

dalla constatazione che per quanti fallimenti vi possano essere stati e vi siano, sembrano essere rari esiti che non hanno alcuna relazione con l'intenzione originaria, «*implementation monsters*». Essi affermano di conseguenza che il contenuto sostantivo e la teoria soggiacente ad una *policy* debbono essere incluse fra le variabili utilizzate per spiegare gli esiti.

Il contenuto della *policy* condiziona l'implementazione attraverso *a*) la definizione dell'arena entro la quale il processo ha luogo, *b*) l'identificazione e l'attribuzione del ruolo ai principali attori, *c*) la definizione dello spettro dei possibili mezzi per l'azione e *d*) la messa a disposizione di risorse.

La teoria soggiacente fornisce una concettualizzazione iniziale del problema da affrontare.

Questi elementi non implicano evidentemente alcun automatismo ed il rapporto fra formulazione ed implementazione – che è «evoluzione» quindi continua ridefinizione dei vincoli e degli obiettivi – non può che essere oggetto di ricerca empirica.

Il dibattito sulla distinzione e sui rapporti reciproci fra formulazione ed implementazione delle politiche mi sembra aver mostrato la validità del punto di vista espresso da Majone e Wildavsky. Chi ha cercato di verificare se e a quali condizioni esista una linea di demarcazione tracciabile fra le due «fasi» del *policy process* è giunto su questo punto sempre a conclusioni negative⁹; chi affronta il problema con preoccupazioni di tipo normativo sottolinea invece l'importanza di operare una distinzione¹⁰.

⁹ Hill [1981] analizzando l'influenza di tre dimensioni – la complessità del problema, la struttura politico-amministrativa, la struttura degli interessi – giunge a concludere che una distinzione *policy/implementation* non è mai pienamente giustificabile; e che essa non corrisponde né alla distinzione politica/amministrazione né a quella governo centrale/governo locale. Al contrario Hill osserva che la pretesa di tracciare una netta separazione fra le due dimensioni se è avanzata dagli attori che in un determinato *set* si propongono come decisori principali, ciò ha a che fare con i rapporti di potere e non con l'assunzione effettiva di questo ruolo. Dello stesso parere è Renate Mayntz che sostiene ancor più radicalmente la necessità di considerare formulazione ed implementazione come un unico processo politico «perché sempre più i veri conflitti vengono decisi nella fase di implementazione e non in quella di formulazione dove si tende a compromessi formali e vuoti» cit. nell'introduzione a Donolo e Fichera [1981]; vedi anche Mayntz [1977].

¹⁰ Per Scharpf [1981] ad esempio, nella ricerca riguardante la

Un contributo interessante ai nostri fini e che apre verso una nuova prospettiva è fornito da Edelman [1971] il quale sottolinea il valore simbolico che una *policy* può avere indipendentemente da qualsiasi considerazione circa la sua attuabilità. Egli sostiene che l'interesse specifico dei politici ad accreditare presso l'elettorato un'immagine di efficienza nell'affrontare i problemi può indurli ad assumere provvedimenti che hanno un valore meramente simbolico e che a causa di ciò non sono controllati nell'attuazione o dotati di sufficienti risorse.

3. Le reti di relazione fra gli attori

Alcuni autori sostengono che l'efficacia delle politiche sia funzione dell'efficienza delle reti di coordinamento informali fra attori pubblici e privati che presiedono alla formulazione ed attuazione delle politiche¹¹.

Hecló [1978] affronta il problema a partire dall'insoddisfazione nei confronti di immagini largamente accreditate per spiegare il funzionamento del processo politico negli Stati Uniti, quella dei «triangoli di ferro» fra esecutivo, comitati del congresso e gruppi di interesse. Egli afferma che questo concetto non è tanto sbagliato quanto disastrosamente incompleto.

Preoccupandosi di capire chi veramente comanda si trascura il grande potere che insorge dalle reti di relazione attraverso le quali i *policy-maker* si muovono e fanno affari tra di loro; cercando i triangoli chiusi del controllo tendiamo ad ignorare i *network* molto aperti di persone che sempre più dominano l'attività di governo [Hecló 1978, 88].

formulazione delle politiche, le dimensioni rilevanti sono l'acquisizione delle informazioni, la regolazione del conflitto, l'acquisizione del consenso; mentre nella ricerca sull'implementazione hanno un peso maggiore gli interessi particolari, le strutture di interazione interorganizzative, i rapporti diretti con i destinatari delle politiche.

¹¹ È bene precisare che queste analisi si sono sviluppate avendo come riferimento il processo politico a livello nazionale, anche se alcuni tentativi di offrire una declinazione a livello locale sono stati proposti [Rhodes *et al.* 1983].

Osservando come alla forte espansione dell'intervento pubblico in tutti i campi della vita sociale ed economica americana non abbia corrisposto una parallela crescita della burocrazia a livello centrale, Heclo arriva a concludere che ciò è in parte spiegabile con l'affermarsi di forme di «controllo a distanza», attraverso reti organizzative settoriali che fungono da vere e proprie strutture di informazione e coordinamento per i diversi settori di *policy*. Non si tratta di *iron triangle* ma di *issue network* formati da tutti i soggetti pubblici e privati interessati ad una determinata *policy*; non necessariamente professionisti della materia ma piuttosto attori che condividono una medesima subcultura, un medesimo linguaggio ed un medesimo impegno nell'assicurare le risorse necessarie al proprio settore.

Heclo enfatizza il carattere lasco della struttura dell'*issue network*: non è un gruppo di interesse, vi sono posizioni anche molto distanti ma un comune «*commitment*» per la *policy* specifica. «I suoi membri rinforzano a vicenda il senso dell'*issue* come loro interesse, anziché, come per i modelli politici ed economici correnti, avere interessi che definiscono le posizioni rispetto all'*issue*» [*ibidem*, 102].

Come osserva G. Regonini [1985] a proposito della posizione di Heclo «il rapporto fra partecipazione al *policy making* e rappresentanza di interessi specifici tende non solo a complicarsi ma ad invertire la direzione del nesso di causalità».

L'*issue network* «comprende un gran numero di partecipanti con diversi gradi di reciproco impegno e di dipendenza da altri; di fatto è quasi impossibile dire dove il *network* finisca e dove incominci il suo ambiente ... i partecipanti si spostano costantemente dentro e fuori dal *network*; nessuno per ciò che si può osservare controlla effettivamente la *policy* » e ancora «in questa situazione ogni netta distinzione fra struttura di governo e suo ambiente tende a venir meno» [*ibidem*, 102].

La critica principale che è stata rivolta alla posizione di Heclo è quella di presentare una metafora eccessivamente poco strutturata.

Dovendo fare i conti con un'altra immagine forte per l'interpretazione del processo politico, quella del neo-corporativi-

simo, e volendo correggere l'eccessiva apertura del modello di Heclo, Richardson e Jordan [1979; 1983; Richardson 1983] propongono l'immagine della *policy community* avendo come riferimento principale la situazione dei paesi europei e quella inglese in particolare.

Essi riconoscono l'estrema frammentazione del *policy making*, la sua articolazione in sub-sistemi e l'impraticabilità di una distinzione concettuale tra governo, agenzie e gruppi di pressione.

La mappa del *policy making* è in realtà costituita da una serie di compartimenti o segmenti verticali ciascuno dei quali è composto da differenti *set* di gruppi organizzati, generalmente impenetrabile da gruppi non riconosciuti o dal pubblico in generale [*ibidem*, 174].

Questi sotto-sistemi o segmenti sono chiamati «*policy community*».

Le *policy* sono costruite (e amministrate) attraverso una miriade di organizzazioni interconnesse. Ciò che meglio rende conto dei *policy outcome* piuttosto che l'analisi delle posizioni dei partiti, dei programmi elettorali o delle prese di posizione del parlamento, sono le relazioni che intercorrono tra membri delle commissioni parlamentari, dei ministeri e dei gruppi, - le *policy community* - le politiche di cooptazione ed uno stile di governo consensuale [1979, 174].

Ciò che differenzia l'immagine della *policy community* rispetto a quella dell'*issue network* è un'idea di maggiore strutturazione dei rapporti interni e la conseguente maggiore enfasi sull'esclusione di gruppi e soggetti non organizzati. Vi è inoltre un maggiore apprezzamento specifico del ruolo dello stato: è uno degli attori fra altri attori ma dispone di una particolare risorsa, può ricorrere alla coercizione.

Tuttavia Richardson e Jordan sottolineano all'estremo opposto la distanza da ipotesi come quelle del corporativismo che prevedono relazioni stabili, comando, disciplina, autorità, tutti elementi che l'immagine della *policy community* tende a negare [Rhodes *et al.* 1983, 133].

Credo che l'utilità principale di queste metafore, ai nostri fini, sia quella di offrire un riferimento, una immagine, che consente di uscire da un'interpretazione del *policy making*

come mera interazione e di affrontare l'analisi con un modello interpretativo sufficientemente aperto per non essere deterministico e sufficientemente formalizzato per permettere di ordinare gli elementi dell'analisi.

Del resto l'esigenza di disporre di un *framework* ordinatore una volta rinunciato ad utilizzare le relazioni formali fra gli attori come guida, mi sembra un elemento importante che emerge dall'analisi empirica. Hjern e Porter hanno proposto di parlare in modo non molto dissimile di «*implementation structure*» come «insieme di attività connesse ad un programma e di parti di organizzazioni» [1981, 221]¹².

Anche gli studi sulle relazioni intergovernative hanno posto l'accento sull'importanza del riconoscimento della costituzione di reti interorganizzative. Scharpf [1978] parla di «*interorganizational networks*», ne analizza la formazione attraverso un esame dei rapporti asimmetrici di scambio fra gli attori e propone un possibile uso prescrittivo dell'analisi delle reti. Attraverso il confronto sistematico fra «*prescriptive network*» – costruiti sulla base di un ragionamento logico-deduttivo attorno al problema di *policy* – e «*empirical network*» – che emergono dall'analisi empirica –, è possibile ottenere importanti elementi sia per la comprensione degli esiti dei processi decisionali, sia per un migliore disegno delle reti organizzative necessarie per la formulazione e l'implementazione delle politiche¹³.

In sostanza si tratta di strumenti importanti per l'interpretazione delle scelte di governo e per affrontare il problema di come si costituisce il soggetto di un particolare processo decisionale [Crosta 1986].

Le decisioni non vengono assunte in base ad un rapporto stabile con il sistema degli interessi, né i partiti o altre organizzazioni sono in grado di costituire stabili meccanismi di integrazione dei diversi livelli ai quali il processo decisionale ha luogo.

¹² Questa definizione viene ripresa e articolata da Barrett e Fudge [1981, 254 ss.].

¹³ Altre immagini, a noi più vicine e oggi un po' desuete, come quella di «blocco edilizio», così come proposta da V. Parlato e articolata da P.L. Crosta [1979] hanno anch'esse alcuni elementi in comune.

Issue network e *policy community* sono metafore di quelle reti di relazione che sono in grado di spiegare non solo perché il governo scelga di impegnarsi su una *issue* piuttosto che su un'altra, ma anche perché le decisioni fra *issue* appartenenti a aree diverse avvengano perlopiù sulla base di unanimità, strategie consensuali o cooptazione; e quali meccanismi o reti siano attive nell'intero ciclo di vita di una *issue* tanto da potere condizionare l'attuazione di una decisione ed integrare i diversi livelli entro i quali questa viene processata.

4. *Il contenuto della politica come elemento determinante la struttura dei processi politici*

Secondo l'ultimo gruppo di studiosi che prendiamo in considerazione la variabile decisiva per comprendere modalità di strutturazione dei processi decisionali, comportamento degli attori e rapporto fra *input* e *outcome* di una *policy* è il suo contenuto.

L'autore che ha offerto il contributo fondamentale a questo riguardo è Theodore Lowi che già in un articolo del 1964 avanza i temi centrali del programma di ricerca che svilupperà in seguito, sostenendo che le diverse teorie del *policy making* si distinguono non per una maggiore o minore capacità interpretativa ma per un diverso campo di applicazione; per questo si propone di offrire uno schema concettuale capace di abbracciare l'intero arco delle politiche e di riconoscere il significato specifico di ciascun modello di analisi.

Il suo schema è basato sulla seguente argomentazione: «1) Le relazioni fra gli individui sono determinate dalle loro aspettative, da ciò che sperano di raggiungere o di ottenere dagli altri; 2) in politica le aspettative sono determinate dagli *output* di governo o dalle *policy*; 3) perciò una relazione politica è determinata dal tipo di *policy* in gioco, cosicché per ogni tipo di *policy* è probabile che ci sia un diverso tipo di relazione politica» [1964, 688] quindi una diversa struttura di potere.

È importante allora fornire una tipologia delle aree di *policy* che deve fondarsi sul contenuto sostantivo (contrapposto al contenuto formale): sulle modalità attraverso le quali le

diverse *policy* modificano i rapporti tra individui e gruppi.

Lowi propone tre categorie principali, distinguibili storicamente e funzionalmente: politiche distributive, regolative e redistributive cui più tardi [1972] aggiungerà una quarta categoria: le politiche costituzionali.

Queste aree di *policy* costituiscono reali arene di potere entro le quali tende a svilupparsi una particolare struttura politica e un particolare tipo di relazioni fra gruppi ed élite.

Le *politiche distributive* sono caratterizzate dal fatto che le decisioni di governo possono essere assunte senza preoccuparsi della limitatezza delle risorse disponibili; dalla loro disaggregabilità e specificità.

Le *politiche regolative* sono anch'esse specifiche ed individuali nell'impatto ma non così disaggregabili; esse richiedono una scelta diretta fra chi privilegiare e chi no; contrappongono quindi gruppi di interesse.

Le *politiche redistributive* riguardano la riallocazione di risorse tra grandi categorie di individui, classi; esse sono per definizione aggregate.

Lowi osserva come sia rilevabile quasi un parallelismo fra i principali approcci teorici nella definizione della struttura di potere e le modalità di funzionamento delle arene entro le quali vengono processate le diverse politiche: per le politiche distributive la teoria di Schattschneider¹⁴, per quelle regolative la teoria pluralista, per quelle redistributive la teoria delle élite.

L'arena distributiva è infatti caratterizzata principalmente da un gran numero di attori, gruppi anche molto piccoli e molto attivi tesi ad ottenere benefici individuali o specifici. Le relazioni politiche sono caratterizzate da rapporti di reciprocità e di mutua non interferenza tra gruppi che non hanno nulla in comune. Il «*logrolling*» è la tipica modalità di formazione

¹⁴ Secondo Lowi Schattschneider è stato erroneamente incluso nel pensiero pluralista. Nel suo *Politics, Pressures and the Tariff*, [1935] egli analizza il comportamento di una molteplicità di gruppi in una arena decentrata e caratterizzata da rapporti negoziali; ma le loro relazioni non sono quelle tipicamente messe in evidenza dal pensiero pluralista - la risoluzione di conflitti attraverso la contrattazione tra gruppi di interesse - ma sono caratterizzate da un rapporto di reciprocità, di mutua non interferenza fra interessi non condivisi.

delle coalizioni; si forma una leadership settoriale che è in grado di controllare determinati settori di *policy*. Le decisioni vengono tipicamente prese nelle commissioni parlamentari.

L'arena regolativa può essere descritta assai bene dal tipico modello pluralista, purché sia chiaro che la sua applicabilità è limitata a questa area di *policy*. Essa è composta da una molteplicità di gruppi organizzati attorno ad interessi che interferiscono l'un l'altro e la *policy* tende ad essere un mero residuo dell'interazione tra i gruppi d'interesse e della composizione dei loro conflitti.

L'arena redistributiva è caratterizzata dal confronto fra rappresentanti di classi e gruppi chiaramente contrapposti; la struttura politica è molto stabile, al limite istituzionalizzata, vi partecipano i vertici delle grandi organizzazioni rappresentative e coinvolge *issue* che assumono spesso carattere ideologico e di grande generalità.

Più tardi Lowi [1970; 1972] ritorna sul suo modello articolandolo e completandolo nella convinzione che la comprensione del contenuto delle politiche e del loro effetto sulle strutture di potere rappresenti l'unico antidoto ad un atteggiamento tecnocratico od adattivo che riduce il *policy making* a *decision making* (il riferimento esplicito è alle posizioni di Dror e Lindblom).

Egli afferma che l'impatto delle *policy* sul sistema sociale può essere anticipato e pianificato a partire dal loro contenuto; questo può essere in altri termini adottato come criterio di scelta fra diversi corsi d'azione senza aspettare i lunghi tempi dell'impatto finale.

Lowi osserva che l'elemento più significativo dell'attività di governo è rappresentato dalla coercizione e ricostruisce quindi la sua tipologia a partire dal fatto che differenti tipi di coercizione producono differenti tipi di politiche e di arene entro le quali vengono processate (fig. 1).

La probabilità della coercizione può essere più o meno remota: nel caso di politiche distributive (sussidi, tariffe, prestiti) le sanzioni sono positive, deboli e incerte. Lo stesso vale nel caso di politiche costituzionali quando vengono cambiate le strutture del governo o dell'amministrazione. Negli altri due casi quando si impongono norme o si trasferiscono risorse

PROBABILITÀ DELLA COERCIZIONE:	APPLICABILITÀ DELLA COERCIZIONE:	
	Condotta individuale	Ambiente della condotta
Remota	<i>Distributive</i>	<i>Costituzionali</i>
Immediata	<i>Regolative</i>	<i>Redistributive</i>

FIG. 1. La tipologia di Lowi.

da una parte all'altra della società, la coercizione è immediatamente presente.

Per quanto riguarda le modalità di applicazione della coercizione Lowi sottolinea il fatto che alcune politiche non diventano operative se non attraverso comportamenti individuali: il codice della strada è applicabile solo al comportamento specifico di chi guida un'auto, così come l'erogazione di sussidi è applicabile solo se i potenziali beneficiari effettivamente li ottengono. Al contrario altre politiche non richiedono che vi sia un comportamento specifico: le politiche redistributive non toccano comportamenti individuali ma agiscono sull'ambiente della condotta; così una modificazione del tasso di sconto può avere un grande impatto sulla propensione all'investimento, ma il governo non ha bisogno di conoscere il comportamento di ciascun singolo investitore perché questo provvedimento sia efficace.

Per quanto la tipologia di Lowi abbia ricevuto ampie critiche relative in particolare alla sua rigidità ed alla difficoltà di operare nette e stabili separazioni fra diversi tipi di politiche, unanime è stato il riconoscimento del contributo che ha offerto alla comprensione dei processi politici attraverso il ribaltamento del rapporto tra contenuto e processo di *policy* [Dente 1987].

Un contributo critico particolarmente significativo, in quanto tenta di articolare diversamente lo stesso approccio, è offerto da J.Q. Wilson [1973] che propone due correzioni fondamentali:

a) va fatta una distinzione fra l'adozione di una nuova *policy* e la modificazione di una esistente;

b) alle categorie individuate da Lowi, difficili da definire, vanno sostituite altre categorie fondate sul concetto di concentrazione o diffusione dei benefici e dei costi di una politica.

La differenza fra l'adozione di una nuova *policy* e la modificazione di una esistente è importante perché la prima richiede processi completamente differenti, indipendentemente dal suo contenuto. Nuove *policy* sono adottate solo dopo che vi sia stato un profondo cambiamento nell'opinione pubblica, sono il risultato di eventi drammatici o critici, della comparsa di nuove élite capaci di legittimare il passaggio del trattamento di un problema dalla sfera privata a quella pubblica. Le *policy* che rappresentano solo modificazioni della situazione esistente seguono differenti percorsi in parte determinati dalla decisione originaria, in parte dalla distribuzione dei costi e dei benefici che implicano.

La seconda correzione proposta da Wilson rispetto al modello di Lowi porta ad una tipologia alternativa molto semplificata.

BENEFICI:	COSTI:	
	Concentrati	Distribuiti
Concentrati	1	2
Distribuiti	3	4

FIG. 2. La tipologia di Wilson.

L'estensione e la natura dell'attività organizzativa in una «*issue area*» dipende dai costi e dai benefici. Un costo può essere molto distribuito (tassazione, aumento della criminalità, ecc.) o molto concentrato (una tassa pagata da un particolare tipo di industria o in una particolare località, un programma di costruzione stradale che distrugge una particolare comunità). Egualmente i benefici possono essere molto distribuiti (sicurezza sociale, sussidi di disoccupazione, difesa) o molto concentrati (sussidi per particolari tipi di industrie, tariffe per particolari prodotti, prestigio conferito ad una persona o a un gruppo, licenze per nuove stazioni televisive).

Nel caso di *costi e benefici distribuiti* le *policy* tendono facilmente ad essere istituzionalizzate e a produrre incrementi nei livelli dei benefici senza un significativo intervento organizzativo. Probabilmente la principale organizzazione che interviene in questo caso è il partito politico.

Nel caso di *benefici concentrati e di costi distribuiti* le *policy* tendono a attrarre il supporto attivo delle organizzazioni che rappresentano i gruppi beneficiati senza opposizione alcuna. Questo tipo di programmi tende a favorire l'emergere di associazioni volontarie che entrano in rapporto di simbiosi con le agenzie che amministrano i programmi.

Nel caso di *benefici distribuiti e di costi concentrati* le *policy* tendono a favorire l'organizzazione di gruppi formalizzati che si adoperano per limitare gli effetti negativi che subiscono. Si tratta di *policy* che secondo Wison tendono ad essere del tutto eccezionali ed il successo delle quali si basa sulla capacità dei loro sostenitori di accreditare gli obiettivi come incontestabilmente «buoni» e gli oppositori come difensori di interessi corporativi.

Nel caso di *benefici e costi concentrati* le *policy* generano continui conflitti organizzativi. Esempi di questo genere sono le decisioni riguardanti i conflitti fra strutture sindacali e padronali. Le strutture di governo che mediano tra interessi apertamente in conflitto vengono più raramente asservite come avviene nel caso di costi diffusi e di benefici concentrati e l'esito è una costante instabilità degli schieramenti.

Gustavsson [1980] osserva che al di là della contrapposizione polemica dei due modelli, Lowi e Wilson hanno offerto insieme un approccio alle due principali questioni della *policy research*:

La classificazione di Wilson dell'impatto delle politiche in termini di concentrazione o distribuzione dei costi e dei benefici sembra essere più efficace da un punto di vista marginalista; si concentra sulla logica e sull'equilibrio di una situazione di *policy* in sé, indipendentemente dalle sue caratteristiche dal punto di vista della coercizione. Per contro la classificazione delle politiche pubbliche proposta da Lowi a partire dalle forme della coercizione sembra essere più valida sul piano strutturale e macropolitico nella comprensione dei «*pattern* d'autorità» organizzati asimmetricamente; di conseguenza si concentra sulle variazioni delle

modalità attraverso le quali i cittadini sono indotti a comportarsi in un determinato modo [1980, 134].

Entrambi si pongono da punti di vista diversi il problema delle procedure e della partecipazione nei processi decisionali e politici. Gustavsson suggerisce che le politiche sono strutturate nel modo esposto da Lowi per ciò che riguarda le modalità attraverso le quali le *policy* sono imposte, ma che l'intensità delle controversie è correlata alla diffusione politica delle *issue* marginali in gioco.

Un altro modo per riguardare al rapporto fra caratteristiche di una *policy* e caratteri del processo decisionale è quello proposto da Lynn [1982] che applica al *policy making* la metafora del gioco per interpretare il comportamento dei diversi attori politici. Ogni attore è visto come un giocatore impegnato in molte partite contemporaneamente ciascuna delle quali presenta diverse regole specifiche. Lynn elabora così una tipologia che si basa sull'individuazione di diversi livelli del gioco:

giocare alto implica decidere se ci debba essere un intervento del governo; un gioco medio implica decidere più concretamente quale sarà il suo ruolo; giocare basso implica definire il preciso disegno di quel ruolo e cioè la scelta dei particolari della sua esecuzione [1982, 486].

Il livello del gioco determina l'identità dei principali attori, le modalità e il linguaggio del processo, le modalità della risoluzione dei conflitti. Un gioco di livello alto coinvolge il potere esecutivo, i vertici dei partiti politici e delle organizzazioni rappresentative; il dibattito è fortemente ideologico, si confrontano apertamente grandi valori. Un gioco di livello medio coinvolge le alte burocrazie, le commissioni parlamentari, i gruppi di interesse organizzati attorno a particolari *issue*; il dibattito si svolge prevalentemente attorno all'efficacia, alla correttezza ed al costo di una politica. Un gioco di livello basso coinvolge prevalentemente tecnici ed esperti nell'amministrazione e nelle organizzazioni degli interessi; il dibattito si svolge attorno ai mezzi operativi più adatti per raggiungere determinati risultati da un punto di vista tecnico.

Di particolare interesse, nella tipologia di Lynn è il fatto di

legare la scelta del livello del gioco non solo al contenuto della *policy* ma anche al tentativo da parte degli attori di portare la questione sul terreno che meglio controllano, di farla scivolare da un livello all'altro, introducendo una importante dimensione strategica nel rapporto fra tipo di *policy* e modalità attraverso le quali viene messa in operazione.

Gloria Regonini [1985] affronta la questione del rapporto fra contenuto della politica e caratteri del processo decisionale a partire da una discussione sulle potenzialità e sui limiti del modello delle *policy community* applicato al caso italiano; sostanzialmente questi stanno nell'incapacità di spiegare le fasi di radicalizzazione del conflitto e di rigetto della logica della divisione settoriale delle competenze. Tali limiti rinviano direttamente a problemi di contenuto; la Regonini propone però di guardare alle diverse tipologie sul contenuto delle politiche spostando l'attenzione «dalle caselle di cui è costituita una tipologia alle dimensioni che la generano, agli assi che la strutturano» [1985, 350] per superare gli elementi di rigidità in esse presenti e valorizzare gli aspetti ambigui e dinamici che sono caratteristici delle politiche sociali.

Per questo propone di centrare l'attenzione su due dimensioni fondamentali: il «livello del gioco», come suggerito da Lynn (ma con importanti corrispondenze nel pensiero di Lindblom, Wilson e altri), ed il «carattere disaggregativo di una *policy*», che attraversa le tipologie di Lowi e Wilson e che trova importanti convergenze nelle analisi logico-deduttive proposte dalla *welfare economics*. Per entrambe le dimensioni la Regonini tende a mettere in evidenza gli elementi dinamici che debbono essere considerati nel tentativo di classificare una *policy*. Così viene sottolineato quanto proposto da Lynn in termini di scelta del livello del gioco da parte degli attori politici sulla base della probabilità di svolgere un ruolo rilevante. E analogamente viene messo in evidenza come si manifesti una stabile tendenza verso l'affermazione di elementi distributivi in ogni tipo di politica, anche se i contenuti originari sono esplicitamente redistributivi o regolativi.

La Regonini osserva però che la permanenza in un *policy making* di tipo distributivo comporta per le grandi organizzazioni (partiti e sindacati) assieme ai benefici alcuni costi in

termini di perdita d'identità e di riconoscibilità da parte della propria «base larga» di riferimento; viene avanzata allora l'ipotesi che la scelta del conflitto, quando sono in gioco *issue* con potenzialità redistributive, o della accentuazione delle interdipendenze fra diversi settori di *policy* – che contrappongono diverse *policy community* – possa essere spiegata in termini di *meta-policy*, ovvero non tanto con riferimento alla posta in gioco nelle specifiche aree, ma a livello di strategia complessiva di questi particolari attori politici. Questa scelta provoca lo spostamento del gioco ad un livello alto, dove si confrontano ideologie, principi o si contrattano «pacchetti di *issue*» che attraversano gli ambiti di competenza delle diverse *policy community*, consentendo di recuperare il rapporto con il proprio elettorato o la propria base tradizionale.

Nel caso italiano se la massiccia presenza di *policy maker* di provenienza partitica non costituisce di per sé un elemento capace di condizionare le normali pratiche che saldano una *policy community* o di ribaltare i rapporti con le altre componenti, lo stesso fattore assume una notevole importanza a livello di *meta-policy*, poiché all'interno di tale ambito decisionale i membri delle grandi organizzazioni possono convergere ed imporre le loro preferenze anche quando esse divergono da quelle delle altre categorie di attori. Più precisamente nel settore delle politiche sociali possono affermare agevolmente la strategia per essi più vantaggiosa che consiste nell'alternare lunghi periodi di giochi cooperativi decentrati per settori a brevi fasi di conflitto redistributivo e/o di giochi cooperativi intersettoriali rilevanti per l'analisi anche se trascurabili per frequenza o per capacità di modificare gli esiti in uno specifico settore [1985, 376].

5. Conclusione

Nel tentativo di offrire un quadro sintetico dei contributi fin qui analizzati mi sembra in primo luogo importante operare una distinzione tra due piani di lettura dei processi di *policy*: l'uno ha finalità prevalentemente descrittive e interpretative, l'altro ha finalità prescrittive. Trattando di politiche pubbliche i contributi che si pongono finalità prescrittive si occupano delle forme di razionalità dell'azione dello stato, e delle modalità attraverso le quali può essere ottenuto un miglioramento nell'efficacia delle politiche assumendo chiaramente il

punto di vista di un attore. Molti contributi attraversano entrambi i piani ma alcune delle apparenti contraddizioni sono spiegabili facendo riferimento al diverso approccio che gli autori adottano rispetto a questa linea di demarcazione¹⁵.

Se guardiamo alla generalità dei processi relativi a politiche pubbliche è possibile affermare che una adeguata descrizione di tali processi è offerta dal modello lindblomiano del *partisan mutual adjustment*: gli attori di un determinato *set* decisionale interferiscono gli uni con gli altri condizionando reciprocamente le proprie azioni; gli esiti sono il risultato del mutuo aggiustamento delle parti tanto che è difficile ricondurre alle azioni intenzionali di un attore, anche di quello pubblico. Il mutuo aggiustamento rappresenta in qualche modo una forma di coordinamento delle decisioni tra loro in quanto i diversi attori trattano con le conseguenze inattese delle decisioni di altri attori. Da questo punto di vista la molteplicità degli attori nel *set* rappresenta una garanzia di razionalità del processo nel senso che la maggior parte dei possibili corsi d'azione rispetto ad un determinato problema di *policy* vengono di fatto presi in considerazione.

Ancora allo stesso livello di generalità, e in parte di conseguenza, si può affermare che è impossibile operare una distinzione netta fra fase di formulazione di una politica e fase di attuazione: le politiche vengono continuamente riformulate nel corso dell'implementazione secondo un processo di oscillazione pendolare nel corso del quale l'azione dei diversi soggetti dai quali l'implementazione dipende viene incorporata nella riformulazione della *policy*.

¹⁵ Scharpf [1978] ha messo bene in evidenza come il problema della conciliabilità fra le due diverse prospettive di analisi delle politiche pubbliche assuma aspetti dilemmatici. Chi affronta l'analisi delle politiche con preoccupazioni di carattere prescrittivo non può che essere catturato dalla logica strumentale fini-mezzi che è la logica della razionalità individuale di un solo soggetto, sulla base della quale è possibile costruire uno schema di riferimento per valutare la *performance*, a scapito però della possibilità di descrivere ed interpretare adeguatamente gli esiti dei processi decisionali. Chi si pone in primo luogo il problema di spiegare gli esiti dei processi politici non può che porre l'accento sul carattere interattivo che questi assumono e sulla pluralità degli attori con diversi obiettivi, interessi e strategie, a scapito della possibilità di dare uno sbocco prescrittivo e valutativo alle proprie analisi.

Alcune delle categorie analitiche discusse possono essere utilizzate per precisare ed operare distinzioni nelle modalità di strutturazione dei processi così descritti. Un primo gruppo di queste fa riferimento al contenuto delle politiche, alle modificazioni che ogni *policy* comporta nei rapporti fra individui e gruppi. Su questa base è possibile individuare seguendo Lowi quattro principali tipi di politiche – distributive, redistributive, regolative e costituzionali – cui corrispondono diverse arene decisionali e diversi *set* di attori che intervengono nel processo e, di conseguenza, diverse strutture di potere.

Ciò significa individuare un diverso peso del reciproco aggiustamento delle parti o all'opposto del coordinamento centrale a seconda del tipo di politica in gioco. Del resto è questo un punto riconosciuto dallo stesso Lindblom [1979]; non solo infatti egli afferma che si dà una differenza tra «*ordinary issues*» e «*grand issues*» osservando come per queste ultime il *partisan mutual adjustment* sia molto limitato o del tutto assente; ma già proponendo il suo modello di analisi dei processi politici [Lindblom 1965], espressamente sottolinea come nella realtà dei processi di *policy*, il *partisan mutual adjustment* come forma di coordinamento delle decisioni, sia sempre riscontrabile in un *mix* di volta in volta variabile con modalità di coordinamento centrale delle decisioni da parte di un solo attore. Lindblom non spiega però in quali condizioni si dia la dominanza dell'una o dell'altra forma di coordinamento. Il contributo di Lowi si concentra proprio su questo problema ed offre, attraverso la sua tipologia, uno schema analitico capace di rendere ragione delle differenze in termini di processo.

Modi diversi per riguardare al contenuto della *policy* come elemento strutturante i processi decisionali sono offerti da Wilson, che propone una tipologia basata sulla natura concentrata o diffusa dei costi e dei benefici che una *policy* comporta, o da Lynn che propone una tipologia basata su diversi «livelli del gioco».

Un altro gruppo di categorie utili alla descrizione e all'interpretazione dei processi decisionali è offerto dalle «immagini» del *policy making* proposte da Hecl e Richardson e Jordan. Quelle di «*issue network*» e di «*policy community*» sono

metafore delle modalità di costituzione di reti di attori pubblici e privati interessati ad una particolare *issue* o ad un determinato settore di *policy*, che tendono a spiegare la dominanza di un *policy making* consensuale caratterizzato da unanimità, reciprocità, mutua non interferenza fra gruppi di attori con interessi non in comune. La produttività di queste immagini ed il rapporto con l'interpretazione dei processi decisionali che muovono dal contenuto della *policy* è ben descritto dalla Regonini, che spiega l'uscita da un *policy-making* consensuale in termini di *meta-policy*, di decisione su dove portare la decisione. Mentre l'ambito nel quale dominano le *policy community* è quello delle politiche distributive, l'accentuazione delle interdipendenze settoriali ed il conflitto possono essere volute dagli attori in determinate situazioni, per riaffermare la propria minacciata identità ed ottenere la riconoscibilità della propria linea politica.

Le considerazioni fin qui sviluppate si applicano alla generalità dei processi decisionali ed il loro valore è prevalentemente descrittivo e interpretativo: il punto di vista dell'analista è esterno al processo. Come credo sia risultato evidente dall'esame del contributo dei diversi autori, anche la prospettiva analitica può mutare sensibilmente se ci si pone dal punto di vista di un attore centrale, lo stato, con intenti di carattere prescrittivo.

Dror ed Etzioni, discutendo delle implicazioni del modello di Lindblom delle «comparazioni limitate e successive» come strategia per affrontare situazioni problematiche, si preoccupano del fatto che possa legittimare semplicemente lo stato delle cose dell'agire amministrativo e quindi propongono forme intermedie di razionalità che utilizzano i vantaggi di un approccio razional-comprendente e quelli di un approccio propriamente incrementale.

Pressman e Wildavsky, discutendo delle implicazioni normative della loro analisi del processo di implementazione, mettono in evidenza la necessità di ridurre al minimo il numero degli attori coinvolti da un determinato processo di *policy* se si vuole evitare che la moltiplicazione esponenziale delle interdipendenze riduca ad una evenienza del tutto remota la possibilità che una *policy* venga attuata e che gli obiettivi

vengano raggiunti. È il caso di notare che si tratta esattamente del punto di vista opposto a quello di Lindblom che individua nella molteplicità degli attori la fonte di una possibile razionalità del processo, ma ciò è giustificato, appunto, dalla prospettiva normativa e di parte assunta dagli autori in questo caso.

Majone e Wildavsky infine, discutendo del rapporto tra formulazione ed implementazione delle politiche mettono in evidenza l'opportunità di operare una distinzione fra le due dimensioni se l'obiettivo è quello di trarre dall'analisi elementi utili per il miglioramento del *policy design*. In questa prospettiva è possibile riconoscere in che modo la formulazione di una *policy* condiziona l'implementazione e quindi gli esiti dei processi: attraverso una prima definizione del problema di *policy*, l'individuazione dei principali attori, della arena entro la quale il processo ha luogo, e la messa a disposizione delle risorse.

GLI STRUMENTI DELL'ANALISI
DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER
L'INTERPRETAZIONE DEI PROCESSI DI PIANO

In questo secondo capitolo prendo in esame i contributi di alcuni autori che hanno analizzato i problemi della pianificazione a partire dalla illustrazione di casi concreti. Lo scopo, come già anticipato, è da un lato quello di verificare la produttività delle categorie presentate nel primo capitolo per affrontare il tema dell'efficacia della pianificazione urbanistica, e dall'altro quello di individuare altre categorie, altri problemi, nuove connessioni fra problemi. L'operazione, come è evidente, trova un limite fondamentale nel fatto che i casi presentati sono costruiti a partire da interrogativi specifici, vicini ma non sovrapponibili a quelli che propongo; tuttavia mi sembra che per una prima esplorazione sull'utilizzabilità degli strumenti dell'analisi delle politiche pubbliche per l'interpretazione dei processi di piano risulti legittimo ed interessante l'uso di *case-study* già presenti nella letteratura.

Vengono discussi quattro testi che permettono di affrontare differenti aspetti del problema dell'efficacia: uno tratta di un grande progetto, tre di piani urbanistici. Per ciascuno di essi presenterò una breve sintesi di uno o più casi da utilizzare come riferimento per la discussione.

1. *Great Planning Disasters* di Peter Hall

Il libro di Peter Hall *Great Planning Disasters* è del 1980. Si tratta dell'illustrazione di alcuni grandi insuccessi nel campo della pianificazione e del tentativo di una loro interpretazione alla luce di diversi contributi teorici. Lo scopo del lavoro è esplicitamente descrittivo e interpretativo mentre una breve conclusione sulle implicazioni prescrittive dei risultati della ricerca rinvia ad un apposito lavoro successivo.

Il testo si compone di due parti, nella prima e più consistente – «*Cases Studies*» – vengono illustrati sette *planning disasters* tratti da una casistica internazionale: il terzo aeroporto di Londra, il sistema autostradale londinese, il progetto anglo-francese del Concorde, il sistema ferroviario Bart di St. Francisco, la Opera House di Sidney, il piano per i nuovi *campus* universitari in California, la nuova sede della Britain's National Library.

In alcuni casi si tratta di «*negative disasters*» – nel senso che non si è riusciti a decidere dopo una lunga fase di studi, ricerche e confronti politici – in altri di «*positive disasters*» – nel senso che alla fine il progetto è stato realizzato ma con costi e caratteristiche che lo rendono di fatto un fallimento – in altri ancora di «*near disasters*» – casi cioè per i quali alla fine sono stati raggiunti risultati in qualche modo positivi e inattesi.

Nella seconda parte – «*Analysis*» – l'autore tenta di interpretare le lezioni che emergono dai casi alla luce di una «teoria generale», una teoria che si basa su contributi provenienti dai più diversi campi delle scienze sociali e principalmente dalla *welfare economics*. L'accento è posto sugli attori – la comunità, la burocrazia, i politici – cui sono dedicati i diversi capitoli¹.

1.1. Il caso del terzo aeroporto di Londra

Il caso del terzo aeroporto di Londra è forse il più famoso «*negative disaster*» illustrato nel libro di Peter Hall. La sua vicenda abbraccia un trentennio. Come è noto si conclude con la almeno apparente rinuncia alla realizzazione di una nuova infrastruttura aeroportuale, e con il ripiegamento su una poli-

¹ La descrizione teorica del processo di *policy* effettuata a partire dalle diverse razionalità degli attori spiega, secondo P. Hall, molte delle forme dei *planning disasters*; gli elementi di tale spiegazione sono ad esempio la tendenza endemica ad una *escalation* dei costi dei progetti pubblici, la capacità di resistenza al cambiamento delle burocrazie, il repentino mutare di posizione dei politici quando valutano la possibilità di allargare la propria base di consenso rispondendo ad un determinato gruppo di pressione, la capacità delle agenzie specializzate, una volta lanciate in un progetto che risponde alle esigenze dell'organizzazione, di portarlo fino in fondo contro ogni opposizione.

tica di aggiustamenti incrementali delle strutture esistenti che di fatto, secondo P. Hall, faranno di Stansted, un piccolo aeroporto a nord della città, il terzo aeroporto londinese. Quella di Stansted era stata la proposta originaria per la localizzazione del terzo aeroporto, varata da una commissione interdipartimentale nei primi anni sessanta. Successivamente la proposta era stata abbandonata a seguito della ferma protesta di movimenti ed autorità locali. Riconfermata nel 1967, nuovamente abbandonata nel 1970 quando una commissione di inchiesta indipendente – la Roskill Commission – utilizzando le nuove tecniche dell'analisi costi-benefici aveva proposto di realizzare a Cusblyington il terzo aeroporto. Anche a Cusblyington si forma un movimento di opposizione che trova appoggio nella netta posizione contraria di un membro della Roskill Commission, Colin Buchanan, il quale sostiene che l'unica scelta compatibile con criteri di corretta pianificazione e di salvaguardia delle risorse è Foulness, sulla Manica, lontano dalle aree urbanizzate. Nel 1971 il governo decide, sembra definitivamente, per questa localizzazione.

L'opposizione locale, la crisi petrolifera ed il cambiamento di colore politico del governo, portano ad un'ennesima revoca della decisione nel 1974, quando nuove previsioni di sviluppo del traffico aereo allontanano il momento della saturazione della capacità degli aeroporti esistenti. Nel 1975 e nel 1978 viene confermata la scelta di utilizzare le strutture esistenti al meglio e, dopo il 1990, di dirottare quote del traffico in eccesso a Stansted.

1.2. Commento al caso presentato da P. Hall: struttura e caratteri di un processo di progettazione

Un primo problema è valutare l'esito del processo ponendolo in relazione alle intenzioni originarie. Secondo P. Hall il ritorno più leggero sulla proposta di Stansted può essere letto come il successo della *lobby* aeroportuale che ha sempre considerato Stansted come l'unica soluzione possibile e conveniente e che ha semplicemente atteso, utilizzando i mezzi a sua disposizione, che le varie proposte alternative si smontassero da sole.

Se ciò è possibile, si può anche affermare che l'esito è il fallimento di qualsiasi decisione, Stansted compresa, dal momento che nessuna iniziativa è stata per lungo tempo assunta in tal senso e che di fatto i due aeroporti londinesi hanno dimostrato inaspettate capacità di assorbimento di quote crescenti di traffico passeggeri e merci grazie alla (non prevista) innovazione tecnologica.

A seconda della conclusione che se ne trae muta il giudizio sul carattere assunto dal processo decisionale nel suo complesso ed in particolare sul *mix* empiricamente verificabile tra *partisan mutual adjustment* e coordinamento centrale.

Nel primo caso, la conclusione di P. Hall, l'intero processo è interpretabile a partire dalle intenzioni di un attore centrale che ha dovuto semplicemente adattare le proprie strategie al mutare delle condizioni del contesto; nel secondo caso l'esito è interpretabile solo a partire dal reciproco aggiustamento della parti e la formulazione della politica da parte dell'attore centrale rappresenta un *input* nel processo che, date le numerose conseguenze inattese nelle quali si imbatte e date alcune sue caratteristiche, finisce semplicemente su un binario morto. Quali sono infatti i caratteri di tale decisione? a) Dà una definizione del problema che è già una soluzione – il terzo aeroporto – anziché vagliare possibili mezzi per affrontare il problema dello sviluppo del traffico aereo; b) identifica gli attori rilevanti del processo decisionale trascurando il peso e il ruolo di una componente essenziale del sistema, quella dei gruppi locali controinteressati; c) definisce un'arena entro la quale il processo deve aver luogo – quella delle strutture tecniche e burocratiche – che non tiene conto del possibile «scivolamento» della *issue* in tutte le direzioni.

Qualsiasi sia la conclusione che se ne trae è possibile affermare con Lindblom che nella situazione specifica il processo di *mutual adjustment* ha rappresentato una forma di coordinamento e di razionalizzazione della decisione, anche se rimane il dubbio che possa funzionare solo in termini negativi: un sistema di veti incrociati che impediscono qualsiasi decisione. In ogni caso, fosse stata implementata la decisione iniziale di realizzare a Stansted il terzo aeroporto entro il 1973, Londra probabilmente si sarebbe trovata per lungo tempo con una mega-struttura inutilizzata.

Come è descrivibile il processo di interazione e quali sono i fattori principalmente responsabili dell'esito negativo?

Se partiamo dagli attori, come suggerisce di fare P. Hall, si giunge a conclusioni a mio avviso parziali. È dubbio il fatto che il confronto tra la forza d'inerzia delle burocrazie mobilitate sul progetto, la forza dei gruppi di interesse legati all'iniziativa ed il sistema di interessi per lo più locali di volta in volta mobilitati contro le diverse proposte di localizzazione, possa risolversi, come di fatto è avvenuto almeno per lungo tempo, a favore di questi ultimi.

Probabilmente quella che l'autore chiama la *lobby* aeroportuale è adeguatamente descrivibile con l'immagine della *policy community* proposta da Richardson e Jordan. Se guardiamo infatti alla sua composizione non troviamo tanto un potente gruppo di interesse capace di influenzare politici e burocrazie, quanto una rete stabile di attori che comprende politici e burocrati del Ministero dell'aviazione civile, compagnie aeree pubbliche e private, compagnie di gestione degli aeroporti, società di *engineering* e industrie aeronautiche. Nell'ambito di questa rete di attori sono disponibili, e solo qui, tutte le conoscenze rilevanti relativamente alla specifica *issue*.

Ciò che impedisce di dar corso ad un *policy making* di tipo consensuale, caratteristico di una organizzazione per *policy community*, sembra essere non tanto la particolare qualificazione delle «*passionate minorities*» che si oppongono ai diversi progetti, ma l'esistenza stessa di questi gruppi, ovvero il contenuto specifico della *policy*, sia esso inteso in termini di forme della coercizione o di concentrazione dei costi e dei benefici.

A confortare questa ipotesi sta il fatto che in un terreno non molto distante, quello della progettazione e realizzazione del Concorde, la stessa *policy community* sia stata in grado di portare a compimento senza particolari difficoltà un colossale fallimento quale si è infine dimostrato il nuovo velivolo supersonico, pur in presenza di ben più potenti gruppi contrari rappresentati dall'intero Ministero del Tesoro e da un movimento ambientalista a carattere nazionale. In quel caso si trattava di una tipica politica distributiva che presentava costi

estremamente diffusi – anche sul piano ambientale – e benefici molto concentrati; l'opposizione del Ministero del Tesoro, preoccupato di un eccesso di spesa, non è mai stata in grado di bloccare o di modificare il progetto, né lo è stato il movimento ambientalista.

Nel caso del terzo aeroporto di Londra, se volessimo utilizzare le categorie proposte da Lowi e Wilson, ci troveremmo nella necessità di uscire dagli schemi delle loro tipologie, tuttavia le indicazioni che emergono a questo livello presentano notevoli spunti esplicativi. Dal punto di vista di Lowi si tratta di una *policy* che ha caratteri distributivi, nel senso che il prelievo fiscale avviene sulla generalità dei cittadini e l'allocatione delle risorse va solo nei confronti di una specifica *policy community*, ma che ha anche caratteri redistributivi in quanto attraverso essa, e in forma mediata, si riallocano risorse da un gruppo di cittadini – i locali – ad un altro gruppo, la *policy community*. Altrettanto ambigua è la posizione della *policy* rispetto alla tipologia di Wilson: i costi e i benefici appaiono infatti sia concentrati sia diffusi.

Le implicazioni di questa ambivalenza della *policy* sono la continua insorgenza di controversie, qualsiasi sia la soluzione adottata, e la continua oscillazione della *issue* da un'arena distributiva decentrata e prevalentemente tecnica ad un'arena redistributiva, centrale e politica. La conseguenza è la permanente instabilità e l'estrema difficoltà a raggiungere una decisione.

2. *The City Planning Process di Alan Altshuler*

Il libro di Altshuler è del 1965 e riferisce di un'esperienza di ricerca sul processo di pianificazione urbanistica condotta in due città del Minnesota – St. Paul e Minneapolis – che sono state selezionate a seguito di un sondaggio tra un gruppo di esperti teso ad individuare i casi di pianificazione urbanistica di maggiore successo negli Stati Uniti. Non si tratta quindi di una scelta casuale.

Vengono prese in esame le vicende relative a quattro casi, due riguardano il processo di formazione di strumenti urbani-

stici generali (il *Land Use Plan* di St. Paul e il *Central District Plan* di Minneapolis), due riguardano grosse decisioni pubbliche in campo territoriale che rappresentano le principali questioni con le quali la pianificazione urbanistica delle due città si era confrontata nel periodo della ricerca: il progetto della *Intercity Freeway* ed il progetto di ristrutturazione dell'ospedale.

È importante rilevare come il periodo osservato – la fine degli anni cinquanta – fosse caratterizzato da una scarsa, benché crescente, diffusione della pianificazione urbanistica come strumento di controllo per lo sviluppo territoriale negli Stati Uniti. Le vicende documentano quindi da un lato la faticosa ricerca di strumenti e modalità di intervento appropriate, e dall'altro la ricerca da parte dei *planner*, di una legittimazione del proprio ruolo dentro l'amministrazione pubblica.

Concentrerò l'attenzione su due dei quattro casi illustrati, quelli relativi alla formazione di strumenti di pianificazione generale nelle due città.

2.1. *Primo caso: il Land Use Plan di St. Paul*

L'iniziativa di dotarsi di un piano viene assunta a St. Paul nel 1955, a seguito dell'emanazione di una serie di leggi che limitano l'erogazione di fondi per programmi di *housing* alle sole città che si sono dotate di strumenti urbanistici. È solo nel 1957 che lo staff tecnico viene messo in condizione di avviare gli studi preliminari per il piano. Viene firmato un contratto tra amministrazione locale e *housing authority* che prevede la presentazione del piano entro due anni. A un giovane *planner* neo-assunto viene assegnato il compito di occuparsi della redazione della bozza del piano.

Altshuler osserva da vicino il processo di costruzione della proposta attraverso l'azione dell'attore principale, il tecnico. La raccolta delle informazioni di base viene effettuata dal *planner* – che non ha in questa fase una percezione chiara dei problemi attorno ai quali si dovrà intervenire – traendo spunto da un'esperienza professionale precedente in un'altra città e con il ricorso alla letteratura.

Vengono costruite carte tematiche con informazioni sull'uso delle diverse parti del territorio urbano; vengono raccolte informazioni standard sulle abitazioni, sull'andamento della popolazione, dell'attività edilizia e delle attività produttive; viene studiata nel dettaglio la mappa dello *zoning* vigente e confrontata con la più recente letteratura sulla materia. L'ipotesi di una *survey* sulle aspirazioni dei cittadini relativamente a problemi di organizzazione della città viene espressamente scartata anche se ritenuta utile, mentre viene deliberatamente evitato di prendere contatti con gruppi di interesse organizzati per garantire l'imparzialità del processo di costruzione del piano.

Il *Land Use Inventory* (rapporto sulle analisi del piano) è in sostanza una raccolta dei dati disponibili sugli aspetti fisici della città, non tratta di aspetti sociali, né identifica esplicitamente problemi: è una presentazione (discrezionale) di «fatti».

Nel passaggio alla interpretazione di tali fatti si rende evidente il peso dei pregiudizi con i quali il tecnico opera: evitare problemi per i quali non si diano soluzioni tecniche, evitare di mettere in evidenza problemi sociali particolari che possano suscitare controversie, concentrare l'attenzione su *issue* già riconosciute come interessanti dai politici e per le quali sia possibile proporre soluzioni non incerte. Per questo le principali questioni attorno alle quali l'attività di pianificazione si concentra sono lo sviluppo industriale e commerciale della città e l'assegnazione di funzioni «ottimali» per ciascuna porzione del territorio.

L'individuazione degli obiettivi avviene sulla base della valutazione critica delle tendenze di «sviluppo neutrale» nei settori più importanti calcolato alle soglie del 1968 e del 1980.

Le previsioni relative all'incremento della popolazione e delle attività produttive si basano sulla proiezione lineare dei *trend* di sviluppo dell'ultimo decennio; la previsione relativa alle altre funzioni si basa sull'applicazione alla popolazione prevista alle diverse soglie di un indice che mette in relazione dimensione della popolazione e quantità di suolo occupato per ciascuna funzione, indice ottenuto attraverso una comparazione tra lo stato di fatto di St. Paul al 1957 e lo stato di fatto di altre sette città riportato in una pubblicazione.

Nella definizione degli obiettivi del piano che vengono presentati come possibili modificazioni delle tendenze di sviluppo neutrale, il *planner*, piuttosto che demandare le scelte ad un ambito politico che giudica poco interessato e poco abituato a ragionare in termini comprensivi, tenta di fornire una propria proposta organica capace a suo avviso di sintetizzare l'interesse pubblico.

Gli obiettivi generali riguardano da un lato la politica nei confronti delle attività economiche – rendere l'area più interessante per gli operatori, favorire la localizzazione di attività produttive in aree idonee dal punto di vista ambientale e infrastrutturale, risolvere problemi di congestione e di commistione funzionale – e dall'altro il miglioramento delle condizioni ambientali e infrastrutturali per ciò che riguarda la residenza: l'eliminazione dei conflitti con usi non residenziali, l'applicazione di standard elevati di carattere edilizio e urbanistico.

Sulla base degli obiettivi generali vengono preparati tre rapporti che li articolano in «principi da osservare, *policy* raccomandate, e standard da applicare». I principi specificano ad un livello di maggiore dettaglio gli obiettivi generali, segnalando la necessità di assumere la città esistente come relativamente imm modificabile, di individuare unità di vicinato, di procedere alla redazione di un nuovo regolamento per lo *zoning*. Le *policy* raccomandate riguardano ogni particolare funzione e si fondano sul presupposto di una netta separazione e di una organizzazione gerarchica dei diversi tipi di *land use*.

Gli standard rappresentano l'unica parte generale del piano suscettibile di diretta implementazione, essi comprendono parametri edilizi e sanitari da osservare, indici di edificabilità per ciascuna funzione, rapporti con le attrezzature collettive pubbliche e private, livelli di nocività delle attività produttive sulla base dei quali deciderne la localizzazione. Si tratta di una serie di norme tratte da diverse fonti specializzate e che vengono semplicemente applicate.

Nel 1958 il tecnico consegna la bozza del piano che viene sottoposta ad una prima revisione da parte di un *senior member* del *Planning Bureau*. Una seconda revisione viene operata dal direttore dell'ufficio (che nel frattempo era cambiato). Questa fase di revisione coincide con la pubblicazione da parte del

Planning Bureau di uno studio sulle attività economiche della città che provoca aspre polemiche da parte delle organizzazioni imprenditoriali e di alcuni membri del *City Council*, in quanto, a detta di questi, dipinge un quadro negativo e precario dell'economia locale. Anche in seguito a tali controversie, il direttore si preoccupa di eliminare tutti quegli aspetti delle analisi e delle proposte del piano che possono essere suscettibili delle stesse critiche. Ogni affermazione netta su problemi di degrado e di malfunzionamento della città e sulla necessità di un intervento pubblico per risolverli viene mitigata. Una terza fase di revisione viene operata dal *Planning Board* che concentra la propria discussione solo su aspetti che comportano un rapporto diretto con il sistema degli interessi: molti degli obblighi e dei vincoli vengono trasformati in raccomandazioni ed auspic.

Nel 1959 il *City Council* approva il *Land Use Plan* e lo rende pubblico. È a questo punto che i tecnici si aspettano una fase di intenso dibattito attorno alla proposta, ma nessuna reazione viene registrata, né il *City Council* si preoccupa di provocarla per timore di aprire un terreno di possibili conflitti sociali.

La proposta avanzata nel piano di tradurre le indicazioni in esso contenute in una nuova «*zoning ordinance*» viene lasciata cadere in quanto tutti gli attori pubblici e privati, ad eccezione dei *planner*, manifestano esplicita preferenza per continuare a procedere con il vecchio regolamento degli anni trenta apportandovi solo le modifiche di volta in volta ritenute necessarie.

La conclusione che Altshuler trae dal caso è in sintesi la seguente: il processo di costruzione del piano, di individuazione dei problemi, degli obiettivi da perseguire e dei mezzi per raggiungerli dimostra una notevole arbitrarietà. L'unica guida dell'azione è il «*professional training*», il debole apparato disciplinare, il ricorso ad esempi, la riproposizione di esperienze già fatte. Vengono individuati solo problemi per i quali esiste consenso senza indagarne le cause sociali. Nonostante ciò, o proprio per questo suggerisce Altshuler, nessuno gli presta particolare attenzione, e le uniche prese di posizione esplicite accusano il piano di essere «visionario» e slegato

dalla realtà dei processi. L'unica funzione che viene riconosciuta al piano è quella di fornire una base informativa comprensiva e proiettata nel futuro per la discussione di *policy* incrementali da parte dei diversi soggetti pubblici.

2.2. Secondo caso: il *Central District Plan* di Minneapolis

Il secondo caso presentato da Altshuler che vorrei discutere è quello del piano per l'area centrale di Minneapolis. Una prima differenza sostanziale sta nel fatto che in questo caso il piano nasce da una domanda specifica e interna alla comunità locale. Fin dai primi anni cinquanta l'area di *downtown* aveva iniziato una fase di declino. Diverse aziende avevano spostato all'esterno le loro sedi amministrative, numerosi *shopping center* avevano scelto localizzazioni suburbane facendo perdere competitività a quelli dell'area centrale; si ponevano infatti crescenti problemi di congestione del traffico e di accessibilità. Nel 1955 gli imprenditori dell'area centrale avevano fondato il *Downtown Council*, una associazione che si poneva come scopo statutario il rilancio economico dell'area. Questa riesce nel 1956 a convincere il *City Council* a commissionare una ricerca sugli effetti a livello locale della realizzazione di una progettata autostrada interurbana, la *Intercity Freeway*. La ricerca evidenzia la necessità di un piano per coordinare gli interventi di connessione fra la nuova infrastruttura ed il sistema della viabilità dei parcheggi ed il tessuto urbano esistente.

Nel 1957 viene costituito lo *staff* tecnico per la redazione di un piano urbanistico generale per la città ed il nuovo direttore del *Planning Bureau* decide di avviare gli studi per la redazione del piano per la zona centrale dal momento che qui si concentravano i maggiori interessi e le principali aspettative nei confronti dell'attività di pianificazione. Si sceglie di non condurre all'interno dell'amministrazione le ricerche per il piano, ma di affidare incarichi di consulenza esterni. Per lo studio dei problemi relativi alla viabilità viene incaricata la stessa società che aveva raccomandato la redazione del piano, per lo studio degli aspetti economici viene incaricata una nota

società di Chicago che operava prevalentemente nel campo delle ricerche di mercato per conto di privati.

Nel 1958 le ricerche sono ultimate ed individuano chiaramente possibili iniziative per il rilancio economico dell'area e per la soluzione dei problemi di congestione del traffico e di accessibilità. Nello stesso anno un tecnico dello *staff* del *Planning Bureau* viene distaccato per occuparsi specificamente della redazione della bozza del piano.

Anche in questo caso è l'azione del tecnico che Altshuler osserva nel dettaglio. Lo scopo che il tecnico si propone è quello di accettare gli obiettivi proposti dalle società di consulenza, che trovano l'accordo incondizionato degli organismi imprenditoriali, inquadrandoli però in obiettivi più generali validi non solo per i *businessman* dell'area centrale, ma per l'intera cittadinanza, sfruttando anche la possibile mobilitazione di risorse private a fini pubblici. A tal fine vengono analizzati i piani per le aree centrali di altre grandi città e gli obiettivi per l'area centrale di Minneapolis ricalcano di fatto quelli contenuti nel piano per l'area centrale di Chicago: compattezza nell'edificazione, selezione delle funzioni ammissibili in base alle specifiche caratteristiche, realizzazione di un anello stradale per la distribuzione del traffico e di un sistema di parcheggi pubblici, integrazione con lo sviluppo delle aree attorno al centro.

Il documento «*Goals for Central Minneapolis*» viene reso pubblico in bozza nel febbraio del 1959 ed inviato a tutti gli organismi pubblici e privati della città. Nonostante le esplicite richieste di prese di posizione che contiene – quali funzioni localizzare nel centro, secondo quali modalità ecc. – non ottiene quasi alcuna risposta. Nel maggio e nel giugno vengono resi pubblici dal *Planning Bureau* numerosi documenti riguardanti l'implementazione degli obiettivi. Ancora la risposta è praticamente nulla anche se in questi casi i documenti vengono inviati solo ai manager delle grandi imprese localizzate nel centro oltre che ad alcuni *civic leader* dato l'insuccesso della prima fase di consultazione. Al termine di questa lunga e pressoché vana fatica, il *Planning Bureau* rinuncia ai suoi propositi di coinvolgimento dei gruppi di interesse e si dedica alla preparazione della bozza del piano.

Nel 1960 la proposta è pronta: si tratta di un documento di 180 pagine; l'ufficio chiede ed ottiene dalla *Planning Commission* l'autorizzazione a farlo circolare prima della sua approvazione per potervi apportare modifiche e correzioni. La parte propositiva del piano si concentra attorno ad alcune fondamentali proposte: l'anello stradale di circonvallazione del centro, un sistema di «*superblocks*» per l'organizzazione dei servizi comuni, la proposta di realizzazione di grandi parcheggi pubblici al bordo dell'area, il privilegio assegnato alla circolazione pedonale con la sottrazione al traffico veicolare di numerose arterie, l'individuazione delle funzioni ammissibili in ciascuna porzione dell'area centrale e semicentrale. I principali progetti proposti sono la ristrutturazione e pedonalizzazione dell'asse viabilistico centrale, «*the Mall*», la «*underground expressway*» una linea metropolitana che collega i grandi parcheggi periferici alle diverse parti dell'area centrale e l'«*Housing Park Plan*», un vasto quartiere residenziale destinato agli impiegati del centro. Oltre a ciò il piano prevede l'approvazione di una speciale *zoning ordinance* che ne recepisca le indicazioni traducendole in vincoli effettivi. Per lo *zoning* dell'area centrale il piano propone alte densità che possono essere ulteriormente aumentate nel caso si decida di operare con standard elevati e con particolari caratteristiche progettuali.

Nel marzo del 1960 la proposta di piano viene inviata a 96 *civic leader*. Le reazioni sono perlopiù negative da parte dei membri del *City Council*, che a giudizio di Altshuler dimostrano di aver letto solo un sommario di cinque pagine del piano: le critiche sono soprattutto relative al costo dei progetti e all'eccessiva mole di intervento pubblico che il piano prevede. I *City Engineers* rappresentano il secondo potente gruppo che si oppone al piano ed in particolare alle sue previsioni riguardo ai problemi del traffico e della viabilità: le pedonalizzazioni sono considerate un errore, la linea metropolitana troppo costosa, così come i parcheggi nelle aree periferiche. Una accoglienza decisamente positiva viene invece riservata dal *Downtown Council* che organizza un seminario di presentazione del piano, costituisce una apposita commissione per valutarlo e si concentra subito su una delle proposte in esso

contenute per dargli attuazione; la ristrutturazione dell'asse viabilistico centrale. Un sostanziale accordo trova anche la proposta di *zoning* da parte degli operatori immobiliari che ne richiedono solo alcune parziali modifiche ma che apprezzano la scelta delle elevate densità.

Nel 1964 Altshuler, che aveva condotto la ricerca nel 1960, ritorna nella città e tenta di valutare quanto il piano sia stato attuato. Nel 1963 era stata approvata l'ordinanza di *zoning* e questo, viene sottolineato, è un primo importante risultato. Il *Downtown Council* ha avviato la realizzazione della ristrutturazione dell'asse viabilistico centrale anche se l'ipotesi di una sua pedonalizzazione è stata scartata. Si è verificato un piccolo boom edilizio nell'area, soprattutto nel settore alberghiero. Altshuler osserva però che la forte crescita del settore ha avuto caratteristiche diverse da quelle previste dal piano ed è legata ad un *trend* nazionale, anche se la pubblicità data dal piano alle opportunità localizzative del centro può aver funzionato come elemento di indirizzo. Le soluzioni adottate per viabilità e parcheggi sono in gran parte contrastanti con le proposte del piano: i problemi vengono di volta in volta affrontati e risolti considerando il piano come uno dei possibili contributi alla decisione. Il *Downtown Council*, che è l'attore centrale delle trasformazioni territoriali dell'area, agisce considerando il piano come un «*consulting report*» piuttosto che come un insieme di disposizioni da implementare. Gli altri attori pubblici sembrano invece trascurare sostanzialmente le sue indicazioni.

2.3. *Commento ai due casi presentati da Altshuler: struttura e attori dei processi di piano*

Nel tentativo di interpretare i casi proposti da Altshuler alla luce delle categorie discusse nel primo capitolo mi sembra si presenti in primo luogo un problema sostanziale di definizione di cosa si debba intendere per esito dei processi decisionali esaminati.

Un esito *a)* è rappresentato dal documento di piano in sé che viene costruito attraverso un complesso processo di mediazione esplicita ed implicita di conflitti fra i soli attori che

partecipano alla formulazione del piano. Un altro tipo di esito *b)* è rappresentato dagli aspetti normativi e di zonizzazione del piano che sono in grado di produrre direttamente comportamenti da parte degli attori in relazione alle diverse esigenze d'uso del territorio. Nei casi presentati da Altshuler e nella situazione statunitense più in generale lo *zoning* è strumento distinto dal piano urbanistico anche formalmente². Un ultimo tipo di esito *c)* è rappresentato da trasformazioni territoriali che intervengono a valle del piano ma che non sono direttamente determinate da questo. Gli eventi che vengono registrati da Altshuler nel caso di Minneapolis sembrano essere più che l'attuazione del piano una serie di processi politici autonomi che utilizzano il piano come uno degli *input* sui quali si basano.

Se è vero che né la zonizzazione né alcun corso di trasformazione del reale può essere imputato direttamente al piano ciò potrebbe significare che il principale esito del processo di formazione delle scelte di piano è il piano in sé; che il piano in altri termini sarebbe quel particolare tipo di decisione politica nel quale la formulazione è indipendente ed autonoma rispetto all'implementazione. Edelman [1971], come abbiamo visto, avverte che la formulazione di una *policy* può avere un ruolo anche solo formale e simbolico e ciò nei casi in discussione sembra trovare conferma per due ragioni principali: in primo luogo è formale ciò che viene richiesto alla *policy* – si tratta spesso di avere un piano piuttosto che di decidere su questioni specifiche – e formale è la risposta; in secondo luogo come suggerisce Secchi [1984] il documento di piano tende ad avere una struttura narrativa, a proporsi come un «racconto» attorno alla città ed ai suoi problemi che ha lo scopo di giustificare o indirizzare le politiche specifiche dell'amministrazione, senza però che con queste ci debba essere necessariamente un legame diretto.

Un carattere importante che differenzia il piano urbanistico rispetto ad ogni altro piano settoriale è infatti la sua aspirazione ad individuare e a trattare l'insieme dei problemi rilevanti per la comunità che hanno cause ed effetti nella organiz-

² Contrariamente a quanto avviene ad esempio in Italia dove le norme tecniche e l'azzonamento sono parti costitutive del piano.

zazione spaziale della città. Il *planner*, l'amministrazione, agisce «come se» dovesse individuare tutti i problemi rilevanti; c'è una ulteriore radicalizzazione del modello razional-sinottico criticato da Lindblom: non si tratta solo di prendere in considerazione tutti i possibili corsi d'azione per affrontare un problema e le loro possibili conseguenze; nel caso del piano si tratta di individuare tutti i possibili problemi (che hanno origine o conseguenze nell'organizzazione dello spazio), quindi di prendere in considerazione tutte le possibili soluzioni e le loro possibili conseguenze.

I casi presentati da Altshuler e la trattazione che egli stesso ne fa, mettono in evidenza la distanza dei comportamenti reali dal modello normativo al quale il principale soggetto delle scelte, il tecnico, si riferisce. Il *planner* non individua problemi ma soluzioni disponibili nel bagaglio delle conoscenze disciplinari, della pratica e degli esempi, e tali soluzioni si applicano solo a questioni non controverse da parte dei politici locali, dei burocrati e dei gruppi organizzati, con un processo di caduta verticale per semplificazioni successive. Non solo si tratta di un processo incrementale nell'individuazione delle soluzioni ai problemi, ma anche nell'individuazione del complesso dei problemi rilevanti. In ogni caso l'attuazione del piano è in gran parte affidata a nuove decisioni nei confronti delle quali il piano entra come vincolo/opportunità, ma può essere anche variato o ignorato di fronte al caso concreto. La sua efficacia andrebbe misurata su casi specifici ma la differenza rispetto a qualsiasi altra *policy* sta proprio nel fatto che vorrebbe prescindere da casi specifici, governare l'insieme dei comportamenti di trasformazione del territorio riducendo gli attori a ruoli ed i comportamenti a procedure.

Il rapporto fra obiettivi ed esiti, se per esiti si debbono intendere le trasformazioni del reale, è quindi un rapporto fra elementi di processi decisionali distinti. Non si tratta, almeno nei casi presentati da Altshuler, di una decisione fondamentale (il piano, che modifica il quadro preesistente nei termini indicati da Wilson ed Etzioni) cui seguono poi una serie di decisioni incrementali che la attuano, ma di due processi diversi che si pongono anche logicamente ad un diverso livello. L'efficacia è dunque difficilmente misurabile dal «grado di attua-

zione» del piano; si dovrebbe parlare piuttosto della capacità di fornire vincoli a successivi processi di *policy*.

Da che cosa dipende allora la evidente diversa capacità di produrre risultati nelle vicende di St. Paul e Minneapolis? È possibile provvisoriamente affermare che il maggiore successo del piano di Minneapolis è legato al fatto di rispondere ad una domanda specifica e interna, si applica ad un problema già definito – il declino dell'area centrale – e non costruito interamente all'interno della formulazione del piano come nel caso di St. Paul.

Dal punto di vista della struttura dei processi decisionali nel loro complesso e delle forme del rapporto fra i principali attori, i due casi, pur presentando differenze sostanziali, non possono essere descritti secondo le categorie del «coordinamento centrale»; per St. Paul la costruzione del piano da parte del tecnico avviene in isolamento rispetto al contesto degli attori del sistema locale, ma sembra trattarsi di un tipico caso di *mutual adjustment* di tipo adattivo, senza interazione: è il *planner* che unilateralmente sceglie di concentrarsi su problemi e soluzioni che possono ottenere l'accordo degli altri attori. Nel caso di Minneapolis la scelta del *planner* è invece quella di concertare le scelte passo per passo con gli attori interessati dal piano: in questo caso si tratta più esplicitamente di *partisan mutual adjustment* di tipo interattivo.

Data la complessità del piano, il peso sostanziale di una componente simbolica, il legame incerto e problematico con l'implementazione, non è possibile trattarlo come un progetto, né come l'atto costitutivo di una *policy*; risulta quindi difficile comprenderlo entro tipologie e categorie costruite per le politiche in generale. Come possiamo infatti descrivere seguendo ad esempio Lowi e Wilson il piano in termini di contenuto, ovvero di modificazioni indotte nel rapporto fra individui e gruppi? Specie se distinguiamo, come è nei casi presi in esame, la normativa di zonizzazione dal piano, quest'ultimo nella sua generalità sfugge ad ogni tipizzazione. Possiamo dire che annuncia, prevede o raccomanda politiche che si pongono prevalentemente sul versante distributivo, per le quali i costi sono diffusi e i benefici concentrati, ma non che si tratta di una politica distributiva.

Del resto la limitatissima mobilitazione dei gruppi beneficiati nei casi specifici segnala in primo luogo che gli interessi dei gruppi che si intendono privilegiare sono male individuati perché deformati dalle lenti dell'ideologia professionale, e in secondo luogo che la dilazione nel tempo fra il piano ed i suoi esiti eventuali – quindi la caratteristica propria del piano – scoraggia la mobilitazione attiva dei beneficiari nella fase di formulazione del piano anche quando gli interessi sono correttamente identificati come nel caso di Minneapolis (vedi a questo proposito M. Olson 1983).

Diverso è il caso per quanto riguarda le ordinanze di zonizzazione: si tratta chiaramente di politiche regolative che infatti vedono la mobilitazione dei gruppi di interesse attorno alla loro formulazione. Nel caso di St. Paul si decide proprio alla luce delle controversie insorte di non tradurre il piano in *zoning*, nel caso di Minneapolis si giunge invece ad una mediazione che permette l'approvazione di una ordinanza di *zoning* che recepisce le indicazioni del piano grazie al coinvolgimento diretto degli attori principalmente interessati.

Infine è impossibile identificare una *policy community* attiva e capace di condizionare il processo di formazione delle scelte di piano se non attorno a specifiche *issue* o quando il piano nasce da un problema posto da un gruppo di interesse particolare che non trova controinteressati come avviene a Minneapolis. Anche in questo caso però valgono le precisazioni fatte più sopra: la *policy community* è interessata alle decisioni specifiche che possono essere anche, eventualmente, originate dal piano, più che al piano in sé; del piano in sé interessa soprattutto la funzione che può svolgere in termini di inquadramento delle *policy* particolari nel più generale contesto delle politiche pubbliche e quindi di legittimazione nella comunità locale di politiche «di parte».

3. *Local Government and Strategic Choice di Friend e Jessop*

Discuterò molto più brevemente del testo di Friend e Jessop [1969] in quanto presenta un taglio che impedisce di

approfondire molte delle tematiche poste da questa ricerca. Tuttavia mi sembra che illumini su alcuni interessanti aspetti del processo di pianificazione non presenti nelle analisi di altri autori e che possono consentire qualche avanzamento nella discussione.

3.1. *Il caso di Coventry*

Il caso che Friend e Jessop illustrano è quello di Coventry, una città di circa 300.000 abitanti; qui hanno condotto per quattro anni, dal 1963 al 1967, una ricerca sulle diverse attività di pianificazione nelle quali l'amministrazione locale è impegnata nei campi più diversi: finanze, lavori pubblici, urbanistica, servizi. Ciascuno di questi settori viene esaminato nelle sue linee generali e ne vengono messe in evidenza le ampie interconnessioni.

L'attività di pianificazione urbanistica è centrale per l'amministrazione; nel periodo della ricerca si avvia e si conclude la revisione del *Development Plan* adottato nel 1951. Il piano era stato approvato solo nel 1957 e secondo la legislazione inglese avrebbe dovuto essere sottoposto a revisione dopo cinque anni. La revisione viene formalmente avviata nel 1963 e si conclude nel 1966 con la proposta di uno strumento urbanistico sostanzialmente nuovo, data l'impossibilità di operare semplici adattamenti ad un piano ormai vecchio di oltre quindici anni. Friend e Jessop sottolineano il fatto che in realtà fin dal 1957 era stata avviata la revisione dello strumento appena approvato, attraverso la preparazione da parte del *Department of Architecture and Planning*, di circa cinquanta successivi documenti che affrontano specifiche questioni a diversi livelli di generalità e che scandiscono un processo di riconsiderazione incrementale e cumulativa di tutti i principali aspetti sui quali il piano interviene, intrecciandosi con le altre attività di pianificazione settoriale. Nel 1966 la revisione viene approvata e già nel 1967, nel corso della *Public Inquiry* vengono apportate modifiche sostanziali conseguenti al cambiamento di colore politico del governo locale.

Due procedimenti analitici e previsionali di costruzione