

ALESSANDRO BALDUCCI

A Lella, Giulia e Giovanni

DISEGNARE IL FUTURO

Il problema dell'efficacia
nella pianificazione urbanistica

IL MULINO

INDICE

| | |
|---|-------|
| Introduzione | p. 11 |
| PARTE PRIMA: ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE E PIANIFICAZIONE | 23 |
| I. Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche | 27 |
| 1. La struttura dei processi decisionali: l'incrementalismo. - 2. Le fasi del processo decisionale: la implementation research. - 3. Le reti di relazione fra gli attori. - 4. Il contenuto della politica come elemento determinante la struttura dei processi politici. - 5. Conclusione. | |
| II. Gli strumenti dell'analisi delle politiche pubbliche per l'interpretazione dei processi di piano | 61 |
| 1. Great Planning Disasters di Peter Hall. - 2. The City Planning Process di Alan Altshuler. - 3. Local Government and Strategic Choice di Friend e Jessop. - 4. The Implementation of Planning Policies: la ricerca dell'Oxford Polytechnic. | |
| Conclusioni | 89 |
| PARTE SECONDA: LIMITI ALL'EFFICACIA DELLA PIANIFICAZIONE | 101 |
| III. Limiti «strutturali» all'efficacia | 105 |
| | 5 |

ISBN 88-15-03202-9

Copyright © 1991 by Società editrice il Mulino, Bologna. È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

| | |
|--|--------|
| IV. Limiti «culturali» all'efficacia | p. 111 |
| 1. Radici culturali e inadeguatezza dell'approccio razional-comprendivo: la posizione di Melvin Weber. - 2. La natura dei problemi di piano e la loro intrattabilità. - 3. Verso una nuova epistemologia della pratica professionale. - 4. Le ragioni della persistenza del paradigma dominante. | |
| V. Limiti «tecnici» all'efficacia | 145 |
| 1. La mancata conoscenza degli effetti della pianificazione urbanistica: la posizione di Eric Reade. - 2. La scarsa conoscenza dei meccanismi di produzione del territorio: la posizione di Peter Ambrose. | |
| VI. Limiti «politici» all'efficacia | 155 |
| 1. L'urbanistica partecipata fra conflitto e integrazione sociale. - 2. La posizione di Ignacy Sachs: la dimensione locale dello sviluppo. - 3. La posizione di John Friedman: la riscoperta di una «sfera pubblica» | |
| Conclusioni | 173 |
| PARTE TERZA: UNO STUDIO DI CASO | 179 |
| VII. Il processo di piano nel Quartiere Gallarate | 185 |
| 1. Le prime proposte di piano e l'avvio della realizzazione del Quartiere (1940-1965). - 2. I limiti della pianificazione «disegnata». - 3. La comparsa sulla scena degli abitanti e delle loro organizzazioni: la battaglia per un nuovo piano urbanistico (1965-1975). - 4. I limiti della pianificazione «partecipata». - 5. La problematica attuazione del piano (1975-1982). - 6. Verso una nuova Variante alla Variante (1982-1988). - 7. I limiti della pianificazione «contrattata». | |

| | |
|--|--------|
| VIII. Conclusioni e riflessioni sul caso del Gallarate | p. 247 |
| Appendice: Le fonti della ricerca | 265 |
| Conclusioni generali | 273 |
| Riferimenti bibliografici | 287 |

INTRODUZIONE

INTRODUZIONE

The city as it exists is very largely the product of tendencies of which we have as yet little knowledge and less control.

Robert E. Park, 1928

Da alcuni anni la teoria e la pratica della pianificazione urbanistica si confrontano sempre più spesso con problemi di efficacia; diversi fattori interni ed esterni hanno contribuito all'emergere di questo tema.

In primo luogo è sempre più diffusa l'insoddisfazione circa i risultati raggiunti da una pratica di pianificazione che si è ormai radicata come meccanismo ordinario di governo delle trasformazioni territoriali. Che gli obiettivi dei piani vengano in gran parte disattesi, che le città abbiano tratto pochi vantaggi in termini di qualità dello spazio fisico, di giustizia sociale e di efficienza complessiva da un'esperienza ormai più che trentennale di amministrazione dell'urbanistica, sono proposizioni che oggi non richiedono di essere dimostrate¹.

In Italia per lunghi anni gli urbanisti hanno reagito a questo stato di insoddisfazione battendosi per l'acquisizione di più ampi poteri, di leggi che conferissero maggiore capacità di vincolo ai propri strumenti; questa strada è oggi stata abbandonata non solo per il mutato clima politico e culturale, ma anche per la consapevolezza della scarsa incidenza che la dotazione di maggiori poteri formali ha avuto nel risolvere i problemi per i quali erano stati reclamati².

¹ Per un tentativo di bilancio sui risultati della pianificazione urbanistica in Italia vedi Secchi [1984] e Tutino [1986]; per la situazione inglese Reade [1987] e Ambrose [1986], le cui posizioni vengono presentate e discusse nella parte seconda e Hall [1988b]; per quella statunitense Alexander [1986] e ancora Hall [1988b].

² Significativa a questo proposito è la vicenda dell'introduzione, a lungo rivendicata, dei Programmi pluriennali di attuazione del Piano regolatore con la legislazione del 1977 che sono stati in gran parte svuotati di significato

I metodi e le tecniche tradizionali della pianificazione urbanistica si sono dimostrati inadeguati di fronte al mutamento dell'articolazione qualitativa e quantitativa dello sviluppo che a partire dagli anni settanta ha interessato la gran parte dei paesi occidentali; all'amministrazione pubblica viene chiesto soprattutto di mettere in campo strumenti organizzativi e interventi infrastrutturali in grado di innescare nuovi processi di crescita economica o di invertire fenomeni di declino, piuttosto che di contenere o governare processi di sviluppo in atto come era stato in passato.

In ogni parte del mondo gli ultimi dieci anni sono stati caratterizzati da una crescente deregolamentazione dell'attività di trasformazione territoriale sviluppatasi sull'onda delle politiche del governo conservatore inglese che a partire dal 1979 ha messo in atto iniziative di smantellamento del più celebrato sistema di pianificazione urbanistica, accusato di impedire la crescita economica e di non produrre i risultati attesi³.

nell'uso che i comuni ne hanno fatto. Oggi la sperimentazione si concentra sull'introduzione di nuovi strumenti il cui carattere principale è proprio quello di non avere valore di legge: documenti direttori, progetti d'area, ecc.

³ Per alcuni anni dopo la svolta conservatrice del 1979 la preoccupazione maggiore nel dibattito in Gran Bretagna è stata quella di difendere la necessità della pianificazione contro le cieche politiche di smantellamento dell'intero *planning system*. Ancora nel 1984 un numero monografico di «The Built Environment» veniva dedicato al tema *The demise of strategic planning*. Nell'articolo di apertura Brehny e Hall [1984] individuano le cause principali della crisi della pianificazione tutte in fattori esterni: a) la recessione economica che ha indebolito la possibilità stessa di pianificare e ha rafforzato il pragmatismo; b) la fine di un'era di crescita economica e demografica che ha tolto di mezzo uno dei principali imperativi per i governi ad affrontare il futuro con un approccio strategico; c) l'avvento del governo conservatore e la sua particolare aggressività nei confronti della pianificazione, del potere locale e più in generale della democrazia politica. L'unica causa interna che viene identificata è il divorzio fra teoria e prassi nella pianificazione, questione sulla quale molti studiosi insistono, ma che ha caratteri troppo generici per potersi tradurre in indicazioni operative, al di là del richiamo morale [Healey *et al.* 1982; De Neufville 1986]. L'impressione che si ha rileggendo il dibattito dei primi anni ottanta è che la convinzione del mondo accademico e professionale fosse quella di star vivendo una breve parentesi trascorsa la quale si sarebbe ripreso il cammino interrotto. «Avremmo potuto scrivere le stesse cose nel 1932, al tempo dell'ultima grande crisi economica. Allora lo scenario fu bruscamente cambiato dall'elezione di F.D. Roosevelt e dal massiccio impegno verso la piani-

Nella seconda metà degli anni ottanta il dibattito teorico sulla pianificazione urbanistica è caratterizzato da molti diversi tentativi di bilancio e di risistemizzazione che muovono generalmente da una discussione della crisi della disciplina ed hanno al proprio centro la questione dell'efficacia⁴.

La ricerca che ho condotto ha preso le mosse dall'insoddisfazione attorno al modo in cui il tema dell'efficacia è stato trattato nel dibattito disciplinare soprattutto in Italia. Il problema è stato posto prevalentemente in termini di difformità tra esiti ed obiettivi del piano e di individuazione di strategie appropriate a ridurre tale difformità. Ciascuno di questi termini sconta una semplificazione della questione che rischia di oscurare gli aspetti decisivi per una maggiore comprensione di ciò che fa problema.

Come è stato osservato, assumere gli obiettivi come un dato comporta l'introduzione indebita, in un processo che vede la partecipazione di molti attori, della logica strumentale

ficazione regionale e nazionale cui diede vita durante il New Deal. Potremmo assistere ad una inversione dello stesso genere ancora, e prima di quanto molti si aspettino» [Brenhy 1984, 94]. Ma non si è trattato di una breve parentesi e quasi tutti i passi programmaticamente annunciati hanno avuto puntuale attuazione. Abolizione dei governi metropolitani, istituzione delle *Enterprise Zones*, rottura dei legami tra pianificazione strategica e pianificazione locale, istituzioni di speciali *corporation* per la gestione dei processi di rinnovo nelle *inner city*, sono tutti passaggi di una strategia volta ad eliminare controlli e condizionamenti sulla libera attività del mercato. Nella seconda metà degli anni ottanta il panorama del dibattito sulla pianificazione urbanistica in Gran Bretagna ha accentuato assai diversi. Il perdurare della situazione di crisi del sistema della pianificazione sotto il governo conservatore, ed i successi da questo conseguiti attraverso sperimentazioni radicali di crescita senza piano, hanno portato ad interrogarsi più in profondità sulle possibili cause interne e strutturali del processo di delegittimazione della professione.

⁴ Lloyd Rodwin [1981, 351-416] sostiene che la crisi della pianificazione è sostanzialmente una crisi di identità di una disciplina che ha alle spalle meno di un secolo di formazione. Utilizzando la metafora delle diverse fasi della vita dell'individuo egli osserva come la fase attuale sia rappresentabile come quella del ridimensionamento delle aspirazioni di onnipotenza e del crollo delle illusioni che caratterizzano il periodo adolescenziale come transizione verso un più adeguato apprezzamento delle proprie (limitate) possibilità. Fra i molti testi pubblicati di recente e che collegano il tema della crisi della pianificazione a problemi di efficacia vedi Friedman [1987], Ambrose [1986], Reade [1987], Sillince [1986], Checkoway [1986], Friend e Hickling [1987], Tutino [1985; 1986], Hall [1988].

fini/mezzi che è la logica della razionalità individuale⁵. Di quali obiettivi è opportuno tener conto proponendosi di affrontare il problema dell'efficacia della azione di piano: di quelli spesso ritualmente riportati nei documenti di piano? di quelli dei diversi attori che partecipano al processo della sua formulazione? di quelli rappresentati dalle molte operazioni di variazione che conseguono alla approvazione del piano e che segnalano il mutamento nel corso del tempo dei criteri di valutazione delle utilità da parte dei diversi attori?

La stessa nozione di esito è problematica; se ci spostiamo all'estremo dei processi concreti di trasformazione territoriale sono probabilmente irrintracciabili legami diretti con gli obiettivi formalizzati nel piano anche per l'intervento di meccanismi non intenzionali e di eventi inattesi.

Ma anche il piano in sé è un esito di un complesso processo politico che può essere valutato per le sue conseguenze in termini di formazione del consenso, strutturazione del sistema politico locale, definizione dell'identità degli attori.

L'adozione largamente prevalente di un approccio prescrittivo – individuare strategie per ricondurre a conformità obiettivi ed esiti – comporta la drastica semplificazione del quadro problematico a favore dell'adozione di un punto di vista parziale, quello dell'operatore di piano, rispetto al quale le azioni dei molteplici attori che intervengono nel processo di piano vengono ridotte a «contesto» e quindi stereotipate in una serie di ruoli cui corrispondono funzioni date (è il problema della «gestione del piano»)⁶.

⁵ La proposta di abbandonare la nozione di obiettivo per questi motivi è stata avanzata da Scharpf [1978] e variamente ripresa da Dente [1982] e da Crosta [1985; 1987] che sostiene inoltre l'impossibilità di attribuire capacità interpretativa alla nozione di obiettivo *a*) per la rilevanza nel processo di piano di meccanismi non guidati dall'intenzione e *b*) per l'impossibilità di aggregare per via di imposizione o di mediazione le finalità dei diversi attori coinvolti nel processo.

⁶ Si sostiene ad esempio che il piano è efficace per il governo delle trasformazioni alla piccola scala, quindi nel definire il rapporto tra Amministrazione e piccoli operatori [Tutino 1986], ma non vengono spiegate le cause di questa maggiore efficacia. Sosterrò più avanti che ciò è in gran parte dovuto al carattere ampiamente negoziato che la produzione della normativa assume nel processo di formazione del piano, non sarebbe quindi né un carattere del piano in sé, né un effetto della «dimensione» degli operatori.

Alcune delle soluzioni così prospettate – sostanzialmente maggiore flessibilità e settorialità del piano⁷ – sono viziate dal fatto di voler giungere troppo rapidamente all'individuazione di nuove regole senza aver affrontato ad un livello di approfondimento adeguato le cause della limitata efficacia che sono insite nell'articolazione del processo di piano⁸.

Il concetto di efficacia assunto nel dibattito teorico sulla pianificazione urbanistica, anche come riflesso dei presupposti sopra criticati, è spesso vago: si parla indifferentemente di efficacia, di utilità, di produttività, di efficienza del sistema di pianificazione⁹.

Da un punto di vista generale si può affermare che le concezioni in uso sono comprese tra l'estremo dell'efficienza che è «la capacità di rendimento e di rispondenza alle proprie funzioni e ai propri fini»¹⁰ e l'estremo del significato letterale di efficacia che è «la capacità di produrre l'effetto adeguato al caso»¹¹ ovvero, si potrebbe dire, l'adeguatezza ai problemi.

Mentre l'adozione della prima concezione (che assimila efficacia ad efficienza) permette un riferimento al contesto interattivo come semplice «ambiente» dell'azione di piano¹²,

⁷ Le critiche di Wildavsky [1973] alla pianificazione flessibile o di Crozier [1988] al modello della pianificazione indicativa francese, mettono in guardia sulla capacità risolutiva della semplice introduzione di meccanismi di adattamento alla realtà per risolvere i problemi di efficacia della pianificazione. Su questo tema è interessante il dibattito sviluppatosi al seminario «Metodi della pianificazione, metodi della decisione» tenutosi presso lo Iua di Venezia nell'ottobre del 1984; in particolare si vedano gli interventi di Tutino, Sernini, Palermo, Mazza e Crosta riportati nel libro curato da Tutino [1985].

⁸ La differenza tra l'approccio che sto criticando e la linea di ricerca che propongo potrebbe essere riferita nei termini utilizzati da Salvati [1984] che distingue nelle scienze sociali tra un orientamento agli esiti dell'azione ed un orientamento all'attore e al contesto dell'azione. Distinzione ripresa da Crosta [1985; 1986] con riferimento specifico alle analisi dei processi di pianificazione.

⁹ Vedi Sernini [1987] nella recensione a Tutino [1986].

¹⁰ Cfr. C. Devoto e G.C. Oli, *Dizionario della lingua italiana*, Firenze, Le Monnier, 1971.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Assumere una concezione di efficacia che la assimila ad efficienza porta inevitabilmente ad adeguare gli obiettivi agli esiti raggiungibili, ed è questo l'intento di alcune nuove forme di pianificazione sperimentate in

la seconda obbliga a fare i conti con le diverse definizioni dei problemi adottate dai diversi soggetti che partecipano al processo di piano e, di conseguenza, le modalità di aggregazione di questi soggetti entro un processo di azione collettiva diventano necessariamente il centro dell'attenzione.

Ciò che vorrei sostenere conclusivamente è che solo un maggiore investimento nell'interpretazione sia delle modalità di strutturazione del processo di piano sia delle diverse dimensioni del problema dell'efficacia può consentire di fare qualche passo avanti.

Ho impostato il lavoro di ricerca nei termini di un percorso esplorativo attorno alla questione.

Il testo si divide in tre parti che affrontano diversi aspetti del problema, ciascuna parte utilizza per la riflessione materiali diversi.

Nella *prima parte* affronto la questione avendo come riferimento la letteratura della *public policy analysis* e in particolare alcuni contributi che si sono proposti di spiegare il problema dell'efficacia dell'azione pubblica alla luce dell'analisi delle modalità di strutturazione dei processi di formazione ed attuazione delle politiche¹³.

molti paesi; si veda a questo proposito la discussione che ho fatto del caso dei Docklands a Londra e di Eurodisneyland a Parigi [Balducci 1987; 1990].

¹³ Bruno Dente [1982] osserva come lo sviluppo degli studi sull'efficacia delle politiche pubbliche sia un fenomeno assai recente nelle scienze politiche ed amministrative. A suo giudizio ciò si spiega con il fatto che in una fase di espansione dell'economia e della finanza pubblica anziché tentare di studiare le ragioni dei problemi che insorgevano nell'attuazione dei programmi era più conveniente investire risorse aggiuntive negli stessi programmi per garantire il raggiungimento almeno di risultati parziali. È quando cominciano a manifestarsi problemi nella finanza pubblica che i problemi di valutazione degli effetti diventano cruciali. Non c'è evidentemente un parallelo diretto con l'emergere del problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica anche per la natura generalmente poco costosa dell'attività di produzione dei piani. Una certa assonanza c'è invece nel fatto che, almeno nella situazione italiana, come ho già osservato, la riflessione recente attorno al problema dell'efficacia succede ad una fase durata oltre un trentennio nella quale l'attenzione degli urbanisti (per superare problemi di efficacia) è stata prevalentemente diretta alla acquisizione di nuovi strumenti e di nuovi poteri attraverso nuove leggi.

Il trattamento della letteratura è molto selettivo; ho cercato di concentrare l'attenzione sui contributi che affrontano temi più direttamente riconducibili alle problematiche rilevanti per l'analisi del processo di piano (cap. I): le possibilità di un coordinamento centrale delle decisioni nell'ambito di processi di interazione complessi (il dibattito sull'incrementalismo); il rapporto tra formulazione ed attuazione delle politiche (il contributo dell'*implementation research*); le modalità di costituzione di reti stabili di attori pubblici e privati come strutture di controllo dei «cicli di vita» delle diverse politiche settoriali che pongono in discussione i rapporti tra ruoli e funzioni svolte dai diversi attori (*issue network* e *policy community*); il rapporto fra tipo di politica e caratteri del processo di interazione (il dibattito sul «contenuto» delle politiche).

Sulla base dei risultati di questa ricognizione ho tentato (cap. II) una applicazione delle categorie analitiche individuate ad una serie di casi-studio di processi di pianificazione disponibili nella letteratura avviando in questo modo una riflessione sui caratteri particolari dei processi di piano rispetto ad altri processi politici relativi a singole decisioni (progetti) e a politiche settoriali.

I risultati di questa analisi, riportati nelle conclusioni alla prima parte, hanno consentito di operare alcune prime distinzioni tra diverse funzioni svolte dal piano urbanistico che mettono in discussione la possibilità di utilizzare la conformità degli esiti agli obiettivi stabiliti dal piano come unico strumento per la sua valutazione.

Nella *seconda parte* ho affrontato la questione dell'efficacia prendendo in esame la letteratura sulla pianificazione. Anche in questo caso il trattamento del materiale disponibile è assai selettivo: l'attenzione viene rivolta solo ad alcune delle posizioni che sono sembrate più interessanti e rappresentative di diverse modalità di approccio al problema dei limiti di efficacia della pianificazione; a questo fine ho utilizzato contributi che vanno da fasi fondative del dibattito su scopo e limiti della pianificazione negli anni cinquanta e sessanta alla fase più recente del dibattito disciplinare.

I quattro capitoli della seconda parte presentano e articola-

no così, a fini puramente analitici, quattro diverse posizioni rispetto al problema dell'efficacia: quella che individua limiti «strutturali», che mette in discussione cioè la possibilità stessa di pianificare in ambienti sociali complessi (cap. III); quella che individua limiti «culturali», che attribuisce prevalentemente i problemi di efficacia della pianificazione all'inadeguatezza del paradigma dominante nella disciplina per il trattamento dei problemi urbani (cap. IV); quella che individua limiti «tecnici», che attribuisce prevalentemente i problemi di efficacia della pianificazione all'inadeguatezza delle conoscenze mobilitate dal *planner* nel processo di piano (cap. V); quella infine che individua limiti «politici», che attribuisce prevalentemente i problemi di efficacia alla scarsa rispondenza del piano ai bisogni della popolazione (cap. VI).

Emerge da questa riflessione la necessità di adottare diverse concezioni dell'efficacia sia con riferimento al carattere sempre più differenziato dei gruppi sociali che possono giudicare l'azione di piano in relazione ai propri valori e interessi, sia con riferimento alla variabilità delle situazioni problematiche con le quali la pianificazione si confronta.

Nella *terza parte* la questione dell'efficacia viene affrontata attraverso la prospettiva offerta da un caso-studio di un processo di pianificazione. Con l'intento di verificare la rilevanza delle posizioni del problema emerse nelle prime due parti, rispetto ad una vicenda concreta nella situazione italiana, e di esplorare nuove dimensioni del problema, ho ricostruito le vicende del processo di piano in un grande quartiere periferico di Milano (il Gallaratese) che abbracciano un periodo di circa quarant'anni.

Ciò ha consentito da un lato di verificare le molteplici nozioni di efficacia applicabili ad un processo concreto, nonché l'incompatibilità strutturale fra il carattere rigido e comprensivo dei piani e la loro capacità di governare i processi di trasformazione sociale, e dall'altro di mettere in luce ulteriori aspetti del problema quali la centralità del trascorrere del tempo nel determinare la rapida obsolescenza dei quadri di riferimento assunti e cristallizzati dai piani e la maggiore capacità di governo verificabile nelle lunghe fasi di formazione dei piani rispetto a quelle di attuazione.

In estrema sintesi i temi proposti alla discussione al termine di questo percorso di ricerca sono i seguenti.

Il paradigma dominante della pianificazione urbanistica è basato sulla presunzione di un potere virtualmente illimitato dell'attore pubblico di determinare i comportamenti dei soggetti che intervengono nei processi di trasformazione della realtà.

Questa presunzione risulta essere infondata sia sul piano teorico sia sul piano dei riscontri empirici, non solo perché l'azione pubblica è altamente permeabile agli interessi dei diversi soggetti sociali ma anche perché il consenso attorno alla definizione dell'interesse pubblico sul quale il potere di coercizione dovrebbe basarsi è sempre mutevole e parziale.

Se si assume il problema dell'efficacia come problema di controllo dell'«attuazione conforme» del piano è possibile individuare strategie capaci di ottenere conformità solo nelle aree in cui i problemi di potere sono in qualche misura risolvibili.

Ciò condurrebbe a limitare l'azione di pianificazione a poche funzioni regolative e programmatiche; per la gran parte degli eventi che si propone di governare, la pianificazione svolgerebbe solo un ruolo simbolico e comunicativo che è immediatamente efficace nel superamento di situazioni di conflitto e nella costruzione di rappresentazioni dei problemi temporaneamente condivise, ma che non può aspirare a determinare il comportamento futuro di una molteplicità di attori.

L'assunzione del tema dell'efficacia per il superamento dei limiti all'interno dei quali si dibatte la pianificazione urbanistica sembra avere allora conseguenze più rilevanti di quelle implicite in molte concettualizzazioni correnti. Non si tratta semplicemente di adeguare strumenti e metodi di intervento ma di ripensare i fondamenti stessi dell'azione di piano e del ruolo che al suo interno può svolgere il tecnico.

Al centro di questa riflessione stanno i problemi di mutamento e di differenziazione della società che mettono in discussione la possibilità di proporre definizioni e valutazioni oggettive degli obiettivi e degli esiti del piano e quindi valutazioni oggettive dell'efficacia.

L'adozione di definizioni plurali dell'efficacia come

«adeguatezza ai problemi» (di diverso tipo e dei diversi gruppi) può aprire verso molteplici forme di pianificazione accomunate però dal riconoscimento della necessità di superare concezioni organizzate attorno alla produzione di piani rigidi e comprensivi o solo formalmente processuali.

Ho discusso a lungo l'insieme di questo lavoro con Pier Luigi Crosta e con Antonio Tosi ai quali devo molti fondamentali suggerimenti per la sua impostazione e realizzazione.

Per la prima parte mi hanno dato un importante contributo Gloria Regonini, Bruno Dente, Michele Sernini e Pier Carlo Palermo.

La seconda parte restituisce molti dei risultati del lavoro svolto mentre ero ospite dell'Institute of Urban and Regional Development della Università di Berkeley nel periodo gennaio-giugno 1988. Fondamentali sono state le numerose discussioni con Melvin Webber e con Peter Hall, oltre che i colloqui con Aaron Wildavsky, Eugene Bardach, Allan Jacobs, Thomas Kent e altri ricercatori e docenti affiliati all'Istituto. Luigi Mazza mi ha dato diversi utili suggerimenti su questa parte.

Le riflessioni sul caso-studio, contenute nella terza parte, sono state oggetto di un costante confronto con Pier Luigi Saccheri che, grazie alla sua lunga esperienza professionale, mi ha aiutato a chiarire molti importanti aspetti del problema dell'efficacia nelle pratiche di pianificazione. Silvano Tintori ha riletto il manoscritto relativo alle vicende del Gallaratese, che lo avevano visto protagonista per un certo periodo, aiutandomi a interpretarle.

Paolo Fareri mi ha dato infine un prezioso contributo nella costruzione della struttura finale del lavoro.

PARTE PRIMA

ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE E PIANIFICAZIONE

The longer I watch the evolution of public policies and programs, and the closer I get to the process, the more attached I become to the two heresies which currently threaten the ideology of liberal reform: government *ought* not to do many of the things liberal reform has traditionally asked of it; and even when in some abstract sense, government pursue appropriate goals, it is not very well suited to achieving them.

Eugene Bardach, *The Implementation Game*, 1977

Nella Parte prima il tema dell'efficacia della pianificazione urbanistica viene trattato utilizzando come materiale di riferimento la letteratura di analisi delle politiche pubbliche e tentando una applicazione delle categorie analitiche proposte da questo campo di studi ad alcune vicende di pianificazione tratte dalla letteratura nella forma di *case-study*.

Le ragioni di questa scelta sono diverse. In primo luogo la concettualizzazione corrente della questione dell'efficacia del piano fa riferimento ad un problema – lo scarto tra obiettivi ed esiti – che è stato tipicamente uno degli oggetti centrali dell'analisi delle politiche pubbliche. Utile è sembrato allora indagare in che modo il problema si è posto in questo campo di studi e con quali strumenti analitici è stato affrontato.

In secondo luogo sembra di poter constatare che alla base delle difficoltà con le quali il tema dell'efficacia viene affrontato oggi stia il fatto che l'attenzione degli urbanisti è sempre stata concentrata sul versante dei problemi di concezione e formazione dei piani piuttosto che sui processi che presiedono alla traduzione delle previsioni in azioni concrete¹; all'interpretazione di questi processi l'analisi delle politiche pubbliche ha dedicato invece gran parte dei suoi sforzi.

In terzo luogo infine, molto semplicemente, la pianificazione urbanistica è una forma particolare di azione pubblica ed è quindi importante collocare le riflessioni attorno alle sue possibilità e ai suoi limiti nell'ambito di una discussione più generale sulla capacità da parte dell'attore pubblico di governare i processi di trasformazione sociale.

¹ Eric Reade [1987, 109-110] sostiene che le diverse «generazioni» dei piani si sarebbero succedute, liquidando sommariamente le precedenti esperienze senza interrogarsi realmente sulla qualità dei problemi che di volta in volta hanno prodotto risultati negativi o inaspettati; da ciò deriverebbe la debolezza dello statuto scientifico dell'urbanistica.

Nel primo capitolo prendo in considerazione alcuni dei principali approcci al problema della spiegazione del *policy making*.

Nell'ambito di una letteratura molto vasta ho scelto di puntare l'attenzione sui contributi che possono fornire strumenti analitici ed indicazioni utilizzabili per l'analisi dei processi di piano.

Le posizioni prese in esame si pongono in contrapposizione alle tesi prevalenti nella scienza politica tradizionale secondo le quali i fallimenti dei programmi pubblici possono essere spiegati essenzialmente attraverso l'individuazione di attori interessati a bloccarli o di «errori» di concezione e di impostazione. Per comprendere i fallimenti delle politiche bisogna guardare altrove: alle modalità di strutturazione dei processi decisionali, alla complessità dell'azione congiunta di più attori, alle arene e alle reti attraverso cui le politiche vengono formulate ed eventualmente messe in opera.

Nel secondo capitolo ho tentato di valutare la produttività delle categorie analitiche offerte dall'analisi delle politiche pubbliche per l'interpretazione dei problemi di efficacia della pianificazione urbanistica utilizzando come materiale di verifica alcune «storie» di processi di pianificazione già disponibili nella letteratura. Ho ritenuto opportuno non avviare in questa fase un confronto fra temi e questioni emersi nel primo capitolo con le posizioni teoriche della letteratura sulla pianificazione (che affronto nella seconda parte), ma rivolgere invece direttamente l'attenzione a descrizioni di processi reali di piano, per evidenziare le conseguenze di una concettualizzazione del problema dell'efficacia come problema interno, di «tecnica della decisione».

Ho preso in esame a questo scopo casi relativi a progetti e a piani urbanistici del contesto inglese e nordamericano. La scelta dei testi è stata quasi obbligata, è noto infatti come sia estremamente ridotta in generale (e praticamente assente in Italia) la produzione di ricerche empiriche su vicende di pianificazione².

² Per alcune eccezioni recenti vedi Ledgerwood [1985], Linders [1985], Logan [1985], Short, Fleming e Witt [1986], Burton e Nicholson [1987], Ambrose [1987] e in Italia Balducci [1988] e Dente *et al.* [1990].

In tre casi si tratta di studi ormai classici: *The City Planning Process* di Alan Altshuler che riferisce di vicende di pianificazione urbanistica in due città degli Stati Uniti nei primi anni sessanta; *Local Government and Strategic Choice* di Friend e Jessop, che riferisce dei risultati della ricerca condotta nel corso degli anni sessanta sui processi di pianificazione a Coventry (G.B.) e che è stata alla base della costruzione della scuola inglese di ricerca operativa; il più recente *Great Planning Disasters* di Peter Hall che riferisce dei processi decisionali relativi ad alcuni casi clamorosi di progetti falliti o realizzati a costi elevatissimi e imprevisi. Il quarto ed ultimo testo utilizzato è un rapporto di ricerca sull'implementazione dei piani urbanistici in due aree del Regno Unito che riferisce di un lavoro condotto nei primi anni ottanta da un gruppo di ricercatori dell'Oxford Polytechnic.

Il confronto tra queste vicende e le categorie analitiche della *public policy analysis* mi sembra consenta di chiarire alcuni punti fondamentali per impostare una riflessione ed un percorso di ricerca attorno al tema dell'efficacia della pianificazione.

IL CONTRIBUTO DELL'ANALISI
DELLE POLITICHE PUBBLICHE

1. *La struttura dei processi decisionali: l'incrementalismo*

Charles Lindblom, in un articolo apparso nel 1959 ha proposto per la prima volta una critica radicale alle modalità attraverso le quali i processi di *policy* vengono correntemente trattati e concettualizzati ed è utile partire dal suo contributo.

Di fronte al problema di un costante discostarsi da un principio di azione razional-comprensivo nel comportamento decisionale empiricamente riscontrabile nella pubblica amministrazione, egli afferma molto recisamente che il metodo razionale a priori (*root method*) non è nei fatti, non può essere e non dovrebbe in ogni caso essere un valido principio d'azione per un decisore pubblico [Lindblom 1959]. Avvalendosi dei recenti contributi di March e Simon [1958] egli contrappone al *root method* un *branch method* ovvero il metodo delle «comparazioni limitate e successive».

Nessun problema di *policy* non banale si presta ad un trattamento comprensivo. La necessità di semplificazione induce in ogni caso l'amministratore a prendere in considerazione solo le differenze marginali tra poche alternative di *policy* disponibili e a valutarle solo in base a miglioramenti marginali rispetto alla situazione di fatto. Non c'è quindi distinzione fra fini e mezzi né successione temporale nella loro identificazione. La continua reiterazione del processo fa sì che questo metodo sia non solo più vantaggioso e meno rischioso per trattare problemi complessi, ma alla fine rappresenti il metodo più razionale ed efficace¹.

¹ Qualche anno dopo Albert O. Hirschman [1967] sosterrà la razionalità di un comportamento apparentemente irrazionale quale è il non prendere in considerazione tutte le possibilità di blocco di un progetto all'atto del suo

Il testo nel quale Lindblom affronta con maggiore sistematicità il problema è del 1965, *The Intelligence of Democracy* che ha per sottotitolo *Decision Making Through Mutual Adjustment*; in esso pone al centro dell'attenzione la questione ai nostri fini assai rilevante del coordinamento delle decisioni fra diversi attori in assenza di un coordinamento centrale e deliberato, ovvero dell'efficienza del processo decisionale dal punto di vista del sistema. A partire dai risultati dei lavori precedenti Lindblom si propone di effettuare una sistematica comparazione fra *decision making* diretto centralmente e *partisan mutual adjustment* come processo di decisione razionale.

I diversi attori di un *set* decisionale, sostiene Lindblom, si trovano sempre in una situazione di interdipendenza partigiana; ovvero ciascuno di essi non può che interferire o contribuire al raggiungimento degli obiettivi di tutti gli altri attori sia direttamente che indirettamente; inoltre non può che avere un comportamento di parte anche quando sostiene di agire in nome dell'«interesse comune» in quanto di esso ciascun attore o gruppo di attori ha una sua interpretazione legata al proprio sistema di valori e di preferenze².

Affrontando l'analisi dei processi decisionali che si considerano coordinati centralmente Lindblom chiarisce in questo modo perché è impossibile per un singolo decisore, per quanto

avvio. Secondo Hirschman si può riconoscere in questo l'intervento di un «principio della mano che nasconde»: fortunatamente non vediamo tutte le difficoltà e questo ci consente di lanciarsi in imprese che in condizioni di conoscenza perfetta non considereremmo possibili; ma ancor più fortunatamente non vediamo neppure le risorse che una volta verificatasi una avversità siamo in grado di mobilitare per superarla. Già nel 1962 Lindblom e Hirschman scrivono un interessante articolo nel quale chiariscono le implicazioni della loro convergente concezione della razionalità nella scienza politica e nell'economia dello sviluppo [1962, trad. it. 1983]

² Le modalità attraverso le quali può avere luogo il *partisan mutual adjustment* fra gli attori di un determinato *set* sono distinte in «adattivo e manipolato»; nel primo gruppo rientrano tutte quelle forme di reciproco aggiustamento che non richiedono rapporto diretto fra gli attori, ma che sorgono dall'adattamento unilaterale di un attore alle decisioni di altri. Nel secondo stanno quelle forme di reciproco aggiustamento che nascono dall'esigenza di un attore di ottenere una risposta da un altro per poter procedere alla decisione: negoziato, contrattazione, compensazione, reciprocità, prescrizione autoritativa, decisione anticipata, manipolazione indiretta [Lindblom 1965, 33 e ss.].

dotato di autorità istituzionale, regolare un intero processo decisionale:

- ci sono sempre valori dominanti o vincoli contingenti che costringono ad un adattamento delle decisioni;
- la natura delle risposte di chi è subordinato nella gerarchia formale del processo decisionale influenza in ogni caso chi tenta di coordinarlo;
- anche quando un decisore ha l'autorità di imporre una decisione spesso non lo fa perché teme una reazione negativa da parte degli altri attori del *set*;
- infine il decisore deve comunque avere un atteggiamento adattivo rispetto a decisioni passate che sono sempre al di là del suo potere decisionale [Lindblom 1965, 106 e ss.].

Così Lindblom giunge ad affermare che il coordinamento centrale, per quanto nella letteratura goda di una attenzione pressoché esclusiva come metodo decisionale, è in realtà una situazione paradossale caratterizzata da un esecutivo pienamente coerente, agenzie e burocrazie che semplicemente obbediscono agli ordini e dall'assenza completa di gruppi di interesse e partiti. Nonostante ciò, afferma Lindblom, forme di mutuo aggiustamento delle posizioni fra gli attori rimarrebbero comunque presenti almeno per la necessità di tener conto dell'opinione pubblica e di adattarsi a decisioni passate.

Modificando il modello astratto del decisore unico e dotato di pieni poteri ed introducendo la presenza di gruppi di interesse e di partiti nelle loro funzioni tipicamente «di parte», ci si allontana a grandi passi dalla possibilità di un coordinamento centrale delle politiche fino a riconoscere la completa dominanza del *partisan mutual adjustment* nel caso in cui si ammetta che vi sia - come nella realtà è - contrasto di punti di vista di obiettivi e di comportamenti fra i diversi settori dell'esecutivo ed un atteggiamento non totalmente passivo delle agenzie o delle burocrazie preposte all'esecuzione delle politiche.

Per affermare la validità del modello non solo come forma dominante del *policy making* ma anche come metodo razionale di decisione e di coordinamento delle decisioni fra loro, Lindblom scompone il processo di *policy* analizzando il comportamento degli attori nell'affrontare i problemi.

Riprendendo la parte centrale del lavoro sviluppato in collaborazione con Braybrooke in *A Strategy of Decision* [1963] e la prima discussione che ne aveva fatto in *The Science of Muddling Through* [1959], osserva come, secondo il dominante approccio sinottico, per risolvere un problema un decisore compia in sequenza le seguenti azioni:

1. individua, esamina e pone in un ordine coerente gli obiettivi e i valori che a suo giudizio debbono informare la scelta della soluzione;
2. analizza comparativamente i mezzi per raggiungere quegli obiettivi;
3. esamina in profondità le possibili conseguenze dell'impiego di ciascun mezzo;
4. sceglie un mezzo – che è una particolare *policy* o una combinazione di *policy* – che potrà massimizzare le probabilità di raggiungere gli obiettivi.

Un problema quindi, secondo questo approccio, si risolve solo capendolo e capire implica comprensività di informazione e completezza dell'analisi.

Per il trattamento di problemi complessi il metodo sinottico si dimostra del tutto inadeguato perché non si adatta alle limitate capacità dell'intelletto umano, all'incompletezza delle informazioni disponibili, all'esigenza di contenere il costo dell'analisi e all'impossibilità di stabilire criteri decisionali generalmente validi come una funzione di benessere sociale.

È inoltre impossibile che obiettivi e valori siano chiariti in anticipo in quanto: *a)* vi è disaccordo fra gli attori, *b)* spesso gli obiettivi sono sconosciuti finché il processo non è già avviato, *c)* è spesso difficile effettuare una distinzione netta rispetto alla scelta dei mezzi attraverso i quali perseguirli, e infine *d)* la molteplicità delle variabili che intervengono nel corso del processo di *policy* non può essere considerata anticipatamente.

Al metodo sinottico così delineato e radicalmente criticato Lindblom contrappone il *disjointed incrementalism* (letteralmente: incrementalismo sconnesso) una strategia per trattare i problemi non per risolverli. È la stessa distanza che c'è tra la risoluzione di un problema matematico attraverso esatte computazioni e per via di approssimazione quando il proble-

ma appare troppo complesso; con la differenza che mentre nel calcolo per approssimazione gli elementi del problema matematico rimangono costanti, nel mondo reale delle politiche preferenze, obiettivi e mezzi a disposizione mutano continuamente. Non c'è dunque approssimazione verso una soluzione ma ci si continua a muovere con il cambiamento dei valori, degli obiettivi e delle possibilità di intervento.

Applicando tecniche di analisi incrementali il decisore, sostiene Lindblom, incontra però sistematicamente due ordini di problemi: *a)* le conseguenze avverse delle proprie scelte e i fallimenti non anticipati a causa dei limiti dell'analisi; *b)* le conseguenze avverse delle proprie decisioni e i fallimenti in parte anticipati, ma che non hanno potuto influenzare la scelta fra diverse politiche per il fatto di presentarsi come problemi integrati che le tecniche incrementali non sono in grado di trattare. Anche se ritorna ripetutamente sulle conseguenze inattese delle proprie azioni un decisore potrebbe in ogni caso continuare ad ignorare aspetti o problemi rilevanti a causa di una decisione sbagliata all'origine.

Per superare questo limite interviene quella che Lindblom chiama «l'intelligenza della democrazia»: l'attore non è mai unico e isolato; attorno a qualsiasi problema di *policy* sta una molteplicità di decisori caratterizzata da una grande varietà di comportamenti e di interessi, cosicché nessuno degli aspetti rilevanti di una politica può essere completamente trascurato. La molteplicità dei decisori anziché rendere intrattabile un problema – come è opinione comune – rappresenterebbe dunque una risorsa in una situazione nella quale la complessità dei problemi non consente un approccio sinottico.

Il processo attraverso il quale le decisioni trattano le conseguenze avverse di altre decisioni è un processo di coordinamento, per quanto debole. Così un approccio strategico al *problem-solving* è anch'esso, seppure debolmente, un processo di coordinamento. Infatti quando osserviamo che un gruppo di politiche è mal coordinato intendiamo affermare che esse provocano conseguenze negative e non previste; si può affermare allora che un *set* di decisioni è coordinato se nel processo vengono effettuati quegli aggiustamenti reciproci in grado di evi- are, ridurre o controbilanciare le conseguenze negative di

ciascuna decisione per altri decisori. Un processo di coordinamento tra una molteplicità di decisori che adottano una prospettiva strategica nell'affrontare i problemi avviene tipicamente nel *partisan mutual adjustment* molto più che nei tentativi di coordinamento centrale delle politiche.

Tra *partisan mutual adjustment* e *strategic problem solving* – del quale il *disjointed incrementalism* è una delle possibili modalità – esiste quindi una relazione precisa: il primo è la forma che le interazioni tendono ad assumere in un contesto caratterizzato da una molteplicità di attori, il secondo è la modalità attraverso la quale tali attori affrontano e trattano i problemi di *policy* [Lindblom 1979, 522].

Tutta l'opera di Lindblom è tesa a mostrare come non solo queste forme siano prevalenti nelle democrazie occidentali ma anche che, anziché considerarle forme degenerative, si dovrebbe assumerle come il minore dei mali nei processi politici ed operare con esse³.

Mentre il valore descrittivo del contributo di Lindblom è stato generalmente riconosciuto, notevoli sono state le critiche sulle sue implicazioni prescrittive per il miglioramento dei processi politici. Due in particolare sono gli autori cui vengono riconosciuti i contributi più significativi in questa direzione [Ham e Hill 1986; Preforms 1981; Barrett e Fudge 1981]: Yehezkel Dror e Amitai Etzioni.

³ È appena il caso di sottolineare la grande rilevanza dei ragionamenti di Lindblom per ciò che concerne direttamente la teoria e la pratica della pianificazione urbanistica, in gran parte informata da una concezione razional-sinottica delle modalità di intervento e dalla pretesa che un singolo decisore (pubblico) possa governare l'intero processo di piano ponendosi al di sopra delle parti con un esplicito ruolo di coordinatore centrale. Va osservato che i riferimenti alla pianificazione urbanistica sono fra gli esempi che più frequentemente ricorrono nelle argomentazioni di Lindblom, a proposito dei fallimenti nei tentativi di affrontare sinotticamente i problemi (ad es. localizzazione di interventi pubblici, di insediamenti residenziali, regolazione del traffico ecc.) e del primato di un approccio incrementale nell'analisi e nei processi decisionali. Va detto infine che nonostante la grande eco che l'opera di Lindblom ha avuto fin dalla fine degli anni cinquanta, l'approccio razional-sinottico ha continuato a dominare in tutti i campi delle politiche pubbliche di riforma: così nel caso americano degli anni sessanta come nel caso italiano degli anni settanta nei settori della casa, della sanità, ecc.

Dror, pur riconoscendo il maggiore realismo del modello Lindblomiano rispetto al modello razionale, in un breve articolo del 1964 ne contesta il carattere conservatore (per la legittimazione che fornisce all'inerzia tipica della pubblica amministrazione nel ricercare alternative di azione), e la limitata applicabilità rispetto alla generalità dei processi decisionali. Su questo punto osserva che due aspetti della tesi di Lindblom risultano particolarmente deboli: la natura incrementale dei cambiamenti desiderati e l'accordo fra i decisori come elemento di giudizio della qualità di una *policy*.

Per Dror perché il metodo delle «comparazioni limitate e successive» risulti adeguato alla luce di questi elementi è necessario che siano soddisfatte alcune condizioni: a) che i risultati delle politiche in atto siano soddisfacenti; b) che vi sia continuità nella natura dei problemi; c) che vi sia costanza dei mezzi a disposizione per affrontarli.

In una società caratterizzata da un veloce cambiamento queste tre condizioni sono soddisfatte solo limitatamente: mutano i problemi e i mezzi per trattarli, così che non ci si può basare su politiche in atto, spesso si deve cambiare completamente; e l'accordo fra i decisori, se utilizzato come parametro di qualità di una *policy*, specie su questioni nuove, può rappresentare un serio pericolo a causa dell'ignoranza delle conseguenze delle decisioni.

Riconoscendo al modello razionale se non altro il merito di spingere gli amministratori ad andare un po' oltre le normali *routine* decisionali – mentre il modello di Lindblom giustificherebbe solo la politica del minimo sforzo – Dror propone in alternativa un «modello normativo ottimale» capace di unire realismo ed idealismo. Esso si basa sull'utilizzo moderato del metodo razionale (il tentativo di chiarire valori, obiettivi e criteri decisionali, lo sforzo per l'identificazione di nuove alternative) sull'apporto di un contributo extra-razionale (la speculazione, la creatività e l'istinto nella definizione del problema e nella individuazione delle alternative d'azione) e sull'utilizzo del metodo delle «comparazioni limitate e successive» nel caso sia preferibile una strategia di cambiamenti marginali e di rischio minimo.

È importante osservare come nel modello di Dror grande

attenzione sia posta alle modalità di svolgimento del processo decisionale, alla partecipazione di attori esterni come gli analisti, per giudicare della qualità della *policy*, alla strutturazione delle fasi nelle quali debbono essere liberamente e creativamente prodotte alternative, a quello che in sintesi in un'opera più tarda [1968] l'autore chiama il «*meta-policymaking*».

È evidente che rispetto alla visione di Lindblom di una razionalità del processo decisionale ottenuta attraverso l'interazione fra una molteplicità di attori, il modello di Dror enfatizza il ruolo centrale di un attore – l'operatore pubblico – capace di guidare e coordinare l'intero processo.

Anche Etzioni [1967; 1968] sottolinea la capacità descrittiva del modello di Lindblom ma ne critica le implicazioni normative, affermando che un processo decisionale senza guida presenta due debolezze fondamentali: a) le decisioni raggiunte attraverso il reciproco aggiustamento delle parti sono destinate a privilegiare gli interessi degli attori e dei gruppi che hanno maggior potere trascurando domande non organizzate e sottoprivilegiate; b) l'incrementalismo tende a negare la possibilità di innovazioni sociali significative non solo perché è basato su cambiamenti marginali ma anche perché il continuo ritorno sui problemi non prevede nessun meccanismo di accumulazione e può tradursi in un circolo vizioso.

Etzioni sottolinea anche il fatto che il modello di Lindblom, per espresso riconoscimento, non si applica alle grandi e fondamentali decisioni. Ma mentre queste nella trattazione che Lindblom ne fa hanno il carattere di trascurabili eccezioni, nella realtà costituiscono la base entro la quale si situano processi a carattere incrementale che le precedono o le seguono. Attraverso una serie di esempi tratti perlopiù da politiche di bilancio (armamenti, ricerca spaziale) si fa notare come il processo decisionale sia informato dall'alternarsi di decisioni fondamentali, che modificano nettamente il quadro delle politiche pubbliche, e decisioni ordinarie ed incrementali conseguenti.

È necessario quindi disporre di due *set* di meccanismi per i diversi tipi di decisione; questo si propone di fare Etzioni con la proposta del «*mixed-scanning*». In buona sostanza si tratta

di un modello che consente di utilizzare in modo combinato una ricognizione globale dei problemi ed un esame dettagliato di alcune specifiche alternative. La ricognizione globale non deve impegnare il decisore nell'esame di tutte le alternative possibili (di qui il termine *scanning* contrapposto a *comprehensive analysis*) ma deve consentire in ogni caso di allontanarsi da un'ottica meramente incrementale quando ciò risulti necessario.

Un approccio globale è auspicabile con riferimento alle grandi decisioni: esse stabiliscono il contesto entro il quale vengono prese decisioni ordinarie che possono invece essere governate da un approccio incrementale; d'altro canto un approccio globale è anche utile per valutare periodicamente gli effetti negativi e le possibilità di uscita dai circoli viziosi indotti dal perdurare di un *policy making* di tipo incrementale.

Secondo Etzioni il *mixed-scanning* rappresenta sia una buona descrizione di come di fatto avviene il processo decisionale nel lungo periodo, sia una guida per il miglioramento dei processi decisionali: «ciascuno dei due elementi del quale si compone aiuta a ridurre gli effetti negativi dell'altro; l'incrementalismo riduce gli aspetti non realistici del razionalismo limitando i dettagli richiesti nelle decisioni fondamentali e, contemporaneamente, il razionalismo aiuta a superare il contenuto conservatore dell'incrementalismo attraverso l'esplorazione di alternative di più vasto raggio» [Etzioni 1967, 390].

Già Dror, ma ancor più chiaramente Etzioni introducono quindi nella nostra riflessione la distinzione tra tipi di decisione come elemento capace di spiegare diverse configurazioni del *policy making*⁴; una distinzione che, come vedremo più avanti (cfr. par. 4), diventerà per alcuni autori la principale chiave interpretativa delle modalità di strutturazione dei processi decisionali.

⁴ Tra decisioni «fondamentali» e «ordinarie» secondo Etzioni vi sarebbe una differenza non solo per ciò che riguarda la loro significatività entro un processo di *policy*, ma anche per il cambiamento degli attori che la trattano (*high rank* e *low rank*) e si accenna anche al fatto che le decisioni ordinarie possono in alcuni casi essere analizzate come implementazione di decisioni fondamentali.

2. *Le fasi del processo decisionale: la implementation research*

Il problema dell'efficacia delle politiche pubbliche viene assunto come questione centrale dall'*implementation research*, un filone di studi che prende avvio negli Stati Uniti nei primi anni settanta sulla scorta della diffusa consapevolezza dei fallimenti delle politiche riformiste del decennio precedente. Presupposto di questa area di studi è che se si vogliono comprendere i fallimenti – per poterli in futuro evitare – occorre puntare l'attenzione sull'implementazione, sul processo di messa in opera che costituirebbe il *missing link* nell'analisi delle politiche pubbliche [Allison 1980].

Il testo inaugurale di questo filone di studi è il molto noto *Implementation* di Pressman e Wildavsky [1973] il cui sottotitolo recita «come le grandi aspettative di Washington si infrangono a Oakland; ovvero perché è stupefacente che i programmi federali funzionino anche solo un po'». Si tratta di un *case-study* riguardante l'attuazione dei programmi di un'agenzia governativa, la Economic Development Agency, per la realizzazione di progetti di sviluppo nella città di Oakland (California) intesi ad eliminare la disoccupazione delle minoranze razziali attraverso la creazione di posti di lavoro ad essi riservati.

Gli autori mettono in evidenza come in questo caso le condizioni di partenza si presentassero ottimali da molti punti di vista: *a)* una agenzia mobilitata appieno su obiettivi chiari, *b)* dotata di autorità e di notevoli risorse finanziarie, *c)* un numero di interlocutori a livello locale estremamente ridotto, *d)* la possibilità di intrattenere rapporti diretti con i beneficiari dei finanziamenti a loro volta interessati alla realizzazione del programma, *e)* un consenso pressoché unanime attorno agli obiettivi sociali da parte di tutti gli attori coinvolti.

Nonostante ciò la vicenda che viene descritta è quella di un processo decisionale di estrema complessità, che continuamente si blocca e segue vie diverse rispetto al perseguimento degli obiettivi originari, fino a rivelarsi un completo fallimento per quanto riguarda i progetti fondamentali sui quali si basava ed a produrre risultati parziali su due progetti minori.

La conclusione tratta dalla riflessione su questo processo decisionale è che da un lato era probabilmente sbagliata la scelta di finanziare investimenti in capitale anziché direttamente i salari dei lavoratori delle minoranze razziali, e dall'altro che la spiegazione del fallimento va ricercata nella complessità del processo di attuazione che presenta una «progressione geometrica delle interdipendenze» fra i diversi attori e le diverse decisioni.

Pressman e Wildavsky osservano in modo molto efficace che nella migliore delle ipotesi il raggiungimento degli obiettivi avrebbe dovuto comportare 70 accordi tra diversi soggetti e che anche assumendo che gli accordi fossero stati raggiunti in modo soddisfacente nel 95% dei casi, le probabilità di successo sarebbero state inferiori al 4 per mille [1973, 107-108].

La molteplicità degli attori che intervengono nel processo comporta molteplicità di obiettivi, diversa intensità di mobilitazione, discordanza sui mezzi pur in presenza di accordo sui fini; moltiplicazione della possibilità di incorrere in effetti non voluti. Quanto maggiore è il numero degli attori coinvolti tanto maggiori sono le possibilità di fallimento.

Il messaggio prescrittivo del lavoro di Pressman e Wildavsky è quindi che è necessario porre altrettanta attenzione al disegno dei processi di implementazione di quanta se ne presta al disegno delle politiche e che, se si vogliono disegnare politiche attuabili, è necessario ridurre il più possibile il numero degli attori coinvolti e semplificare al massimo i percorsi decisionali necessari⁵.

Più tardi Wildavsky [1981] tornerà su questa posizione aggiungendo che non solo è opportuno operare sui mezzi attraverso i quali le politiche debbono essere attuate, ma anche sugli obiettivi stessi che, se si confrontano con processi attuativi troppo complessi, possono essere sostituiti, spostati, ridefiniti. Un problema non esiste in natura, sostiene Wildavsky,

⁵ Molti autori hanno tentato di codificare i requisiti indispensabili per la buona implementazione di una decisione: Williams [1971], Van Meter e Van Horn [1975], Gunn [1978], Bardach [1977; 1980] Sabatier e Mazmanian [1979], Chase [1979].

ma è un costrutto: è quindi semplicemente possibile cambiarlo se se ne sono costruiti di intrattabili.

Gli studi sull'implementazione hanno avuto una larghissima diffusione successivamente alla pubblicazione del lavoro di Pressman e Wildavsky; non è qui il caso di richiamare, neppure brevemente, le diverse tappe evolutive di questo campo di studi⁶.

Ciò che mi sembra importante rilevare ai nostri fini è molto chiaro fin dall'opera inaugurale di Pressman e Wildavsky: il grande contributo che questi autori portano all'analisi delle politiche pubbliche sta nello spostamento del fuoco dell'analisi dai processi interni all'amministrazione, all'intero percorso della politica (senza distinzione tra attori pubblici e privati), nel fornire categorie per l'analisi di questo percorso, e nell'enfasi posta sul deficit di attuazione come variabile dipendente finale del processo di messa in opera delle politiche [Dente 1984].

Nell'ambito della *implementation research*, che sicuramente trae significativi argomenti dal pensiero di Lindblom sulla struttura dei processi decisionali, si apre un ampio dibattito per noi molto interessante sul rapporto esistente tra formulazione ed attuazione di una politica.

La definizione originaria che Pressman e Wildavsky danno di implementazione può essere assunta come punto di partenza per una breve discussione dell'argomento: per essi l'implementazione è «il processo di interazione tra lo stabilire degli obiettivi e le azioni intese a raggiungerli» [1973, XXIII], essi precisano inoltre che «l'implementazione non riguarda l'attività di creare le condizioni iniziali. Prima che l'implementazione abbia luogo debbono essere approvate le leggi ed erogati i finanziamenti» [*ibidem*, XXII]. Ci deve essere in altri termini un «programma» da attuare.

Altri autori si sono espressi ancora più nettamente sull'argomento, Van Meter e Van Horn sostengono che «l'implementazione comprende tutte le azioni di individui (o gruppi),

⁶ Per una analisi delle fasi e dei principali filoni entro questo sviluppo rinvio a B. Dente [1982; 1984], Barrett e Fudge [1981], e Ham e Hill [1986].

pubblici o privati, tese al raggiungimento di obiettivi stabiliti da una precedente decisione di *policy*» [1975, 445].

Barrett e Fudge [1981] sottolineano il fatto che queste definizioni appartengono tipicamente ad un approccio «*top-down*» della *implementation research*, nel senso che sono motivate dalla preoccupazione di assicurare l'attuazione alla periferia di decisioni prese al centro. La posizione dell'osservatore in questo caso è al vertice della piramide decisionale. Spostandosi verso il basso la prospettiva muta radicalmente e può cambiare la valutazione del momento nel quale termina la decisione di *policy* e si avvia l'implementazione. Così «per un politico la *policy* potrebbe terminare con il programma elettorale del partito, mentre per un funzionario pubblico potrebbe essere considerata *policy* anche la procedura amministrativa che egli si preoccupa di attuare» e ancora, «in una relazione tra governo centrale e governo locale, ciò che per il primo è implementazione (di una propria decisione) può per il secondo rappresentare il momento più significativo della elaborazione di una *policy* a livello locale» [Barrett e Fudge 1981, 11].

Essi propongono così una definizione diversa dell'implementazione come il «processo di interazione tra chi tenta di mettere in opera una politica e coloro dai quali dipende la messa in opera»⁷ [*ibidem*, 21].

Ciò che viene messo in luce da questa definizione è che non esiste mai un rapporto gerarchico tra chi formula una politica e chi la deve attuare. E inoltre come il processo di *policy*, piuttosto che essere un percorso lineare entro il quale è possibile spostare il punto di demarcazione tra formulazione ed attuazione, sia un processo di continua oscillazione fra formulazione, attuazione, riformulazione.

⁷ Le critiche all'impostazione «dall'alto» degli studi sulla messa in opera muovono dalla constatazione che la decisione originaria raramente assume i caratteri di un coerente programma d'azione, risulta difficile in generale anticipare quale sarà il suo reale impatto sul sistema delle relazioni che si costituiscono per la messa in opera; risulta difficile risolvere anticipatamente conflitti che insorgono dalle specifiche modalità attraverso le quali si concatenano le decisioni di attuazione; risulta difficile infine mantenere «in isolamento» una *policy* rispetto alle interferenze di attori esterni, o alle ricadute di altre *policy* promosse dagli stessi attori.

Questo dibattito lascia impregiudicato un problema centrale: in che misura è utile tenere distinte le due dimensioni, o in altri termini come la formulazione di una politica influenza l'*outcome* finale.

Gli studi «*top-down*» sull'implementazione hanno infatti teso a dimostrare le ragioni dei fallimenti di molte politiche pubbliche o la enorme distanza riscontrabile tra obiettivi e risultati dovuta alla continua riformulazione delle decisioni originarie messe a confronto con i problemi del processo attuativo.

Gli studi «*bottom-up*» che al contrario si propongono di partire dall'*outcome* finale per effettuare un'operazione di «*backward mapping*» [Elmore 1980] dei processi che ad essi hanno condotto, sono ancora assai poco sviluppati, e tendono, nelle loro premesse concettuali, ad accreditare un'immagine del processo di implementazione nel quale gli attori sono coinvolti nel «fare qualcosa» piuttosto che nell'attuare un programma, e nel quale quindi non sono (quasi) rintracciabili legami con la decisione originaria.

Un importante contributo su questa questione è offerto da Majone e Wildavsky in un saggio del 1978; essi chiariscono che la distinzione tra formulazione ed implementazione può essere solo analitica e strumentale, ma che è indispensabile per un analista che si proponga di migliorare il *policy design*. Dipende dunque da ciò che si vuole spiegare, da quale punto di vista, e in quale momento della vicenda.

Dei due modi correnti di concettualizzare il rapporto fra *policy* ed *implementation* il primo consiste nell'assorbire l'implementazione nell'attività di «*planning and design*», il secondo nel negare l'esistenza di alcunché preceda l'implementazione in modo tale che essa sia assorbita nel processo di interazione.

Nel modello «*planning and control*» il piano iniziale e la sua realizzazione si pongono sul medesimo livello logico, l'unico problema è il controllo di conformità dell'esecuzione, ed una buona implementazione rappresenta «l'irresistibile dispiegarsi di una tautologia» [Majone e Wildavsky 1978, 106].

Nel secondo modello una decisione di *policy* prima del-

l'implementazione è solo una «collezione di parole», una semplice esortazione. Una decisione di *policy* e l'implementazione si pongono su livelli logici differenti rappresentati dalla dicotomia parole/fatti⁸.

Accentuando eccessivamente il peso dell'interazione, del negoziato, della ricerca del consenso passo per passo, si giunge a negare la possibilità di una qualsiasi relazione significativa fra formulazione di una politica e sua implementazione; tutto si esaurisce nel processo di attuazione in sé.

Anche se il modello interattivo dell'implementazione fornisce un contributo interessante, perché consente di comprendere come mai i risultati non siano mai prevedibili e perché gli esiti siano sempre diversi dagli effetti ricercati da ciascun singolo partecipante, le sue implicazioni normative sono insoddisfacenti, se non altro perché non ci dice nulla su come sia possibile migliorare le politiche.

Respingendo quindi entrambe le concettualizzazioni del rapporto fra formulazione e implementazione Majone e Wildavsky propongono un punto di vista alternativo.

Gli elementi costitutivi di una politica sono vincoli ed obiettivi, ma gli obiettivi sono multipli, confliggenti e vaghi, né è possibile stabilire in anticipo tutti i vincoli rilevanti che possono emergere solo nel corso del processo ... l'implementazione non comincia né con parole né con fatti ma con multiple predisposizioni ad agire, a trattare determinate situazioni in un determinato modo [*ibidem*, 108].

I piani, i programmi e le regole amministrative dal punto di vista dell'analista esistono solo come potenzialità e la loro realizzazione dipende sia da qualità intrinseche sia da circostanze esterne. Sono strumenti, in quanto insieme di «disposizioni» che possono produrre risultati in determinate circostanze.

Se è normalmente riconosciuto che l'implementazione condiziona fortemente la formulazione di una politica, il problema vero è stabilire in che modo una decisione di *policy* condiziona l'implementazione. Majone e Wildavsky partono

⁸ Il riferimento è qui alla posizione di Eugene Bardach di *Implementation Game* [1977].