

Valutazioni quanti-qualitative nelle scelte gestionali per l'attuazione

Almerico Realfonzo*

1. Il tema che mi è stato assegnato limita l'analisi alle valutazioni nelle scelte gestionali "per l'attuazione": assumo che si tratti dell'attuazione dei piani di area vasta, che sono, peraltro, presupposti per la stessa "attuazione" dell'area metropolitana o, meglio, del disegno amministrativo e progettuale strutturante l'area (il sistema urbano metropolitano). Avrebbe potuto, bensì, trattarsi delle valutazioni nella fase ideativa e formativa del piano, e presumo, letto il programma, che altri colleghi tratteranno quel tema esaurientemente.

Dunque, valutazioni nelle scelte gestionali per l'attuazione dei piani per le aree metropolitane: una delimitazione tematica essenziale per lo sviluppo delle argomentazioni che mi propongo. Anche il richiamo agli ambiti territoriali e socio/economici di riferimento (le aree metropolitane), è necessario, se si intende, come io intendo, che alle dimensioni (territoriale, demografica, economica) dello "spazio multidimensionale del piano", attengono caratteri programmatori vs attuativi del processo di pianificazione, cui sono appropriati differenti approcci valutativi, a ragione del principio "di dipendenza del procedimento valutativo dal rango (giust'appunto, programmatico vs attuativo) del piano", che estende il principio metodologico di dipendenza dei procedimenti di stima (dei costi, dei valori di mercato) dal rango del piano.

Quindi, attesa la natura essenzialmente programmatica della pianificazione di area vasta, gli aspetti tecnico/procedurali degli approcci valutativi dovranno risultare adeguati al respiro dei piani e dei problemi ed alle larghe tolleranze ammesse dalla loro natura. Inoltre, alla multidimensionalità del piano di area vasta risulterà peculiare, com'è proprio dei piani, un approccio valutativo orientato all'analisi ed al bilancio dello scenario di valori ed effetti del piano, piuttosto che alla ricerca di un indicatore sintetico di "giudizio sul piano" (quale, ad esempio, il VAN o il tasso di rendimento interno delle analisi costi/

* Prof. ordinario nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

benefici); valori ed effetti del piano risulteranno descritti, dunque, da molteplici "parametri" valutativi (tali in senso lato).

Sussisteranno due problemi: un problema di individuazione e rappresentazione dei parametri valutativi, un problema di metabolizzazione dei medesimi, per la formulazione del giudizio di sintesi (accoglimento, reiezione, modificazione del piano). In entrambi i processi (individuazione/rappresentazione e metabolizzazione/sintesi dei parametri valutativi), subentrerà un trade-off tra la natura politica del piano e quella tecnica, nel quale la natura tecnica potrà risultare soccombente.

L'approccio storico alla valutazione dei piani raffigura un aspetto della capacità euristica umana di valutare le strategie, ma la moderna diffusione della pianificazione (che implica l'ingente impiego delle risorse e ineludibili esigenze di controllo sociale) e l'evoluzione della ricerca, hanno generato una serie di tecniche o, forse meglio, "procedure formalizzate" di valutazione (sicuramente una denominazione di comodo, la mia), nelle quali risiede un'istanza di razionalità decisionale e di conformità del giudizio valutativo alla complessità multidimensionale dei piani. Sulle procedure dovrebbe agire la selezione pragmatica, elidendo le più deboli e consolidando quelle meglio capaci di resistere alla critica ed alla sperimentazione empirica.

Io da tempo manifesto dubbi e riserve sulla reale efficienza di quelle che ho, qui, convenzionalmente denominate "procedure formalizzate" di valutazione, per una serie di ragioni: le loro pulsioni deterministiche, le presunzioni di capacità osservativa neutrale e di lessico oggettivo, ma soprattutto le congetture di sensibilità ed adeguatezza alla complessità multidimensionale del reale e dei piani (la quale complessità multidimensionale del reale e dei piani (la quale complessità include categorie di valori morali, estetici, psichici), che le corroborano. Ritengo, però, che le congetture di razionalità del metodo valutativo/decisionale, che affidiamo, ai nostri giorni, a tecniche corroborate dalla capacità di calcolo delle macchine e dall'intelligenza dei programmi, non sono più assumibili come mere supposizioni. Occorrerà, dunque, una seria analisi epistemologica che, peraltro, come ho sostenuto, travalicherà l'ambito disciplinare dell'Estimo, investendo ben altri territori della speculazione.

Cionondimeno, scontato il riconoscimento della tensione razionale delle procedure valutative, non sussiste dubbio che le valutazioni che pervadono "le scelte gestionali per l'attuazione dei piani", in via genera-

le, e dei piani di area vasta, in via particolare, soggiacciono a finalità strategiche politiche. Così, ad esempio, l'equifinalità dei percorsi attuativi dei piani (il perseguire dati obiettivi attraverso differenti percorsi attuativi degli interventi previsti dal piano), può configurare differenti, alternative sequenze delle azioni attuative: ma queste sequenze, benchè equifinali non equivarranno, in generale, quanto a durata, entità e distribuzione temporale delle risorse impiegate, consenso popolare, eccetera; in altri casi, l'equifinalità teorica potrebbe decadere, per taluni percorsi attuativi. Si delinea, dunque, un'interazione tra piano e processo attuativo, che fa dipendere gli esiti del piano dalle modalità attuative: il piano, inteso come apparato di interventi inerte e sarà l'azione gestionale a conferirgli la vita.

2. Per questi motivi, dunque, la valutazione è connaturata alla pianificazione e nel processo di pianificazione si instaura un nesso concettuale tra ideazione e valutazione del piano; prendendo a prestito una efficace espressione proposta in sede critico-storiografica¹, dirò che sussiste un "circolo ermeneutico" nel processo di pianificazione, che investe la fase dell'ideazione del piano e la fase nella quale la comunità esamina e giudica il piano compiuto, reinterpremandolo. In entrambi i momenti sussistono due tematismi separati, gerarchicamente diversi e tuttavia complementari nei paradigmi concettuali e pragmatici della pianificazione/valutazione: la natura strategica (politica) delle determinazioni e delle interpretazioni del piano ed il trade-off tra le aspirazioni "cartesiane" dei metodi di valutazione (nel senso della razionalità e persino, secondo vedute moderne, del rigore matematico) ed il loro effettivo ruolo storico strumentale.

Il problema gestionale, cioè dell'ordinamento delle sequenze attuative del piano, non è, dunque, come si intende frequentemente, un problema "a posteriori", ma pervade l'ideazione del piano: come ho detto, il piano inteso come apparato di "disegni", è un congegno inerte e solo la configurazione attuativa lo anima e gli conferisce la vita. (Per inciso, questa situazione sembra colta nell'attuale ordinamento urbanistico italiano, che concepisce il Piano Regolatore Generale come strumento atemporale, da realizzare mediante strumenti esecutivi - e strumenti attuativi, i Programmi pluriennali di attuazione, che selezionano gli interventi, ne stabiliscono le scansioni realizzative e determinano le risorse necessarie per attuarli ed i soggetti attuatori).

1) R. De Fusco, "Autenticità e restauro"; in "Restauro", n. 129, 1994, p. 94.

Tornando, dunque, alle scelte gestionali per l'attuazione dei piani, è superata la relegazione delle valutazioni in fasi "post" adozione del piano, dal momento che sussistono esigenze valutative diffuse in tutte le fasi della pianificazione, "dalla formazione del piano formato"². Il processo di valutazione cui qui alludo, sarà, dunque, una esplicita e dichiarata attività ermeneutica di analisi del piano, ed "in quanto partecipe alle finalità peculiari della pianificazione, di definizione delle decisioni che conseguano un equilibrio (vs un compromesso) soddisfacente tra gli obiettivi perseguiti" il processo di valutazione "dovrà procedere dal quadro di riferimento attuale e dalle congetture sul suo evolversi, alla configurazione perseguita dalle strategie del piano"³.

Altra cosa dall'asserire quanto ho detto, che costituisce l'omologazione dell'attività valutativa come necessità etica (la consapevolezza dell'agire, nell'amministrazione delle cose d'interesse pubblico) prima che tecnica, del piano, è il riconoscimento della "capacità teleologica" dei metodi di valutazione (intendo dire, la capacità di conseguire i fini critico-certificativi della valutazione nel processo di pianificazione). Su questo punto, ho già richiamato i miei dubbi e la mia personale propensione ad attribuire la maggiore affidabilità alla analisi - definizione di scenari, che esplicitino non semplicemente pluralità di parametri e giudizi di valore, bensì pluralità di approcci settoriali, esposti, discussi ed interrelati nel complessivo "discorso" sul piano.

3. Verrò ora a qualche sommaria considerazione finale propriamente pertinente la questione delle valutazioni quali-quantitative nelle scelte per l'attuazione dei piani di area vasta. Mi riferirò ad alcune esperienze professionali, nelle quali si è presentata, in forma non elusiva, la richiamata problematica.

Potrei innanzi tutto ricordare che anche in uno studio di carattere generale quale fu lo studio sui "Sistemi urbani" del Mezzogiorno d'Italia, del 1982⁴, il problema dell'ordinamento (o, se si vuole, della programmazione attuativa) delle attività finalizzate alla realizzazione

2) A. Realfonzo, T. D'Aponte, G. Imbesi, G. Leone, R. Roscelli, P. Rostirolla, U. Siola, "Sulla formazione e la valutazione dei piani"; in: "Storia concorso risultati e poi ... La Carta di Megaride '94" CNR-IPIGEL, Di.Pi.S.I. Università di Napoli, 1993, p. 459.

3) Ibidem, p. 459.

4) Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, Commissione di studio per un programma dei sistemi urbani nel Mezzogiorno, "La politica dei sistemi urbani del Mezzogiorno", Relazione sui lavori della Commissione; Cassa per il Mezzogiorno, Roma, 1983.

della strategia perseguita, la strutturazione in sistemi urbani efficienti di insiemi territoriali meridionali in diverso grado "immaturi", si manifestò nella selezione degli interventi ritenuti, giust'appunto, strategici per i fini assunti. Occorre ricordare che i tematismi della riorganizzazione territoriale per sistemi urbani, implicavano una visione che potremmo definire "produttivistica" della rigenerazione ambientale, che interpretava la rigenerazione dell'ambiente come "motrice" dello sviluppo economico; una tesi consonante con la tesi del più illuminato "nuovo meridionalismo": si pensi, ad esempio, alle tesi che individuavano nel riassetto e nella riqualificazione urbana meridionale, un essenziale e risolutivo campo di intervento complementare all'industrializzazione⁵. I meccanismi selettivi impliciti ai processi di valutazione degli interventi nei sistemi urbani meridionali, attenevano, dunque, a categorie di "impatti sulla civiltà dei contesti", muovendo questioni persino etiche, in senso lato; categorie di azioni e di impatti sicuramente non prive di esplicitazioni materiali (definibili, misurabili, valutabili), restando, però, il loro concerto, compiutamente definibile, descrivibile, certificabile solo nel complessivo "discorso sul piano". Questo, oltrechè essere risolutivo della complessità, rispetta anche la necessità democratica di un lessico accessibile alla comunità.

Una seconda considerazione riguarda un'altra esperienza specifica, quella relativa agli studi per l'area metropolitana di Napoli, per la quale bene a ragione si è ritenuto che "la scala e la complessità dei problemi dell'area (...) che (...) raccoglie circa 4 milioni di residenti, pari ad un quinto dell'intera popolazione meridionale, non trovano certo confronti in nessun'altra realtà urbana del Mezzogiorno"⁶. Nei recenti studi relativi all'area condotti per la formazione del "Preliminare" alla Variante Generale al PRG di Napoli e del "Contributo per l'intesa di programma e lo sviluppo dell'area metropolitana di Napoli" (Ministeri del Bilancio, Interni, Mezzogiorno ed Aree urbane) - studio, quest'ultimo, che cito indipendentemente dal mio giudizio sull'opportunità che lo mosse - si verificarono due situazioni valutative che sembrano paradigmatiche del problema delle valutazioni quali-quantitative in questo genere di questioni.

5) Si veda, ad esempio, la Premessa introduttiva al "Rapporto Svimez 1985": P.Saraceno, "Mezzogiorno, crisi, stato sociale", in "Delta", n. 18, 1985, pp. 2 ss.

6) Ibidem, pag. 5.

Nel "Contributo per l'intesa di programma", fu elaborato un modello economico che definiva l'effetto moltiplicatore degli investimenti nell'area metropolitana (D'Antonio), che mi sembra un approccio perfettamente pertinente; contemporaneamente, negli studi del "Preliminare" si incontrava una questione "di scenario", non riducibile, nella sua totalità, allo schematismo d'una procedura valutativa, trattandosi di esprimersi sulle azioni di riqualificazione ambientale di un contesto gravemente degradato (la "corona di spine" del circondario e la più vasta area "napoletana"), quali motori della rigenerazione civile e dello sviluppo: quali azioni proporre? Quali aree investire? Con quali priorità? Quali effetti e quale successione di effetti aspettarsi?: una situazione altamente problematica consona all'assunto che, nell'area metropolitana napoletana e, in generale, nei sistemi urbani meridionali, "l'azione sul piano territoriale, in particolare quella in campo urbanistico, risponde a rilevanti esigenze nell'ordine civile oltre che in quello economico" e che le risposte nell'ordine civile ed economico sono sinergiche. Un genere di questione che investe l'attuazione del piano e, quindi, le scelte gestionali del piano; sussistendo la necessità di ordinare l'attuazione del piano per la fruibilità differita delle risorse implicate, la sequenza delle azioni condiziona l'efficacia, al limite, la stessa fattibilità del piano. Si tratta di un problema che certamente può prestarsi ad una serie di stime e valutazioni qualitative e quantitative nei settori investiti dagli interventi, ma che, nella sua interezza, soggiace ad un'istanza superiore di dialettica politica, affrontabile esclusivamente con la proposta, alla collettività, del "discorso sul piano" (contenente la raffigurazione degli scenari predittivi connessi all'attuazione del piano, secondo sequenze ritenute le più opportune). Nell'area napoletana, urgevano, tra l'altro, come categorie pervasive di azioni materiali ed immateriali del piano, esigenze morali di recupero della speranza e della volontà di riscatto della società insediata: valori non assumibili, a meno di estreme semplificazioni, negli approcci delle tecniche valutative. Riassumendo, dunque, questa forse un po' prolissa esemplificazione, nell'esperienza citata degli studi per una grande area metropolitana, si sono annoverate situazioni gestibili con valutazioni "formalizzate" ed altre unicamente gestibili nell'ambito del complessivo "discorso sul piano".

7) Saraceno, cit. Cfr. anche: A. Realfonzo, "Crisi del Mezzogiorno e crisi della Campania", in: "Napoli verso il 2000", Ed.It.Sud, Napoli, 1992, pp. 82-83.

Avrete notato che non mi sono fermato sullo specifico tecnico delle valutazioni quanti-qualitative, le quali, tra l'altro, in tale misura eccedono, per non pochi aspetti tecnico-metodologici, la mia competenza di docente di Estimo urbano e quella professionale di ingegnere (per la verità impegnato, nel corso della carriera, in non irrilevanti operazioni di piano), da rendere la mia testimonianza poco significativa sotto il profilo tecnico e viceversa, di una qualche utilità nella trattazione degli aspetti generali della questione valutativa.

There aren't abstracts in english language and in french language because they aren't furnished by the Author; so we are sorry.

Il n'y a pas les résumés en anglais et française pas envoyés par l'A.; nous Vous prions de nous excuser.

Mancano i sommari in lingua inglese e in lingua francese non forniti dall'autore; ci scusiamo vivamente di ciò.