nel lavoro citato di Ruffolo (1967).

⁴ Un “cantore” moderno della managerialità è Peter Drucker che negli ultimi trent’anni ha prodotto una grande quantità di libri sull’argomento (la maggior parte dei *best-sellers*) e che raccomanderei anche agli studiosi accademici per le numerose interessanti analisi che contengono dell’evoluzione della società contemporanea (si veda in particolare Drucker, 1954, 1964, 1996).

organizzazione del settore pubblico, ed entrambe hanno contribuito a gettare le basi di una società fondata sulla grande dimensione.⁵

Tutto nasce quindi dalla necessità di assicurare un *management* per queste grandi dimensioni. E sulla creazione di una “disciplina” consapevole di questo management: la *scienza del management*.

Essendo nata insieme alla avvenuta professionalizzazione delle competenze manageriali, la scienza dei management o scienza della organizzazione, si sono praticate in ogni tempo e luogo.⁶ Ma solo dopo la 2a guerra mondiale - e probabilmente in connessione alle tensioni tecnologiche ed organizzative di quella guerra - si misero in evidenza su larga scala le tecnologie di management ed organizzazione.

Con le scienze del management e della organizzazione, il management e l'organizzazione stessa diventano oggetto di conoscenza e di analisi: come si gestisce? Come si organizza? Ma in questo caso la “scienza” non è nata come scienza “positiva”, una scienza rivolta alla analisi e alla scoperta di

⁵ Anche sulla grande crescita del settore pubblico nelle economie avanzate nel corso di questo secolo (da un ammontare di erogazioni che sono andate dal 15% al 50% circa del PIL nella media dei paesi avanzati dell'Ocse) si è sviluppata una vastissima letteratura. Una sintesi dell'argomento e adeguati riferimenti bibliografici si possono trovare nel capitolo 9 “Espansione e declino dei servizi pubblici” nell'opera citata di chi scrive sull'“economia associativa” (Archibugi, 1999).

⁶ Dice Peter Drucker, il fecondo “filosofo” della managerialità sopra ricordato: “Il management è esistito da sempre. Spesso mi chiedono chi è stato il manager migliore e più grande. E la mia risposta è sempre: ‘Colui che concepì, progettò e costruì la prima piramide egiziana più di 4000 anni fa, ancora in piedi’. Ma il management come specifico tipo di lavoro non si è visto prima della fine della prima guerra mondiale, e anche allora ad opera solo di un pugno di persone. Il Management come disciplina è emerso solo dopo la seconda guerra mondiale... Infatti se il Management fu inventato migliaia di anni fa, non è stato scoperto come tale fino alla seconda guerra mondiale. “ (Drucker, 1993, p.39). Qualcosa del genere si può dire anche per la pianificazione strategica.

regole o leggi “oggettive” di funzionamento di qualche cosa di “naturale”, al di fuori della volontà dei soggetti, *managers* o organizzatori. Si tratta, in questo caso, di una scienza del *fare* non dell'*essere*; una *scienza dell'azione*.

Tuttavia se la distinzione fra i due approcci è largamente accettata, più difficile è stato giungere alle logiche conseguenze di tale distinzione (che, per di più, si applica alla maggioranza dei concetti delle scienze politiche).

Infatti, l'*organizzazione* e i *problemi organizzativi*, non sono stati oggetto di studio e di risposta da parte di sociologi e - in parte - politologi, perché le loro discipline erano e sono ancora orientate all'*essere* (*a ciò che è*) e non a che cosa fare (*a ciò che deve essere*). Quindi tali discipline non rientravano nel quadro comprensibile delle scienze dell'*essere*, le scienze positive, non diversamente di quanto avvenisse con la scienza giuridica o economica. Essa debordava da quel quadro sul piano, per così dire, 'epistemologico'. L'*organizzazione* infatti si pone su un piano - quello pragmatico, o dell'*azione* - incompatibile con quello della nozione comune di scienza. La sua 'scienza' (se ancora è legittimo usare questa parola: dipende infatti da quanto si è disposti a mutarne il significato) risponde al quesito epistemologico: come fare? piuttosto che a quello: che cosa è?

Dunque il vero fondamento della *scienza dell'organizzazione* riguarda la sua natura distinta come scienza del fare o dell'*azione*.

1.2 La scienza dell'organizzazione come scienza del risultato

Si è detto: le organizzazioni sono istituzioni che *fanno*.

E, come tali, si basano e vengono valutate, secondo i risultati di ciò che fanno.

Così, il risultato non può essere giudicato che rispetto allo scopo, alla missione, agli obiettivi dell'*organizzazione*. Se si conserva ben chiara la natura e la funzione della *organizzazione* rispetto alle altre istituzioni della società, non si può

circoscrivere la scienza dell'organizzazione che ad una "scienza del risultato", ad una scienza della prestazione (*performance*) per ottenere un risultato.

Ecco perché una corretta visione della scienza dell'organizzazione riguarda appunto la sua natura di scienza *basata sui risultati*.

Il *risultato*, in una organizzazione, è sempre rivolto al suo esterno. La società, la comunità, la famiglia sono auto-referenziali, rivolte a se stesse, e in certo modo auto-sufficienti. Esse esistono per loro proprio conto; esistono perché esistono. Ma tutte le organizzazioni esistono solo *se e in quanto* hanno dei risultati da fornire al loro esterno. Altrimenti la loro esistenza non ha senso.

All'interno, una organizzazione ha solo costi. Essa esiste però solo se produce *benefici e profitti*. Ma questi vi saranno solo *se dall'esterno ne vengono riconosciuti i risultati*, in un modo o nell'altro.

Il risultato di un ospedale, o di una qualsiasi struttura sanitaria, è la guarigione dei pazienti. Il risultato di una scuola o di una università sono i diplomati o laureati, che immetteranno nel lavoro e nella vita ciò che hanno appreso. Non diversamente da una impresa produttiva e commerciale che è giudicata utile se (e soltanto se) vi sono clienti che acquistano i suoi prodotti o i suoi servizi; i clienti, le vendite, sono il *risultato* dell'azienda produttiva.

Così, i costi, in ogni organizzazione pubblica, vanno sempre rapportati ai risultati prodotti. Il principio di ogni organizzazione non è quello di esistere per se stessa, ma in funzione dei risultati che produce e dei compiti che assolve la sua azione.

Quindi la "scienza" dell'organizzazione pubblica diviene essenzialmente niente di più che scienza del *come raggiungere risultati*, come scienza *dell'efficienza*, intesa in generale come rapporto ottimale fra risultati e costi, fra fini e mezzi.⁷

⁷ Si veda l'opera del Drucker sulla "gestione in funzione dei risultati" (Drucker, 1964).

I risultati, infatti, sono anche *i benefici, gli “utili”* dell’organizzazione pubblica. Quando l’organizzazione è finalizzata a risultati di interesse individuale o privato, essi sono utili o profitti privati, quando è finalizzata a risultati di interesse collettivo o sociale, essi sono utili o profitti collettivi, pubblici o sociali.

Ma si tratta sempre di utilità o di profitti. Si tratta sempre di risultati (intesi in modo appropriato) per ciascuna organizzazione. La scienza dell’organizzazione, quindi, si identifica nello sforzo di valutare i risultati da attendersi per ciascuna organizzazione in funzione della sua natura istituzionale, della sua “missione”⁸.

La valutazione dei risultati diventa così il cuore della scienza dell’organizzazione. Diventa ciò che è comunemente chiamata “*gestione basata sui risultati*”.⁹

2. Intorno alle origini “culturali” della pianificazione strategica nel settore pubblico

Le scienze del management e dell’organizzazione, come radici dell’approccio programmatico di cui ci occupiamo, sono state fortemente influenzate dalla *analisi di sistema* e dalla *ingegneria di sistema*. Ma anche rispetto a questi due importanti filoni, siamo obbligati a riconoscere una influenza che appartiene ad un approccio positivista e una che appartiene ad

⁸ Su questo punto si veda un interessante saggio di Churchman e Emery (1966).

⁹ Anche sulla “gestione-fondata-sui-risultati” la letteratura è divenuta vastissima. Per una valutazione complessiva consigliereei la raccolta di saggi a cura di Katryn Newcomer (1996) Maggiori considerazioni sulla scienza dell’organizzazione come scienza della efficacia, sulla progettazione dei risultati, e sulla nascita della pianificazione strategica, possono trovarsi nel mio libro: *Introduzione alla pianificazione strategica* (2000) (in particolare nel capitolo 3).

un vero approccio programmatico. Su questo punto è utile un ulteriore chiarimento .

John Friedmann, un autore americano influente, che proviene da studi ed esperienze nel campo della pianificazione urbana e regionale, ha prodotto un libro sulla evoluzione della “*pianificazione nel campo pubblico*”, nel quale¹⁰ afferma che il grande filone della “analisi politica” (*policy analysis*) che indubbiamente ha avuto un ruolo negli ultimi decenni di riflessione nella scienza della politica, sia il risultato di tre correnti di indagine intellettuale:

- la “ingegneria dei sistemi” (*system engineering*) con la sua forte preferenza per i modelli quantitativi e per sistemi tendenzialmente “chiusi”;¹¹
- la “scienza del management” (*management science*) con le sue inclinazioni verso l’approccio della “teoria generale dei sistemi” che enfatizza la cibernetica dei sistemi “aperti”;¹² ed infine
- le “scienze politiche ed amministrative” (*political and administrative sciences*), con il loro orientamento verso il comportamentismo, l’attenzione alle istituzioni politiche, e il loro riconoscimento, maggiore che negli altri due filoni, del ruolo del comportamento non-razionale nelle questioni umane¹³

Non saprei dare il giusto peso a ciascuna di queste correnti nella formazione della “analisi politica” e nella sua applicazione

¹⁰ J.Friedmann, 1987, p.139 e sgg.

¹¹ Per maggiore informazione: A.D.Hall III, (1962, 1969); Edward E. Quade, (1966); Quade, ed., (1975); Quade e Boucher, (1968); Quade e Miser (1985) Chestnut, (1965 e 1967); Warfield, (1976 e 1990).

¹² Per maggiori riferimenti si vedano: Churchman, (1961, 1966, 1968 e 1979); Churchman e Verhulst, eds. (1960) Ackoff, (1960, 1961, 1968, 1974, 1981 e 1991), Ackoff and Emery, (1972) Beer, (1959, 1966, 1969, 1974, 1985).

¹³ Il maggiore esponente, piuttosto il guru, di questo vastissimo filone è stato fin dai primi anni del dopoguerra Herbert Simon, (1941, 1960, 1983).

alla “politica pubblica” (*public policy*)¹⁴. E’ indubbio che come scienza del management, il filone sociologico e quello, assai prossimo, della scienza politica tradizionale, hanno avuto un peso importante. Ma la *system analysis* e la *system engineering* hanno costituito un mutamento qualitativo importante di approccio, (“l’approccio sistemico”)¹⁵. Comunque, su tutte e tre questi filoni c’è da fare un commento critico sul modo in cui si sono posti geneticamente nei riguardi della pianificazione strategica. Insomma sul ruolo che hanno avuto nello sviluppo della pianificazione strategica, ma anche sulla “demarcazione” che quest’ultima rappresenta nei loro confronti .

2.1 Il ruolo dell’approccio sistemico

C’è del vero quando si dice, (vedi per es. Friedmann¹⁶), che l’approccio sistemico ha mutato sensibilmente il modo di affrontare lo studio dei fenomeni sociali. Ma sembrano un po’ meno indiscutibili le cinque asserzioni con le quali il Friedmann stesso cerca di sintetizzare (sulla base di espositori e di critici della teoria dei sistemi) l’influenza dell’approccio sistemico sulla cultura contemporanea della pianificazione. I cinque punti dei Friedmann¹⁷ (sui quali faremo alcune osservazioni critiche) sono:

¹⁴ Un non recente libro a cura di Havemann e Margolis (1970) fornisce con i suoi numerosi saggi un panorama molto utile e interessante sull’argomento.

¹⁵ Per una visione più approfondita del quale, consiglieremmo una ben nota opera del Churchman, (1968b), che ebbe diverse edizioni; e che, in base alla discussione che su di essa vi è stata, lo stesso Churchman più di dieci anni dopo integrò con un nuovo contributo (1979).

¹⁶ Si veda Friedmann, 1987, p.143.

¹⁷ Nell’elenco di quei cinque punti, non è chiaro se Friedmann vuole sintetizzare lui stesso l’apporto dell’approccio sistemico o sintetizzare le “critiche” all’apporto sistemico; né è chiaro quanto egli condivida le critiche stesse. Le mie osservazioni non si riferiscono pertanto all’autore,

1. *“La teoria dei sistemi innanzitutto ha mutato il nostro modo di concepire la causalità”. Non penseremmo più “in termini di relazioni lineari, secondo la forma $(A \rightarrow B)$, ; ma invece terremmo più conto delle possibilità di retroazione o feedback $(A \leftarrow B)$.” Oggi sapremmo meglio “che la causalità è complessa e circolare “.*
2. *“La teoria dei sistemi ci ha introdotto nella nozione che ogni sistema ‘aperto’ è circondato da un ‘ambiente’ con il quale è in costante interscambio, integrando o dissipando energie oppure raggiungendo stati di equilibrio stazionari (steady state).”*
3. *“La teoria dei sistemi è basata sulla implicita assunzione che tutte le relazioni sistemiche sono fondamentalmente armoniose fin che il sistema rimane in uno stato di equilibrio con il suo ambiente“.*
4. *“Tutti i sistemi, si conformano ad un principio di gerarchia, che è concepito come la ‘struttura di base’ del mondo”.*
5. *“La teoria dei sistemi tende ad essere riduzionista” (nel senso che tutte le cose sono sistemi in quanto si ignori lo specifico, il concreto, il sostantivo¹⁸ e che tale asserzione è dimostrata dalla “riluttanza del sistemisti di dichiarare i loro interessi sostantivi, settoriali”).*

Le osservazioni molto generali che sembra doveroso fare a commento di queste asserzioni sul contributo della teoria dei sistemi, sono - punto per punto - le seguenti:

Punto 1. Può essere anche vero da un certo punto di vista che la teoria dei sistemi “ha cambiato il nostro modo di concepire la

ma ai contenuti di come viene presentato il testo, sia descrittivo che critico della teoria dei sistemi.

¹⁸ Qui Friedmann si rifà esplicitamente alla analisi critica della teoria dei sistemi sviluppata da Liliensfeld (1978). Un'altra analisi critica della teoria di sistemi cui si rifà Friedmann è quella di Berlinski (1976). Si vedano le risposte a queste critiche in Churchman (1979).

causalità”. Ma ciò vale solo per il punto di vista dell’effetto generico che essa può avere avuto sul livello medio culturale (certamente in crescita) di un pubblico certamente non familiare con una seria cultura, né filosofica, né scientifica. Se la “complessità causale” avesse avuto bisogno di attendere la ‘teoria dei sistemi’ per entrare nel patrimonio filosofico ed epistemologico dell’umanità¹⁹, o di ispirare le applicazioni scientifiche, non avremmo avuto nessun serio progresso scientifico, da quelli rappresentati da Bacone, Galilei, Copernico, Lavoisier, fino a tutta la scienza fisica, chimica e biologica dell’Ottocento. Se veramente questo pensassero gli autori o i sostenitori della “teoria dei sistemi” sarebbe una bella ingenuità, che meriterebbe le critiche che Friedmann evoca. Così, per quanto riguarda il primo punto, possiamo più modestamente affermare che la teoria dei sistemi, largamente popolarizzata, è riuscita a rendere più “critico” l’approccio ad alcune visioni della scienza amministrativa e della politica pubblica rispetto al passato.

E ancora più ingenuo sarebbe affermare che il fatto che di sapere che le azioni - in un quadro sistemico “circolare” –sono raramente efficienti, e mettono in moto una rete complessa di azioni e reazioni il cui ultimo risultato è imprevedibile”.....“ci libera dal peso weberiano della responsabilità”.

A parte il fatto che non mi sembra il caso di coinvolgere il povero Max Weber su una affermazione così semplicista (lui difensore ed esaltatore della inerente “razionalità” de! moderno agire sociale!), chi potrebbe affermare che l’apporto della teoria

¹⁹ Essa già risale ai principi causali di Aristotele, largamente dibattuti in tutta la storia della filosofia ed anche della metodologia scientifica (dal tomismo, a Leibniz, da Kant a Schopenauer, da Newton a Einstein). Un quadro premoderno del concetto di causalità si ha nel classico lavoro di Schopenauer: *La quadruplicata radice del principio di ragion sufficiente* (1813). Fra le molteplici trattazioni moderne ho sempre utilizzato con profitto sia l’opera di Mario Bunge (1963) sul ruolo del principio causale nella scienza moderna; sia l’opera totalmente diversa, ma per questo assai complementare, di Piaget e Garcia (1971) sulle “spiegazioni causali”.

dei sistemi è quella di affermare l'*imprevedibilità* dei risultati delle azioni umane, quando semmai la maggiore conoscenza della complessità delle interazioni, è stata da tutti i sistemisti raccomandata proprio per non fare sbagli ingenui nelle previsioni di effetti diretti senza la percezione di impatti complessi? e ciò appunto per portare la prevedibilità, ma soprattutto la pianificazione stessa, ad un livello superiore di "razionalità"?²⁰ Non mi sono mai incontrato in teorici seri dei sistemi che sposassero la tesi della irresponsabilità del pianificatore, anche se questa potrebbe essere l'argomento di critici molto superficiali della teoria dei sistemi.

Punto 2. Non c'è niente di più corretto della successiva affermazione (riportata sempre dal Friedmann) che "i sistemi si devono conseguentemente adattare al loro ambiente, introiettando parti di esso (allargando i confini del sistema), controllando altre parti (ciò che richiede energia), o conformandosi alle condizioni esterne in modi che manterranno una condizione di stato stazionario all'interno." Tutto ciò fa parte delle interrelazioni che una visione sistemica permette di capire meglio fra i diversi fenomeni. Ciò vale per le scienze della natura, (ove l'approccio sistemico si propone come un semplice miglioramento delle relazioni causali fra diversi fenomeni oggettivi), e vale ugualmente per le scienze sociali (intese - come abbiamo detto - in senso pragmatico, cioè orientato all'azione) dove la relazione fra fenomeni, si dovrebbe tradurre ("planologicamente" e non "positivisticamente") in relazione fra decisioni ed azioni, ed in "interazione" fra loro effetti. Il descritto "adattamento" di un sistema al suo ambiente, presentato come "estensione" dello stesso attraverso l'introiezione di parti esterne, non ha altro significato (nell'ambito sociale) che l'assunzione delle relazioni sistemiche (relazione di decisioni e interazione di effetti) a scale superiori

²⁰ Si pensi - per citarne uno solo - allo sforzo di Churchman sviluppato nella sua opera "*Prediction and Optimal Decision*", 1961).

rispetto a quella in questione. Quindi è un processo inerente alla concezione sistemica, e fa parte integrante dei progressi logici ed epistemologici della scienza della pianificazione o “planologia”.

Quanto al mantenimento di uno *steady state*, di uno stato stazionario (da taluni confuso con quello di equilibrio), esso non esclude che si sviluppino squilibri nel suo seno; anzi li presuppone, perché, sennò, rispetto a che cosa esso sarebbe “stazionario” se non ad un ipotetico stato “non-stazionario”, che si muove da un equilibrio all’altro (attraverso squilibri di diverso genere), facendo ritornare le cose alla loro stazionarietà iniziale? Ma tale ritorno, ovvero la stazionarietà stessa, può essere vista da due punti di vista:

- dal primo, quello della sua natura (formale) di stazionarietà, essa rimane sempre la stessa, immota e vigente;
- dal secondo, quello della sua natura (sostanziale) di rapporto dinamico (dialettico) con la non-stazionarietà, essa muta, non è mai la stessa, perché è il risultato di equilibri che vengono sempre compromessi da squilibri, quindi è “stazionaria” nel movimento e nel “mutamento” e quindi offre sempre nuovi e più avanzati aspetti.

Le parole vanno usate con esplicito riferimento ai concetti che vogliono esprimere e ai loro possibili doppi sensi, altrimenti la comunicazione fra i dialoganti non avviene; e i ragionamenti si caricano di malintesi, equivoci, falsi problemi e, tutto sommato, di lavoro ozioso.

Nel secondo aspetto (in cui suggeriamo di concepirla) la stazionarietà, insieme all’equilibrio che dovrebbe rappresentarla ed esprimerla, non è mai acquisita del tutto; è una potenzialità che non si attualizza mai; è una permanente aspirazione che non viene mai raggiunta; è una razionalità che guida l’azione, ma che non sarà mai totalmente razionale²¹, etc.

²¹ Vedi appunto il paragrafo che segue relativo alla “razionalità” e alla sua pretesa natura “limitata”.

Punto 3. Anche la terza acquisizione presentata da Friedmann come portata della teoria dei sistemi, e cioè che essa si basa “sull’implicita assunzione che tutte le relazioni sistemiche sono fondamentalmente armoniose finché lo stesso sistema rimane in uno stato di equilibrio con il suo ambiente”, non mi sembra una indebita assunzione²², ma una ovvia constatazione difficilmente confutabile, e peraltro senza alcuna utilità. Semmai mi sembra che la successiva affermazione (che non è chiaro se Friedmann attribuisce a se stesso o crede di attribuire ai *system theorists*) che “il conflitto fondamentale non è un concetto sistemico”, non abbia nessun nesso con la assunzione/constatazione di cui sopra. E nessun nesso con la conclusione che “questa assunzione ci permette di pensare ai sistemi come qualcosa di inerentemente benigno e controllabile (*manageable*)”. Anche qui, mi sembra ci sia confusione di concetti e parole. Già nella frase riportata è implicito che l’armonia esiste finché esiste equilibrio fra il sistema e il suo ambiente, dopo di che cessa.²³ E perché il conflitto, sia pure fondamentale, non dovrebbe essere un concetto sistemico? Se ogni sistema è sfidato dallo squilibrio per recuperare l’equilibrio, lo squilibrio (il conflitto) è un momento necessario dell’equilibrio (l’armonia). Equilibrio e squilibrio, conflitto o armonia sono tutti concetti “inerentemente sistemiche”, purché vengano usati...in modo sistemico. Inoltre, perché dovremmo pensare che solo perché si inserisce anche lo squilibrio e la disarmonia nella logica sistemica dovremmo escludere la possibilità che i sistemi possano essere “benigni e controllabili”? Dovremmo invece considerarli “maligni e incontrollabili”? Non si capisce bene.

Punto 4. La quarta analoga incomprensibile constatazione-obiezione concernente la teoria dei sistemi è che esso sarebbe

²² Come sembra vogliono i suoi critici (ma non è chiaro se questa loro posizione sia condivisa dal Friedmann che li cita).

²³ Qui, mi sembra ovvio, armonia ed equilibrio possono essere visti come sinonimi, e così il loro contrario, conflitto o disarmonia e squilibrio.

‘conforme al principio di gerarchia, che è percepito come la “struttura profonda” del mondo’. A parte il fatto di non avere mai incontrato o letto alcun *system theorist* che usasse una così forte enfaticizzazione, con accento né positivo né negativo, del principio di gerarchia, insorge la domanda: c’è qualcuno che potrebbe affermare (*system theorist* o no), che quel principio non sia un principio logico inerente -insieme a molti altri - a qualsiasi fenomeno naturale e che non sia intrinseco alla nostra stessa capacità di ragionare e di esprimerci, (una categoria della ragione, diremmo con Aristotele o Kant)? Di più: è legittimo traslare la ovvietà di questo principio logico anche nel campo di una concezione politica e sociale più o meno favorevole a sistemi di controllo “gerarchico” e autoritario dei regimi politici e socio-economici ? (come sembra fare il Friedmann quando afferma: “questa assunzione rende facile l’accettazione della nozione di “sovrapposti di controllo” - *controlling overlays* - e di *elites* socio-politiche)“.

Punto 5. Qui siamo su una critica più esplicita. Innanzitutto l’uso del concetto di “riduzionismo” per caratterizzare la prevalenza di un approccio formale-procedurale su quello sostanziale ai contenuti non mi sembra il più appropriato; e questo non solo nei confronti della “teoria dei sistemi”, qui in discussione, ma anche di altre discipline e campi del sapere, in cui è sempre raccomandabile un giusto equilibrio fra formalizzazione e descrizione dei fatti, fra analisi procedurale e analisi sostantiva (che poi si traduce subito e spesso in antagonismi un pò sciocchi (quando non motivati da ragioni...sostanziali) deduzione ed induzione, razionalità e realtà, fra ragione e pratica, etc.

Nel nostro caso le critiche (riportate nel punto 5 di Friedmann) arrivano ad affermare che la “ricerca di una Teoria di Sistema Generale, con le sue prospettive allettanti, ha a lungo fallito di fornire significative meta-teorie capaci di integrare tutte le conoscenze. E ancora, di tanto in tanto, vengono annunciate conclusioni universali, che, poiché sono

inverificabili, sostituiscono conoscenze fondate più empiricamente su discipline separate o un lavoro interdisciplinare specifico.”

Ma qui sembra che si dimentichi che ogni ricerca di chiarire - e di rendere intelligibile - la complessità (e questa è una caratteristica della teoria dei sistemi come detto nel punto 1) passa inevitabilmente (come tutte le cose relative alla complessità) attraverso un modello ridotto della stessa. E non mi sembra che per questo si debba rimproverare in modo particolare la teoria dei sistemi rispetto ad altri più diffusi approcci. E si può anche convenire che la tentazione di semplificare con un modello di relazioni sistemiche ogni qualsiasi conoscenza di una realtà, sia molto forte presso i *system theorists*, i quali spesso si avventurano su problemi sostantivi con scarsa conoscenza ed esperienza di essi. Ma ciò non dice nulla contro l'uso operativo della modellizzazione di qualsiasi sistema, che comunque permette, ove utile e fattibile, una maggiore opera di controllo degli effetti di un insieme di azioni coordinate, e - più in generale - una maggiore coerenza fra le indicazioni di ogni tipo di programmazione, e una maggiore capacità di valutarne e controllarne gli effetti.

Per concludere, è mia opinione che la breve rassegna di Friedmann sul contributo della teoria dei sistemi alla pianificazione e alla *policy analysis*, finisca per attribuirne uno piuttosto negativo che positivo; e questo mi sembra sia alquanto ingiusto. Pur consapevoli del limitato significato che la teoria dei sistemi ha avuto rispetto a tutta la tradizione filosofica ed epistemologica precedente, l'introdurre nei processi vari ed operanti di pianificazione, una coscienza delle inter-relazioni fra diversi e concomitanti eventi, e la richiesta implicita di valutare gli effetti da più punti di vista, o valutarne i cosiddetti effetti *lateral*, o *contro-effetti*, mi sembra abbia costituito un diffuso e più che positivo contributo al modo tradizionale di progettare e pianificare, e quindi un contributo al cammino verso quella che

chiamiamo pianificazione integrata, “unificata”, comprensiva, o addirittura “sistemica”.²⁴

D'altra parte le critiche mosse alla teoria dei sistemi e alla sua applicazione alla pianificazione (di cui Friedmann si è fatto eco, non si sa bene con quanto consenso personale), non sembrano essere abbastanza plausibili, per loro intrinseca insufficienza logica.

2.2 La scienza del management fra razionalità e romanticismo

Il secondo filone di ricerche indicato dal Friedmann è quello della “scienza del *management*”. La sua natura, le sue origini, i suoi sviluppi sono tuttavia molto confusi. Da un lato non si può ignorare il diretto influsso che la analisi di sistema e l'ingegneria dei sistemi hanno avuto non solo nel rinnovare la concezione dei management “scientifico”, già sviluppatosi soprattutto in connessione con la rivoluzione *managerialista* della prima metà del secolo (per es. prima della 2a guerra mondiale, i cui autori più rappresentativi possono considerarsi Frederick W. Taylor e Harlow S. Person²⁵) ma anche nel dare un

²⁴ Uno fra i primi tentativi di costruire una teoria della pianificazione in base all'approccio sistemico è stato senza dubbio quello di Hasan Ozbekhan che preparò per l'Oecd (per un Convegno a Bellagio del 1969) un background paper: “Verso una teoria della pianificazione” nel quale per la prima volta si cercò di coniugare la teoria dei sistemi e l'approccio programmatico. (OECD, 1969). [Il saggio è stato tradotto in italiano su una rivista, *Futuribile* (1971), che non ha avuto vita lunga. Lo stesso Ozbekhan non ha più prodotto molto nella direzione da lui indicata. Di lui si veda la cura dei *proceedings* di un altro interessante Symposio tenutosi a Los Angeles nel 1968 presso il “College of Planning” (e distribuito attraverso l' “Institute of Management Science” di Providence) (Ozbekhan e Talbert (1968)].

²⁵ Taylor scrisse fin dal 1911 il noto libro sui “*Principi del management scientifico*” - la bibbia del cosiddetto “Taylorismo” - che infiammò perfino Lenin (e attraverso di lui è diventato il punto di riferimento permanente

contenuto scientifico nuovo - nell'immediato dopoguerra - a quel management scientifico. Giustamente per questo filone John Friedmann cita alcuni autori, come Churchman, Ackoff, Beer, che sono, per altro verso, dei ben riconosciuti diffusori della analisi dei sistemi.²⁶ Ma c'è un altro filone delle *management sciences* che si è piuttosto preoccupato di contestare un preteso tecnicismo nell'applicazione dei nuovi strumenti analitici, rivendicando sia la titolarità non-tecnica dei decisori (politici e "alti managers"), sia la loro estraneità a ragionamenti e a comportamenti "razionali", del tipo di quelli di cui possono essere portatori dei tecnici.

Semmai un contributo spesso controproducente al rafforzamento della *policy analysis* e della pianificazione strategica è venuto da quell'altro filone (il terzo) che il Friedmann ha individuato come confluyente nella stessa: quello delle *scienze politiche ed amministrative*. Quest'ultimo filone infatti ha diminuito nel suo complesso la spinta della pianificazione ad approfondire e perfezionare i propri metodi e allargare le sue pratiche coordinate su più varie scale e livelli operativi, attraverso l'introduzione di un equivoco concetto dei "limiti" della razionalità dei comportamenti dei decisori pubblici. Su questo concetto - di cui il più noto estensore è Herbert Simon - si è diffusa una malintesa sfiducia nella razionalità prescritta della pianificazione, un pervasivo

della letteratura marxista, socialista e sindacale) e che non ha mancato di continuare ad esercitare il suo fascino su un più vasto pubblico colto. Per es. Drucker vedi il capitolo sulla "rivoluzione della produttività" (Drucker, 1993, pp.29-36). Person, meno noto, ebbe un ruolo determinante nel consolidare negli anni trenta lo "scientific management" nell'industria americana e nelle "business schools". Fu Presidente della "Taylor Society".

²⁶ Churchman, è vero, ha curato insieme a Verhulst (1960) un libro sulle "scienze dei management". Ma i suoi più noti contributi riguardano la ricerca operativa e la diffusione e l'applicazione dell'"approccio sistemico" (Churchman, ed.1957, Churchman, 1968 e 1979). Lo stesso vale per Stafford Beer, grande diffusore della ricerca operativa (1966, 1968); e per Russel Ackoff (Ackoff e Rivett, 1963; Ackoff e Sasieni, 1968).

scetticismo sulla capacità di applicazione della pianificazione stessa.

Questi equivoci e questi malintesi vanno rapidamente trattati.²⁷

3 Le scienze politiche ed amministrative e il concetto di razionalità limitata

3.1 Imprecisione e relatività del concetto di “razionalità limitata”

La ben nota asserzione (e relativo concetto) di una razionalità “limitata” (*bounded*) nel modello decisionale (applicato soprattutto nel caso della pubblica amministrazione, ma valido anche per le amministrazioni private e per ogni tipo di pianificazione) sono fondati su un mix di argomentazioni analitiche, provenienti da un mix di *bias* disciplinari, che - a dispetto della loro efficacia persuasiva che li ha così facilmente popolarizzati - ne rende molto confusa la natura e la definizione.

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.

Ma in questa asserzione è incorporata anche un'altra possibilità: 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

²⁷ Anche se — a mio avviso e con tutta franchezza — non meritano molto di più di questa rapidità.

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'altro fatto 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) limitiamoci 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; il che significa limitarsi 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.²⁸

Ma così come non si può negare la razionalità con argomenti... razionali, 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.

3.2 La "razionalità limitata, il principio di ottimizzazione e l'approccio programmatico

²⁸ 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...

Da una visione siffatta ne discende, pertanto, il superamento di ogni principio di “razionalità limitata” e il recupero di un postulato: che *una analisi orientata alla decisione o alla azione future è fondamentalmente una analisi orientata anche alla ottimalità*.

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, *dati i vincoli*.²⁹ 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 politico³⁰.

29 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.

³⁰ Per altre considerazioni da parte mia sul ruolo separato del pianificatore-esperto e del pianificatore decisore politico (o amministrativo si veda Archibugi (1988a).

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 perchènon me lo chiedete, perchè non lo so!'*³¹ 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 modo migliore e più efficace il sistema decisionale del pianificatore, è un enigma accademico!

4. Le scienze politiche ed amministrative e l'approccio programmatico

La visione illustrata ci permette di collocare nella giusta dimensione il ruolo limitato dell'*analisi positiva* nella nell'approccio programmatico, che riguarda quindi l'essenziale della scienze della politica (policy sciences), quali la politica

31 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...'*

economica, la pianificazione strategica, le scienze del management, e così via.

Infatti, la riflessione o la “scienza” dell’amministrazione e della politica 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 un’analisi *ex post* è possibile valutare quanto sia stata limitata (o vincolata o condizionata) una azione amministrativa o politica che abbia inteso applicare principi “razionali” di condotta. 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.

Qui si introduce il dubbio su quella che potremmo chiamare una pretesa “positivistica” di una parte importante della “scienza politica”: il nostro principio di condotta elaborato sulla base della valutazione storica, *ex post*, dei comportamenti esaminati può essere assunto come principio di orientamento per una azione futura?³² Siamo sicuri che quanto è stato registrato come fattore non previsto nel passato possa essere estrapolato per il futuro?

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,

³² Vi è un certa quantità di letteratura su questo argomento; I miei riferimenti preferiti sono ancora per Tinbergen (1971a e 1971b); Leontiev (1976); Frisch (1977); e Myrdal (1980).

date le circostanze, non recepite dal passato, ma vevoli per il futuro?

Non è questo il vero “approccio programmatico” che abbiamo ereditato da Ragnar Frisch e dagli altri fondatori della metodologia della pianificazione?³³

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 comportamenti futuri effettivi, studiati espressamente o anche solo ipotizzati? E non varrebbe meglio che tale decisione o il suo processo, così orientata, agisse - se del caso - come fattore di miglioramento di quei comportamenti?

Il postulato dell’approccio programmato formulato sopra dovrebbe tagliare fuori – come ricadente fuori del campo proprio della teoria della pianificazione – tutte le infinite tiriterie sulla razionalità limitata che hanno occupato – come abbiamo visto – così tanto e così a lungo le scienze politiche e amministrative.

Anche ammettendo - ma personalmente sarei restio a concederlo³⁴ - che nelle scienze umane e sociali, possa essere utile un approccio “positivo”; cioè che la analisi “scientifica” ex post dei comportamenti e la scoperta di comportamenti “regolari” (per alcuni addirittura determinati dalla “teoria”, cioè dalla “razionalità” innata dei comportamenti), siano esenti da errori logici, anche ammettendo ciò, questo non ha proprio

³³ Su questo argomento vedi maggiori dettagli in archibugi (2000b) e nel capitolo 2 di questo libro.

³⁴ E le ragioni pervadono tutti gli scritti di questo libro, a cominciare dalla rievocazione delle tesi del Myrdal nel capitolo 1 introduttivo.

niente a che fare (in forza del ragionamento seguito nei paragrafi precedenti e del postulato che ne abbiamo tratto) con la teoria della pianificazione.

Tale approccio può riguardare le (“positiviste”) *scienze dell'essere* (ammesso ma non concesso, ripeto, che tali possano essere quelle che sono rivolte alle azioni umane e sociali), ma non la *scienza dell'azione* (o *prasseologia*)³⁵ quale la pianificazione.³⁶

Ecco perché sarei propenso a non confondere la pianificazione strategica con le scienze di cui si è parlato; e perché sarei incline a considerare la pianificazione strategica basata per lo più sulla critica dell'approccio – sostanzialmente “positivista” - di quelle scienze.

Ed ecco infine perché la pianificazione strategica ha il suo fondamento - a mio modo di vedere - in una netta *demarcazione* da un approccio “positivista”, per fondarsi solo su un approccio “programmatico”³⁷, rivolto esclusivamente all'azione futura e alla decisione connessa (nonché - come si è detto nel paragrafo precedente - alla totale inclusione, nel processo decisionale stesso, dei vincoli, delle condizioni, delle limitazioni, che possono venire da valori, punti di vista, culture, aspirazioni

³⁵ Dichiaro che le radici di una asserzione del genere possono essere trovate in buona parte della teoria americana della società: soprattutto in Talcott Parson (1951); ma anche in buona parte della filosofia americana della conoscenza (o “pragmatismo”): soprattutto in Dewey (1944) o in C.I.Lewis (1946). I fondamenti della prasseologia sono stati – come è noto – definiti più tardi (Kotarbinski 1965, Kaufmann, 1968)

³⁶ Inoltre anche ogni dibattito sul concetto di razionalità (Cartesiana o non cartesiana, limitata o non-limitata) dovrebbe ricadere fuori del campo proprio della teoria della pianificazione. Tali dibattiti infatti appartengono chiaramente ai campi della filosofia e della epistemologia (discipline per le quali – per di più – non mi sembra che i pianificatori e i politologi siano particolarmente attrezzati).

³⁷ Per una più estesa discussione dell'”approccio programmatico” così come sviluppato da alcuni importanti economisti della pianificazione (per es. Frisch, Tinbergen, Leontieff) rinviamo sempre al mio saggio già citato (Archibugi, 1999) e al capitolo 2 di questo libro.

concrete, circostanze storiche, oltre che risorse, e quant'altro, che una concezione realmente evoluzionista della società può contemplare). Per concludere, penso che - in questa visione - la pianificazione strategica non abbia 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 dell'operare, sotto qualsiasi condizione storica, geografica, culturale, ecc.³⁸

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 disciplina³⁹, fondamentale per la gestione pubblica a tutti i livelli geografici e territoriale, nei prossimi decenni.

³⁸ 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, 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.

³⁹ Si veda Archibugi (1992, 1996b).

Riferimenti

- Acocella N. et al., Ed. (1999). *Saggi di politica economica in onore di Federico Caffé*. Milano, FrancoAngeli.
- 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.
- Archibugi, F. (1998a). Planning Theory: Reconstruction or Requiem for Planning? (presented to the Planning Theory Conference, Oxford 2-4 April 1998)
- Archibugi, F. (1998b). Planning Theory: Postulate and Realm (presented to the Planning Theory Conference, Oxford 2-4 April 1998)
- Archibugi, F. (1998c). The Future of National Planning System Planning (presented to the XII Aesop Congress, Aveiro, Portugal, 22-25 July 1998)
- Archibugi, F. (2000a). *The Associative Economy: Insights Beyond Welfare State and into Post Capitalism*. London: Macmillan.
- Archibugi, F. (2000b). *The Programming Approach: Methodological Considerations based on the Contributions by Frisch, Tinbergen and Leontief* (paper presented to the Eaepe Congress 2000, Berlin)
- Archibugi F. *Introduction to Strategic Planning* (in Print).
- Archibugi F. *The Programming Approach and the Economic Analysis: a Anti-Positivist Manifesto in a Post-Economics Perspective* (in Print).
- 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.
- Berle A. A. Jr. and Means G. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*, Harcourt, Brace & World.
- Berlin, Isaiah (1964). Rationality of Value Judgements. In: C.J. Friederich, ed. *Rational Decision*, New York: Atherton.
- Churchman C. W. and Emery F. E. (1966). On Various Approaches to the Study of Organizations. In: *Operational Research and the Social Sciences*. Ed.:J. R. Lawrence. London, Tavistock.
- Dewey John (1944). *Theory of Valuation*.
- Drucker P. F. (1954). *The Practice of Management*. New York, Harper.
- Drucker P. F. (1964). *Managing for Result; Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. New York, Harper.
- Drucker P.F. (1993). *Post-Capitalist Society*. New York, Harper Collins.
- Faludi, Andreas (1973). *Planning Theory*. Oxford, Pergamon.
- Frisch R. (1962). Preface to the Oslo Channel Model: A Survey of Types of Economic Forecasting and Programming. In: *Europe's Future in Figures*. Ed.:R. C. Geary. Amsterdam, North-Holland.
- Frisch R. (1964). From Utopian Theory to Practical Applications: The Case of Econometrics. In: *Economic Planning Studies*. F. Long,ed. Dordrecht, Reidel 1976.
- Frisch R. (1964). An Implementation System for Optimal National Economic Planning Without Detailed Quantity Fixation from a Central Authority. In: *Economic Planning Studies* (by Ragnar Frisch). F. Long,ed. Dordrecht, Reidel 1976.
- Frisch R. (1971). Cooperation between Politicians and Econometricians on the Formalization of Political Preferences. In: *Economic Planning Studies* (by Ragnar Frisch).Ed: F. Long. Dordrecht, Reidel.

- Frisch R. (1976). *Economic Planning Studies*. Dordrecht, Reidel.
- 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.
- Kaufmann A. (1968). *Le tecniche decisionali: introduzione alla praxeologia*. Milano, Il Saggiatore.
- Kotarbinski T. (1965). *Praxiology: An Introduction to the Science of Efficient Action*. Oxford, Pergamon Press.
- Leontief W. (1966). Modern Techniques for Economic Planning and Projections. In: *Essays in Economics*. Oxford, Blackwell. **1**: 237-47.
- Leontief W. (1976). An Information System for Policy Decision in a Modern Economy. In: *Forging America's Future, Strategies for National Growth Development*. Washington, DC, The Advisory Committee on National Growth Policy Process. Vol.3.
- Leontief W. (1976). National Economic Planning: Methods and Problems. In: *Essays in Economics, vol.2, Theories, Facts and Policies*. Oxford, Blackwell.
- Lewis C.I. (1946). *An Analysis of Knowledge and Valuation*.
- Morris C. (1956). *Varieties of Human Value*. Chicago: University of Chicago Press.
- Myrdal. G. (1953). *The Political Element in the Development of Economic Theory*. London: Routledge & Paul.
- Myrdal G. (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 G. (1969). *Objectivity in Social Research*. New York, Pantheon Books.
- Newcomer E. K., Ed. (1997). *Using Performance Medasurement to Improve Public and Nonprofit Programs*. San Francisco, Jossey-Bass Publisher.
- 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.
- Parsons T. (1937). *The Social System*. Glencoe, III, The Free Press.
- Parsons T. (1937). *The Structure of Social Action*. New York, McGraw-Hill.
- Parsons T., Ed. (1961). *Theories of Society*. Glencoe, The Free Press, Glencoe III.
- Parsons T. (1968). "Systems Analysis: Social Systems." *International Encyclopedia of the Social Sciences* 15.
- Parsons T. and Shils E. A. (1951). *Toward a General Theory of Action*. Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Robbins Lionel (1935) *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London, Macmillan.
- Ruffolo Giorgio (1967). *La grande impresa nella società moderna*. Torino, Einaudi.
- Simon H. A. (1960). *The New Science of Management Decision*. New York, Harper & Row.
- Simon H. A. (1962). "The Architecture of Complexity." *Proceedings of the American Philosophical Society* (106).
- Simon H. A. (1967). *Models of Man. Social and Rational*. New York, Wiley & Sons Inc.
- Simon H. A. (1969). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Simon H. A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, Stanford U.P.

- Tinbergen J. (1971a). *Comment Faut-il Etudier l'Avenir?*, (mimeo)1971.
- Tinbergen J. (1971b). *Two Approaches to the Future: Planning vs. Forecasting* (mimeo). University, 2-4 April, School of Planning.
- Archibugi, F (1998a). *Planning Theory: Reconstruction or Requiem for Planning?* (presented to the Planning Theory Conference, Oxford 2-4 April 1998)
- Archibugi, F. (1998b). *Planning Theory: Postulate and Realm* (presented to the Planning Theory Conference, Oxford 2-4 April 1998)
- Archibugi, F. (1998c). *The Future of National Planning System Planning* (presented to the XII Aesop Congress, Aveiro, Portugal, 22-25 July 1998)
- Archibugi, F. (2000a). *The Associative Economy: Insights Beyond Welfare State and into Post Capitalism*. London: Macmillan.
- Archibugi, F. (2000b). *The Programming Approach: Methodological Considerations based on the Contributions by Frisch, Tinbergen and Leontief* (paper presented to the Eaepe Congress 2000, Berlin)
- Archibugi F. *Introduction to Strategic Planning* (in Print).
- Archibugi F. *The Programming Approach and the Economic Analysis: a Anti-Positivist Manifesto in a Post-Economics Perspective* (in Print).
- 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.
- Berle A. A. Jr. and Means G. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*, Harcourt, Brace & World.
- Berlin, Isaiah (1964). Rationality of Value Judgements. In: C.J. Friederich, ed. *Rational Decision*, New York: Atherton.
- Churchman C. W. and Emery F. E. (1966). On Various Approaches to the Study of Organizations. In: *Operational Research and the Social Sciences*. Ed.:J. R. Lawrence. London, Tavistock.
- Dewey John (1944). *Theory of Valuation*.
- Drucker P. F. (1954). *The Practice of Management*. New York, Harper.
- Drucker P. F. (1964). *Managing for Result; Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. New York, Harper.
- Drucker P.F. (1993). *Post-Capitalist Society*. New York, Harper Collins.
- Faludi, Andreas (1973). *Planning Theory*. Oxford, Pergamon.
- Frisch R. (1962). Preface to the Oslo Channel Model: A Survey of Types of Economic Forecasting and Programming. In: *Europe's Future in Figures*. Ed.:R. C. Geary. Amsterdam, North-Holland.
- Frisch R. (1964). From Utopian Theory to Practical Applications: The Case of Econometrics. In: *Economic Planning Studies*. F. Long,ed. Dordrecht, Reidel 1976.
- Frisch R. (1964). An Implementation System for Optimal National Economic Planning Without Detailed Quantity Fixation from a Central Authority. In: *Economic Planning Studies* (by Ragnar Frisch). F. Long,ed. Dordrecht, Reidel 1976.
- Frisch R. (1971). Cooperation between Politicians and Econometricians on the Formalization of Political Preferences. In: *Economic Planning Studies* (by Ragnar Frisch).Ed: F. Long. Dordrecht, Reidel.
- Frisch R. (1976). *Economic Planning Studies*. Dordrecht, Reidel.
- 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.
- Kaufmann A. (1968). *Le tecniche decisionali: introduzione alla praxeologia*. Milano, Il Saggiatore.
- Kotarbinski T. (1965). *Praxiology: An Introduction to the Science of Efficient Action*. Oxford, Pergamon Press.
- Leontief W. (1966). Modern Techniques for Economic Planning and Projections. In: *Essays in Economics*. Oxford, Blackwell. **1**: 237-47.
- Leontief W. (1976). An Information System for Policy Decision in a Modern Economy. In: *Forging America's Future, Strategies for National Growth Development*. Washington, DC, The Advisory Committee on National Growth Policy Process. Vol.3.
- Leontief W. (1976). National Economic Planning: Methods and Problems. In: *Essays in Economics, vol.2, Theories, Facts and Policies*. Oxford, Blackwell.
- Lewis C.I. (1946). *An Analysis of Knowledge and Valuation*.
- Morris C. (1956). *Varieties of Human Value*. Chicago: University of Chicago Press.
- Myrdal. G. (1953). *The Political Element in the Development of Economic Theory*. London: Routledge & Paul.
- Myrdal G. (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 G. (1969). *Objectivity in Social Research*. New York, Pantheon Books.
- Newcomer E. K., Ed. (1997). *Using Performance Medasurement to Improve Public and Nonprofit Programs*. San Francisco, Jossey-Bass Publisher.
- 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.
- Parsons T. (1937). *The Social System*. Glencoe, III, The Free Press.
- Parsons T. (1937). *The Structure of Social Action*. New York, McGraw-Hill.
- Parsons T., Ed. (1961). *Theories of Society*. Glencoe, The Free Press, Glencoe III.
- Parsons T. (1968). "Systems Analysis: Social Systems." *International Encyclopedia of the Social Sciences* 15.
- Parsons T. and Shils E. A. (1951). *Toward a General Theory of Action*. Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Robbins Lionel (1935) *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London, Macmillan.
- Ruffolo Giorgio (1967). *La grande impresa nella società moderna*. Torino, Einaudi.
- Simon H. A. (1960). *The New Science of Management Decision*. New York, Harper & Row.
- Simon H. A. (1962). "The Architecture of Complexity." *Proceedings of the American Philosophical Society* (106).
- Simon H. A. (1967). *Models of Man. Social and Rational*. New York, Wiley & Sons Inc.
- Simon H. A. (1969). *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Simon H. A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, Stanford U.P.
- Tinbergen J. (1971a). *Comment Faut-il Etudier l'Avenir?*, (mimeo)1971.
- Tinbergen J. (1971b). *Two Approaches to the Future: Planning vs. Forecasting* (mimeo).