

La pianificazione strategica federale in Usa: speranza per una nuova cultura della pianificazione

Intervista con Franco Archibugi,
di Francesco Domenico Moccia

[pubblicata nella Rivista *CRU: Critica della razionalità urbanistica*, 1998, N.9-10 con il titolo *La pianificazione strategica e la riforma della Pubblica Amministrazione.*]

Introduzione (Omissis)

D.1

Ci puoi parlare del movimento in corso per la riforma delle agenzie federali negli Usa?

R.1

In effetti, negli Usa si sta operando una vera e propria "rivoluzione" amministrativa, che è probabile che rappresenterà una svolta "epocale" nei metodi di governo di quel paese e di conseguenza, prima o poi, di tutto il mondo. Anche negli slogans usati per caratterizzare questo cambiamento radicale c'è la consapevolezza dell'importante momento che si sta vivendo. "*Reinventing Government*" è l'espressione usata per designare il complesso di riforme in opera; e "*Reinvention Revolution*" è chiamato il movimento politico-amministrativo che spinge per queste riforme.

La cerniera operativa di questa rivoluzione amministrativa è - al di là di tutte le manifestazioni politiche che se ne hanno - la

legge GPRA (*Government Performance and Result Act*) del 1993, detta anche in breve "la legge dei risultati" (*Result Act*). Tale legge - anche se "firmata" da Clinton (nell'agosto del 1993), era già stata votata dal Congresso nel gennaio di quello stesso anno (prima della entrata di Clinton nella Casa Bianca. Ed era il risultato di un lungo e laborioso lavoro del Congresso nella legislatura precedente, di una Commissione (15 senatori repubblicani e 15 democratici) guidata da un senatore repubblicano del Delaware, William Roth. Ho già illustrato le caratteristiche di questa legge per gli studiosi italiani in un rapporto (in appendice al quale ho tradotto il testo integrale della legge) alla "Società italiana di economia demografia e statistica" in una delle sue riunioni scientifiche (Alghero maggio 1997). Il Rapporto sarà pubblicato nel prossimo numero della Rivista della Società. Ricorderò qui le caratteristiche essenziali della legge.

Innanzitutto la "legge dei risultati" (Gpra) si è imposta come legge di emendamento e di integrazione del "Codice degli Stati Uniti", cioè il corpo giuridico istituzionale su cui si fonda l'insieme delle attività federali nei suoi contenuti e nelle sue procedure. Da qui nasce - a mio avviso - la forza operativa della riforma in corso, rispetto a molti altri tentativi del passato di introdurre innovazioni nei metodi gestionali nella PA di quel paese.

Quanto ai suoi contenuti, la legge ha prescritto a ciascuna amministrazione federale americana (75 circa "agenzie", inclusi i 12 "dipartimenti", cioè grossi Ministeri, i cui "capi" fanno parte del Gabinetto di Clinton), di predisporre, ciascuna, un proprio:

- "Piano strategico" (*Strategic Plan*) avente un orizzonte temporale "non inferiore ai cinque anni", (entro il settembre 1997, quindi dandogli ben quattro anni di tempo, essendo promulgata la legge nell'agosto del 1993);
- quindi a partire dal primo anno del Piano strategico, un "Piano (annuale) delle prestazioni" (*Performance Plan*);

- quindi, a conclusione di ciascun anno del piano delle prestazioni, un "Rapporto sulle prestazioni" (*Performance Report*) relativo a ciascun piano annuale di prestazioni.
- quindi - in connessione all'esecuzione di ogni Piano di prestazioni e del Piano strategico nel suo complesso pluriennale, la predisposizione di un sistema di contabilità e di "flessibilità" (*accountability and flexibility*) direzionale, con facoltà di derogare dalle forme di contabilizzazione ordinaria e prescritta (specie per le remunerazioni dei dirigenti) , sulla base di motivate ragioni di conseguimento degli obiettivi dei piani e con la dimostrazione di risparmi complessivi nelle operazioni introdotte.

Il Piano strategico - secondo la legge Gpra - deve contenere:

- Una dichiarazione generale di "missione" che comprenda le principali funzioni ed operazioni. (L'agenzia è così obbligata a rivedere la sua missione, sulla base della legislazione esistente e di consultazioni frequenti con il Congresso, le parti sociali, i governi statali e locali); questa ridefinizione di missione costituisce un importante passo nel "reinventare" la missione.
- La descrizione delle finalità e degli obiettivi dell'agenzia, in termini di risultati da attendersi.
- La descrizione del *modo* in cui quelle finalità ed obiettivi così espressi debbano o possano essere conseguiti, compresa una descrizione dei processi operativi, delle qualificazioni e delle tecnologie, nonché delle risorse umane, di capitale, di informazione, ed altre, necessarie per conseguire quelle finalità e obiettivi.
- La descrizione preventiva di *come* le finalità di prestazione - espresse e descritte nel Piano annuale delle prestazioni, si dovranno o si potranno mettere in relazione alle finalità e agli obiettivi del Piano strategico. (Ciò che è oggetto di quello che i politologi usano chiamare le "analisi politiche", *policy analysis*).

- La identificazione dei fattori chiave esterni all'agenzia, e fuori del suo controllo, (ma che possono essere sotto il controllo o l'influenza di altre agenzie o altri organi federali come il Congresso), che possono influenzare - positivamente o negativamente - il conseguimento delle finalità generali e gli obiettivi del Piano strategico
- La descrizione delle variazioni di programma usate per determinare finalità ed obiettivi generali, con un prospetto per le future valutazioni.

I contenuti del Piano delle prestazioni (che, rispetto al Piano strategico, costituisce l'aspetto più "operativo" della pianificazione strategica) sono:

- La determinazione degli obiettivi di prestazione (o operativi) allo scopo di definire il livello di prestazione da conseguire per ogni attività di programma
- La indicazione di detti obiettivi in forma oggettiva, quantificabile e misurabile
- La descrizione sommaria dei processi operativi delle qualificazioni, tecnologie, risorse umane, capitali, informazione etc., cioè delle risorse il cui impiego è necessario per conseguire i livelli di prestazioni indicati
- La fissazione degli indicatori, o misuratori, di prestazione sulla base dei quali si intende misurare e valutare le prestazioni, i livelli di servizio, e i genere i risultati di ogni attività di programma.
- La predisposizione di una base di comparazione dei risultati del programma con gli obiettivi di prestazione fissati per il programma
- La descrizione dei mezzi da usare per verificare e validare i valori misurati.

La legge Gpra arriva perfino a sancire un rapido ed essenziale glossario dei termini della pianificazione strategica, onde mettere tutte le agenzie nella condizione di usare stessi termini per rispondere nei rispettivi piani strategici e di prestazione al confronto e alla valutazione dei propositi e dei

risultati.

La legge Gpra fissa quindi le modalità abbastanza precise per assicurare un coordinamento "temporale" dei piani: piani strategici (pluriennali) e piani prestazionali (annuali) e connesse revisioni.

La legge dei risultati (Gpra) è più avara di indicazioni per quanto concerne quello che si potrebbe chiamare un coordinamento "settoriale" dei piani: cioè un coordinamento fra agenzie, per quello che potrebbe concernere la determinazione di obiettivi in conflitto, rispetto alle missioni, agli obiettivi e ai programmi di ciascuna agenzia. Si parla in generale di consultazione del Congresso, e di "sollecitare i punti di vista e i suggerimenti di quelle "entities" (non meglio identificate: le altre agenzie? le parti sociali? i gruppi di pressione? gli utenti?) potenzialmente colpite da, o interessate a, tali piani".

Dunque nella legge non si sono previste precise procedure formali per questo confronto e per questo coordinamento. Di fatto già nella preparazione dei piani strategici in questi ultimi anni si sono manifestate molte cooperazioni fra amministrazioni, e molti contatti con il Congresso. E poi lo staff della Casa Bianca (Npr, *National Performance Review*, e l'Omb, *l'Office of Management and Budget*, e altre branche della *Executive Branch* della Presidenza, non escluso il Gao, *General Accounting Office*, dipendente formalmente dal Congresso) hanno assicurato un forte coordinamento delle iniziative. Il Congresso e gli altri organismi di coordinamento "settoriale" entreranno in scena ora quando si dovranno giudicare - da parte della Presidenza da un lato, tramite l'Omb, e il Congresso dall'altro, tramite il Gao - i piani strategici di ciascuna agenzia. Si saranno attrezzate queste istituzioni per procedere in questi giudizi, con sufficienti elementi di analisi e di valutazione, concernenti quadri complessivi di azione? Vedremo...! Un meccanismo molto interessante è stato tuttavia messo in moto. E con un approccio sistematico, senza precedenti nella storia di quel paese.

Da un certo punto di vista, si deve riconoscere che i metodi e

le tecniche di misurazione e di valutazione dei risultati che la pianificazione strategica cerca ora di introdurre nelle amministrazioni federali, sono cose ben vecchie, e si basano su esperienze che qui e là hanno a suo tempo anche trovato applicazione o tentativi di applicazione. La pianificazione e il management per obiettivi, ha dilagato negli anni dell'ultimo dopoguerra nelle grandi imprese private, contribuendo notevolmente al miglioramento delle gestioni e all'incremento delle produttività. Nel settore pubblico della difesa si adottarono questi metodi che poi si cercò di estendere ad altri settori civili, come il settore della salute, dell'educazione, dei programmi di abitazione e della protezione sociale. Questi metodi si chiamavano sistemi PPB (Planning-Programming-Budgeting), poi MBO (Management By Objective), poi ZBB (Zero-Base-Budgeting); e nel complesso, salvo dettagli neppure molto significativi, si trattava di metodologie di pianificazione dai nomi diversi dalla sostanza assai simile. Ciò che è veramente nuovo, oggi, è la modalità veramente generale e sistemica che con la legge GPRA si è adottata, e l'innesto su una pratica federale, che ha tutta l'aria di essere irreversibile. E, inoltre, il fatto che in parte per effetto di tale legge, in parte per effetto di un generale miglioramento delle capacità umane della media dei funzionari, oggi l'introduzione di queste metodologie sembrano accompagnate da una adesione più diffusa, pervasiva, da un interesse professionale più acceso, da un'etica professionale ed una partecipazione emotiva ed elevata da parte dei funzionari federali.¹

¹Una informazione più approfondita della legge Gpra nel quadro del movimento della Npr (National Performance Review) e del *Reinvention Government* in Usa si può ottenere con la lettura della mio saggio *"La pianificazione sistemica : strumento della innovazione manageriale nella PA, in Usa e in Europa"* (relazione alla XXXV Riunione scientifica della Società italiana di Economia, Demografia e Statistica, Alghero 29-31 maggio 1997), in corso di stampa nella rivista della Società. Tale saggio, insieme a molti miei altri miei scritti sui nuovi metodi di gestione del settore pubblico (*New public management*) e le loro implicazioni sulla formazione del nuovo manager pubblico, è in via di pubblicazione anche in un volume, presso l'editore Angeli. La letteratura americana sulla Grpa e sulla sua "attuazione" negli ultimi anni dopo la sua emanazione (1993) ormai ha raggiunto proporzioni immense. Solo i nuovi manuali di "pianificazione strategica" (di fonte

D.2

L'accento che metti nell'introduzione della pianificazione nella pubblica amministrazione in termini così radicali mi sembra l'aspetto più interessante della tua ultima produzione. D'altra parte, vi si può scorgere un accento biografico. Tu, professore di pianificazione nella Facoltà di Architettura di Napoli sei andato ad insegnare nella Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Volgendo l'attenzione al nostro paese, ti volevo chiedere ora se pensi che questo possa essere il momento in cui la pubblica amministrazione, tradizionalmente dominata dalla cultura giuridica che ne ha determinato i suoi pregi come i suoi difetti, possa avere un impulso di rinnovamento dall'introduzione della cultura della pianificazione, con la sua focalizzazione sugli obiettivi, l'educazione ad una prospettiva rivolta al futuro e l'esercizio delle attitudini alla previsione?

R.2

Sul piano personale, da te evocato come emblematico, c'è da osservare che in realtà mi sono sempre occupato del metodo della pianificazione *in generale*, prescindendo dai campi operativi di essa, se economico, sociale o fisico; se nazionale, regionale o urbano. La mia storia personale infatti si identifica, piuttosto che nell'Università, nel *Centro di studi e piani economici* nato nel 1963 (e che da due decenni almeno ha

prevalentemente universitaria) stanno moltiplicandosi. Una rassegna informativa vasta sulle esperienze più interessanti in tema di riforme del "New Public Management" nei paesi membri è quella fatta con le sue numerose pubblicazioni dal Comitato per il "*Public Management*" (Puma) dell'Ocse. I documenti più interessanti per il caso federale americano sono quelli del Npr (*National Performance Review*) del Omb (*Office of Management and Budget*) e del Gao (*General Accounting Office*) della branca esecutiva della Casa Bianca. Due centrali non governative di studio e di documentazione sono la Napa (*National Academy of Public Administration*) e la *Brookings Institution*. Tutti questi enti hanno un indirizzo Internet presso i quali si può attingere ai documenti. Il Centro di studi e piani economici di Roma, ha selezionato tre serie di documentazioni sul "New public management" (via Internet e altri contatti personali), i cui dossier sono a disposizione, su richiesta, presso La Scuola superiore delle Pubblica Amministrazione (Segreteria Dipartimenti, Via de Robilant 11, 00194 Roma).

assunto il nome di *Planning Studies Centre*, a causa della sua prevalente attività in campo internazionale, dove ha incontrato interlocutori più appropriati). Malgrado la mia residenza fisica sia stata vincolata per ragioni familiari all'Italia, la mia residenza intellettuale (e in tutti i casi possibili anche di lavoro) è stata decisamente altrove. Per il resto, soprattutto nella didattica, ho dovuto gettare la spugna, ed accettare di operare nell'Università italiana, là dove meglio essa poteva coniugarsi con gli obiettivi di ricerca che mi pressavano e mi motivavano. Per esempio: ho attivato - con grande entusiasmo e con forti sacrifici personali - il "Dipartimento di Pianificazione" nell'Università della Calabria, quando quella Università sembrava dovesse essere un esempio di ristrutturazione dell'ordinamento universitario italiano, prima che essa fosse reinghiottita nel sistema convenzionale italiano. Trovandomi un pò ovunque in panni non propriamente miei, mi sono dedicato principalmente ad attività di ricerca. Non ho mai rinunciato - pagando duri prezzi di ambientazione e di comunicazione con l'ambiente culturale italiano - per di più in tempi di allegri ricicli culturali, scientifici e politici) - a sottolineare il carattere multidisciplinare, anzi "neo-disciplinare", della pianificazione, e ad affermare il suo carattere "sistemico"; e a sottolineare il bisogno di una visione coordinata di essa, per conseguire un approccio suscettibile di essere efficace e fattibile. Ho sempre dissentito con le visioni unilaterali della pianificazione e tutti i miei lavori (che spero ora di rendere sempre più visibili anche in Italia) hanno mirato a "criticare" approcci tradizionali e parziali: della pianificazione economica insensibile agli aspetti fisici e ambientali; della pianificazione urbanistica senza contabilità economica; della pianificazione regionale senza quadri di coerenza e di riferimento nazionali, etc. E ho sempre confutato le ragioni di coloro che per una malintesa concezione della pianificazione, hanno parlato di pianificazione "per progetti" contrapponendola a quella "sistemica" e "strategica", o addirittura scambiando quest'ultima per una pianificazione più generale, di indirizzo, rispetto ad una più dettagliata e precisa (specie nel settore dei

piani urbanistici), creando una grande confusione di idee e concetti, per lo più fondata solo su contrapposizioni, nominalistiche e superficiali.

Recenti segni di rinnovamento della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, in concomitanza delle iniziative politico-amministrative di alcuni Ministri intelligenti e volenterosi (come peraltro Sabino Cassese, che fu - incidentalmente - fra i fondatori del *Centro di studi e piani economici*), mi hanno indotto a tentare in quell'ambiente una nuova didattica per la pianificazione nel quadro degli sforzi che si stanno compiendo ovunque di riforma e rinnovamento dei metodi del cosiddetto *New Public Management (NPM)*. In altri termini ho sperato di contribuire a introdurre nella Scuola (di cui si sta cercando di rinnovare, sia pure con fatica talora deludente, metodi e cultura) una nuova *cultura della pianificazione*, come hai felicemente detto.

Tornando agli aspetti meno personali della domanda, mi sembra giusto osservare, che in Usa, negli ultimi vent'anni di riflusso dai tentativi degli anni a cavallo tra i '60 e i '70 di introdurre nuovi metodi gestionali, in particolare a scala federale) tali nuovi metodi sono stati più efficacemente ritenuti ed applicati a scala territoriale, nelle gestioni statali (in questo o quello stato) e urbane (in questa o quella municipalità). Anzi sarei propenso ad affermare che se si ha oggi, con la GPRA, un rilancio della pianificazione strategica a livello federale, ciò lo si deve al fatto che essa non è stata mai abbandonata a livelli statali e municipali; ma anzi essa ha avuto, a quest'ultimi livelli, i suoi migliori terreni di coltura. E si deve a questo flusso "carsico" se molti senatori di alcuni stati e regioni dell'Unione hanno poi fortemente sostenuto a scala federale la trasposizione degli esempi migliori di origine "statale", fino a giungere alla GPRA.

[Sul piano più strettamente culturale e scientifico, vorrei ricordare gli sforzi di alcuni antichi colleghi tenaci che a suo tempo hanno cercato di aprire (e di mantenere aperti) i legami fra la pianificazione sistemica e strategica e quella territoriale,

regionale e urbana. Penso per esempio:

- i colleghi dello Urban Institute di Washington, per esempio Harry Hatry ed altri che hanno mantenuto viva la applicazione del PPBS a livello statale e locale, anche in tempi bui per il livello federale²;
- altri colleghi più isolati: Ozbekhan³, Mc Loughlin⁴ e Chadwick⁵ in Gran Bretagna; Catanese⁶ negli Usa;
- i colleghi dello Ior (*Institute for Operational Research, Friends* e altri)⁷, che hanno cercato di introdurre la pianificazione strategica nelle amministrazioni locali, con forti riferimenti agli sforzi di inquadramento "sistemico" della pianificazione stessa (che poi hanno dato adito alle considerazioni metodologiche ed epistemologiche di Faludi). Purtroppo dall'approccio molto serio e molto impegnato di Faludi⁸, ne è nata, successivamente, una vasta discussione, definita (anche erroneamente) "teoria

²Lo Urban Institute di Washington, nel corso della sua quasi quarantennale attività ha pubblicato una enorme quantità di libri, ricerche e soprattutto manuali, che raccomanderei vivamente a tutti gli studiosi italiani di urbanistica. Seleziono qui alcuni più recenti manuali di Harry Hatry ed alii, che sono comunque riedizioni, perfezionamenti e miglioramento o adattamenti di altri già pubblicati in passato; si veda (per il solo Hatry): Hatry, Fisk, and Winnie, *Practical Program Evaluation for State and Local Government*, Washington 1981; Hatry and Van Houten, *How to Conduct a Citizen Survey*, American Planning Association, Chicago, 1987; Hatry et alii, *Excellence in Managing*, The Urban Institute Press, 1991; Wholey, Hatry and Newcomer, *Handbook of Practical Program Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco 1994.

³H. Ozbekhan, *Business and Government Long-Range Planning: Impact Problems, Opportunities*, 1969; *Toward a General Theory of Planning*, in: Oecd, *Perspectives of Planning*, Paris 1971; "Planning and Human Action", in: Weiss (ed.) *Hierarchically Organised Systems in Theory and Practice*, Hafner, New York 1971;

⁴J.B. McLoughlin, *Urban and Regional Planning: a System Approach*, Pergamon, Oxford, 1969;

⁵G.F. Chadwick, *A System View of Planning: Toward a Theory of the Urban and Regional Planning Process*, Oxford, 1971.;

⁶A.J. Catanese, and A.W. Steiss, *Systemic Planning: Theory and Application*, Lensington, 1970.

⁷J.K. Friend and W.N. Jessop, *Local Government and Strategic Choice, An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*, Tavistock, London 1969; Friends et alii, *Public Planning: the Inter-corporate Dimension*, Tavistock, London 1974; J.M. Power, *The Pragmatic of Organisational Power*, Pergamon, Oxford, 1974.

⁸Faludi, Andreas, *Planning Theory*, Oxford, 1973; *Critical Rationalism and Planning Methodology*, Pion, London, 1986.

della pianificazione" e che, a mio modo di vedere, si è dispersa in considerazioni politologiche, forse anche interessanti ma poco concludenti].

- degli eccellenti bilanci critici che meritano più attenzione di quanto non abbiano finora avuto sono nei lavori di Phil Cooke⁹ e di Ernest Alexander¹⁰.

Tali sforzi espletati in condizioni ostili e "controcorrente" oggi trovano, almeno in Usa, un certo riconoscimento ufficiale con la legge Gpra.

Per altro verso, ritengo anche - come ho già detto - che l'esperienza americana non potrà non avere ampie ripercussioni anche altrove, e quindi in Italia. E mi auguro che anche da noi, un ben concepito rilancio del "federalismo" - oggi di moda - possa essere inteso non solo come devoluzione di "competenze" (alla maniera "giuridica"), ma anche sviluppo - in sede di tecniche e metodi di gestione - di una visione "sistemica" della pianificazione e della gestione strategica: che significa non sacrificare il piano e l'ottica locale in nome dell'ottica nazionale e neppure l'esatto contrario; ma significa concepire l'assoluta necessità di coordinare tutti i livelli della pianificazione stessa, settoriali, regionali, urbani, attraverso quadri di riferimento sempre più diffusi e organici. Un sistema informatico adeguato, come supporto di questa pianificazione sistemica, e la costruzione di scenari reali e virtuali, lo delineai fin dal 1975.¹¹

Per questo certamente occorre, come mi dici, lo sviluppo di una "*cultura della pianificazione*", da contrapporre alla cultura "giuridica", così imperante in Italia nelle gestioni delle PA e che porta per sua natura a paralizzare l'azione, in un eterno conflitto di competenze, piuttosto che a creare cooperazione, coordinamento e sinergie.

. Tuttavia vorrei precisare che lo stesso varrebbe rispetto anche

⁹Philip Cooke, *Theories of Planning & Spatial Development*, Hutchinson 1983.

¹⁰E.R.Alexander, *Approaches to planning: introducing current planning theories, concepts and issues*, Gordon and Breach, New York, 1986.

¹¹In un progetto per il Csata di Bari, pubblicato nel 1979 nella "Rivista italiana di Economia, Demografia, e Statistica", gennaio-marzo 1978.

alla cultura "economica", anche se meno incidente sulla paralisi operativa delle nostre amministrazioni. La *cultura della pianificazione* è quella che non divide gli approcci, ma li integra. A cominciare dalle separazioni vigenti di attività amministrative e di produzione di servizi a livello nazionale (Ministeri) o locale (Assessorati), le cui azioni non trovano mai un reale momento di integrazione, di programmazione congiunta, e di valutazione generale.

Questa *cultura della pianificazione* è quella che vorrei contribuire ora a sviluppare - come già detto - a livello formativo nella Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione, giacchè le più efficaci riforme gestionali, camminano con le gambe degli operatori e attraverso il distacco generazionale delle abitudini e delle mentalità; nel caso della pianificazione, potrebbero camminare con le gambe di possibili nuovi operatori ai più elevati livelli dell'amministrazione, ai quali oggi sembra che la Scuola si possa dedicare in modo del tutto speciale.

Nelle mie modeste possibilità, mi adopero perciò di allargare nei curricula della Scuola insegnamenti relativi alla *pianificazione strategica* (partendo dal grande esempio americano della GPRA), ai suoi collegamenti intersettoriali e interterritoriali; ai metodi di determinazione e quantificazione degli obiettivi; ai metodi di misurazione dei risultati, nei più diversi campi gestionali; e mi adopero affinché il *territorio, l'ambiente e la qualità urbana* (questo potrà interessare in modo particolare i virtuali lettori di questa Rivista) siano sempre presenti nella formulazione e nella gestione dei programmi pubblici, i più diversi, insieme alla valutazione e misurazione degli altri costi e benefici *sociali*.

Ma anche a livello di Regioni, Provincie e Comuni, sarebbe importante che *la cultura della pianificazione* penetrasse anche nei settori dell'urbanistica, nel senso che si sapesse includere nei cultori di essa anche una visione operativa e una contabilità socio-economica delle risorse da mobilitare nei tempi della pianificazione, e una visione generale di tipo manageriale, senza di che l'urbanistica rimarrà la scienza delle "lottizzazioni" (e non

solo dell'uso del suolo"...) o scienza di discettazioni astratte di politologia.

Ecco, su questo punto, e tenuto conto dei lettori preferenziali di questa rivista (siano essi studenti che colleghi docenti) voglio dire con sincerità, che non vedo diffusa in Italia nelle Università e nella formazione degli urbanisti una *cultura della pianificazione* correttamente intesa: *sistemica, "strategica" ed operativa*, nel senso appropriato di queste parole. Non vedo insegnato appropriatamente *come costruire un piano di sviluppo urbano*, da quello a lungo termine a quello operativo annuale, con le necessarie coerenze *con il contesto di piani ad altri livelli e settori nei quali il piano dovrà operare*. E' probabile che ciò non avvenga perchè non c'è la appropriata infrastrutturazione operativa (politica ed amministrativa) nei Comuni, nelle Provincie, nelle Regioni, e nello Stato. Certamente se tutto questo esistesse, saremmo portati assai più facilmente ad insegnare ai nostri allievi quello che verrebbe normalmente richiesto nella loro vita professionale futura..Tutto sarebbe molto più facile. Ma anche senza quella infrastrutturazione, l'università dovrebbe comunque tentare di impartire quella che hai chiamato *cultura della pianificazione*, proprio affinchè l'ambiente politico-amministrativo recepisca in futuro quella cultura, e crei quelle infrastrutture operative che oggi mancano, affinchè la "pratica" della gestione pianificata diventi diffusa e normale.

D.3

Nel simposio tenuto a Caserta nel mese di settembre, Performance-based Management in Public Administration and its Training Implications, come recita il titolo, vi siete posto proprio l'obiettivo di definire un programma didattico per formare tali competenze?

R.3

Si, fra gli sforzi già ricordati per modificare i contenuti formativi della Scuola superiore della pubblica amministrazione,

ho creduto di suggerire l'organizzazione di un Simposio internazionale su "*la gestione-finalizzata-al-risultato nella pubblica amministrazione e le sue implicazioni formative*". Abbiamo chiamato ad esporre idee ed esperienze, in materia, una cinquantina di esperti americani ed europei, e li abbiamo obbligati, per così dire, a presentare un contributo personale ciascuno, basato su un documento tematico di base da noi predisposto, proprio per dare omogeneità e rispondenza all'incontro. Abbiamo selezionato persone appartenenti grosso modo a cinque categorie: 1) esperti impegnati direttamente nella applicazione della legge Gpra, in Usa e altrove nella applicazione di iniziative governative di riforma della PA; 2) colleghi universitari, impegnati nella gestione di programmi e master per la pubblica amministrazione, in Usa e in altri paesi europei, specie in quelli, numerosissimi in Usa, che stanno ristrutturando gli antichi master in *public policy* e *government* o in *public management* verso una visione più legate ai contenuti delle riforme in corso; 3) esperti di nuove tecniche gestionali di misurazione dei risultati, già operanti come consulenti delle PA di molti paesi; 4) infine, degli studiosi di materie più generali, quali sociologi dell'organizzazione, pianificatori sistemici, economisti pubblici e politologi, che hanno servito nel cocktail del Simposio come dei "maitres à penser" sempre utili in discorsi che rischiano di diventare troppo tecnici. I contributi presentati sono di qualità elevata, e saranno pubblicati nella lingua originale (inglese) e in italiano in due o tre volumi al più presto. Inoltre con il Simposio si è creata una rete di comunicazione e di contatto con il cuore del dibattito internazionale in materia di riforme operative della Pa, da cui la Scuola e i suoi allievi (nonchè noi, loro docenti) potremo trarre un grande vantaggio conoscitivo e riflessivo. Spero che anche questa Rivista si farà portavoce dei problemi di riforma gestionale della Pa a tutti i livelli, nel senso della pianificazione strategica, e che potremo ritornare sui risultati del Simposio. Così come spero che i programmi didattici non solo della Scuola, ma anche di molte altre attività educative che stanno

sorgendo e che sono mirate alla formazione dei dirigenti pubblici, potranno essere influenzati in modo più preciso dagli indirizzi alquanto innovativi rispetto alle discipline correnti e convenzionali, emersi anche dal nostro Simposio.

D. 4

In un servizio dedicato alla pianificazione strategica di Urbanistica (n. 106, 1996) M. C. Gibelli propone una interpretazione della storia della pianificazione strategica in tre generazioni. La prima, come pure tu sostieni, di carattere sistemico; la seconda che lei chiama "aziendalista", nella quale colloca anche il contributo di Bryson e una terza "visionaria e reticolare" che si basa piuttosto sull'interpretazione di alcuni piani statunitensi recenti come il piano strategico dell'Oregon. Io ho il sospetto che questa ultima distinzione sia ideologicamente deformata per prendere le distanze dalle origini nelle business school della pianificazione strategica e crei una certa confusione con le teorie di pianificazione interattiva e comunicativa. Infatti per certi versi la pianificazione strategica si può considerare un livello o un tipo di piano ed, in tal senso, assorbire diversi approcci come quello ad esempio "istituzionalista" proposto dalla Healey, per un altro è essa stessa un approccio e quindi compete o convive problematicamente con gli altri. Tu che hai seguito personalmente e direttamente l'evoluzione della pianificazione sistemica e strategica cosa ne pensi?

R.4

Non conosco attualmente il numero di *Urbanistica* cui fai riferimento, ma sulla base di quanto mi dici ritengo appropriata l'allusione ai diversi *momenti* della pianificazione strategica. Tuttavia non so se sia il caso di distinguere tali momenti così nettamente dal punto di vista cronologico (come la parola da te riportata "generazione", lascia intendere). E' indubbio che la pianificazione strategica ha la sua radice nella pianificazione "sistemica", insegnata nelle scuole di

"management", ma nata a sua volta da un grande sviluppo dell'"analisi di sistema" sviluppatasi negli anni '40 e '50 in tutte le discipline, soprattutto quelle scientifiche. Il suo "aziendalismo" può venire dal fatto che le prime applicazioni (di quella che si chiamava *System engineering*, che taluni - senza alcun fondamento plausibile - vogliono distinguere dalla *System analysis*, solo perchè la prima ha un carattere più particolarmente applicato a singoli settori operativi, e la seconda si occupa più di teorizzazioni generali) si sono avute alla scala di grandi imprese di produzione. Ma anche ciò è discutibile: in fondo i primi più intensi studi di *system analysis* si svilupparono negli anni 50 e 60 presso la *Rand Corporation*, una grosso centro di ricerche di Santa Monica, che cooperò ai programmi del Pentagono; e di lì si trasferirono ai programmi del Dipartimento della Salute, della Educazione e della Protezione Sociale. In quegli anni la concezione "sistemica" era diventata di moda e influenzava e permeava di se tutte le attività, tutte le discipline, costituendo peraltro la base del grande sviluppo dei modelli matematici impiegati nella simulazione di molte realtà sociali ed economiche. Ma la pianificazione sistemica e quella strategica non si sono mai dissociate, anche nelle loro applicazioni parziali: aziendali, economiche, urbanistiche, e nelle gestioni pubbliche, sia locali (urbanistiche e/o politiche) che nazionali. Hanno avuto solo alterne vicende e alterne fortune. Per cui parlerei piuttosto di aspetti o di filoni della pianificazione strategica o sistemica, piuttosto che di momenti..

Direi che le crisi che hanno entrambe sofferto (genericamente attribuibili anche a flussi e riflussi politici) sono dipese largamente anche dal fatto che le loro applicazioni non sono state mai sufficientemente "strategiche" o sufficientemente "sistemiche". Si introducevano sempre in ambiente "estraneo" alla pianificazione, che le rigettava. Tuttavia man mano che si espande l'applicazione, il bisogno di essere sempre più "strategiche" e "sistemiche" farà sì che le diverse pianificazioni si troveranno sempre più ad avere un ambiente più consono e meno ostile. Si dovranno sempre più costruire a vantaggio di

tutte le pianificazioni, quadri comuni di riferimento, che le porteranno, ciascuna, ad essere sempre più compatibili con l'ambiente, fino a diventare in futuro un modo normale di gestire più intelligentemente le decisioni e gli interventi sia delle organizzazioni cosiddette "private" che di quelle cosiddette "pubbliche".

Una cosa è certa: che la pianificazione "strategica" non è - come ad un certo momento è stata intesa, specie nell'ambiente urbanistico - la delineazione e definizione di indirizzi ed obiettivi generali senza adeguato dettaglio dei modi e operazioni da fare in pratica; ma lasciando ai singoli operatori di affrontare caso per caso, e progetto per progetto la esecuzione dei piani. Anche se i piani strategici possono limitarsi a definire il quadro generale delle operazioni, tale quadro deve dare origine ad una "struttura di programma generalizzata" in cui le diverse istituzioni, per il campo di loro pertinenza entrano in giuoco in modo non disgiunto, ma sempre coordinato e compatibile, in un appropriato giuoco delle parti in cui la "sussidiarietà" viene interpretata non come - giuridicamente - una definizione di competenze astratte, ma il prodotto di una dinamica politica, in cui vengono negoziate ad un livello "superiore" di conciliazione e coordinamento tutte le "incompatibilità" che si dovessero mettere in evidenza, a determinati livelli "inferiori", secondo un chiaro disegno "sistemico".

Non posso troppo dilungarmi su questo punto, ma vorrei insistere che è proprio all'assenza pressochè totale di un approccio sistemico (e quindi "strategico", nel senso che ho detto) nell'insegnamento dell'urbanistica, che dobbiamo attribuire il generale fallimento storico dei nostri "piani" e "progetti"; quella visione o sensibilità sistemica che ha dato effetti così poveri di serietà professionale e scientifica! Come quello (che è un caso limite, ma che pertanto è anche più significativo di altri casi più criptici e problematici) di una ricerca statistico-economica di molti anni fa del *Centro di studi e piani economici*, che cercò di estrapolare, con metodologie complesse, le prospettive demografiche dell'insieme dei piani

regolatori registrati da raccolte-inchieste della Dicoter (LLPP), e in base a cui intorno al Duemila l'Italia avrebbe avuto una popolazione di circa 600 milioni di abitanti! Immaginiamo i progetti di edilizia più o meno "popolare", le reti stradali, gli investimenti in infrastrutture sociali, le aree "riservate", che probabilmente avranno fatto seguito all'interno o fuori dei PRG in questione, o quelli eventuali dei comuni senza PRG, basandosi su questo "virtuale" quadro di riferimento territoriale! Quale credibilità, presso operatori "politici" o semplicemente "pratici", possono avere i nostri piani, ricchi di campi colorati per le "destinazioni di suolo", di pennerellate per le "diretrici di trasporto", il tutto tradotto in bei disegni e mappe multicolori e proiezioni assonometriche, ed adesso anche di supertecniche elaborazioni di Gis, pomposamente "esibiti" nei congressi dell'Inu!

E poi tuoniamo frementi sulla incapacità dei politici, sulle manovre dei biechi capitalisti e speculatori, ad applicare i nostri piani. Date le circostanze (l'assenza di buon senso "sistemico" e di capacità di pianificazione, di vera pianificazione, della classe dei cosiddetti tecnici) l'urbanistica è presa fin troppo sul serio!

(Anche perchè, poi, siamo pronti ad assecondare l'assessore Tizio e il politico Caio quando ci affidano il singolo piano regolatore, senza domandarci quali sono le condizioni di sviluppo di quella "unità" di pianificazione nel contesto sistemico in cui si colloca).

Piuttosto che sentirci vittime, dovremmo ripiegarci seriamente su noi stessi, e approfondire nuovamente i metodi appropriati (di logica sistemica e "razionalità" strategica) per costruire i piani e insegnare a farlo. E invece decretiamo - è il caso della risposta da riciclo di un altro folto gruppo di colleghi del genere vittimista - sulla base degli insuccessi ottenuti - che i piani "generali" non servono più, sono "rigidi", devono essere più "flessibili", occorre averne una visione più "operativa", in una pretesa "pragmatica", che (come un amico illustre e politico onesto, Giorgio Ruffolo, ha ironizzato in un suo libro) fa presto a degenerare in "pragmatismo dell'intrallazzo".

Insomma anche noi siamo pronti a decretare il fallimento "politico" dei nostri piani, benchè dovremmo essere meno generosi rispetto al fallimento "tecnico" di essi. (E' curioso, che su questa geremiade sul fallimento politico dei piani, si allineano oggi da una posizione totalmente diversa, proprio coloro che magari ventanni fa, criticando, in parte giustamente, il modo tradizionale di fare Prg, misero una grossa trave fra le ruote del traballante carretto della pianificazione, e della sua tecnologia, - partendo da chissà quale visione palinogenetica della società - e contrastarono (essi sì con successo) ogni sforzo tecnico migliorativo della pianificazione, in quanto prodotto di una "ideologia" conservativa (!), "illuministica", (linguaggio a prestito crocian-gramsciano a sproposito, e senza lettura probabilmente nè di Croce nè di Gramsci), "tecnocratica", quando non "capitalistica" o addirittura "imperialistica".

I Prg - in effetti - non dovevano essere buttati a mare, per sostituirli secondo l'ultimo grido e l'ultimo libro, con indefinite urbanistiche "contrattate", o "di parte", o "strategiche" (per quest'ultimo termine, come ho detto, sbagliando completamente di significato), le quali tutte avevano il loro senso, e la loro utilità se applicate, ma non utilizzate come vessilli di un cambiamento di rotta e di metodo, che andavano solo approfonditi, perfezionati, senza molto rumore. I Prg dovevano semplicemente essere migliorati tecnicamente, e soprattutto irrorati da una visione "sistemica" nel quadro di una pianificazione strategica sempre più diffusa e presente nella pratica professionale: nel quadro di una rete "territoriale" di piani regionali, coerenti con una visione "nazionale" (il Progetto 80 e il Progetto Quadro furono due tentativi abortiti di andare in questa direzione), ed una visione anche "settoriale" (e quindi prevalentemente "socio-economica") della pianificazione stessa. Ciò li avrebbe messi in condizione di essere più "fattibili" perchè più coerenti con il contesto generale (anche economico-finanziario), e quindi più lontani dal fallimento; e se falliti, almeno falliti con onore, e non con disonore tecnico, cioè falliti in un contesto di coerenze e di vincoli, piuttosto che in un

contesto di scelte arbitrarie, disgiunte, caotiche.

D. 5

Questa oscillazione delle 'mode' ha certamente un lato positivo nelle volontà di aggiornamento ed uno negativo nel superficiale assorbimento dei nuovi concetti. Non credi?

R. 5

Si, mi sembra che rappresenti più una insofferenza generazionale, molto superficiale, che una vera volontà di aggiornamento. Ed ha d'altra parte il grave effetto di non consentire quella stabilità necessaria per approfondire didatticamente e sperimentalmente i metodi. Ciò non toglie che si dovrebbe essere anche più pronti a riconoscere gli errori del passato, non per rifare tutto da capo, ma per assicurare un costante, sicuro, progresso delle idee e delle pratiche applicazioni.

Ed anche gli errori, quando non "diabolici" cioè perseveranti, sono "umani", e talora perfino utili, progressivi. A questo punto permettimi di portare qui una testimonianza (ciò che si può fare in una intervista, non si farebbe mai in uno scritto più o meno accademico) su una persona che ho stimato molto e che considero un pò il papà di tutti gli urbanisti italiani: Luigi Piccinato. Ho avuto una curiosa, tardiva, consuetudine con lui agli inizi degli anni 80. Poichè era stato il maestro e portatore di molti miei cari amici urbanisti - penso al mio compianto amico Piero Moroni - (mentre io invece sono cresciuto piuttosto in un giro di filosofi e di economisti), mi incuriosiva la sua personalità, anche perchè lo ritenevo responsabile di buona parte della urbanistica prevalente in questo paese, di cui lamentavo da tempo approcci molto parziali. Inoltre aveva aderito su mia sollecitazione - ad un "Club Rosselli", di cui mi avevano chiesto di fare il presidente. Stavo lavorando in quel tempo, più che in altri momenti, ad una strategia urbana per Roma, e al Piano di sviluppo del Lazio, di cui la Regione mi aveva affidato il

coordinamento tecnico. In una serie di incontri molto informali e salottieri (aveva avuto occasione di fare conoscenza e conversazione con mia moglie, in un viaggio in treno, non ricordo dove) nella sua casa e nel suo studio a Piazza Stefano Jacini nel Quartiere di Vigna Clara a Roma, non potei fare a meno di criticare, sia pure con il rispetto dovuto alla età e alla fama, il suo Pgr di Roma. Le mie "critiche" si basarono su due esempi precisi:

- che mi sembrava che l'idea dell'"asse attrezzato", su cui si basa notoriamente il Piano Piccinato su Roma (redatto tra il 1962 e il 1965) fosse giusta ed interessante negli anni 30 (quando da informazioni bibliografiche avevo appreso che era stata concepita dallo stesso Piccinato, in alternativa all'imperante "conquista del mare" che portò poi alla progettazione dell'Eur). Ma non più accettabile negli anni 60, quando già Roma aveva quasi triplicato la popolazione; e quando la espansione anche del "centro storico" aveva trasformato il territorio deputato come sede dell'asse attrezzato (la "diretrice" verticale Pietralata-Centocelle) da "esterno" a "interno" del centro storico stesso. Gli dissi che l'idea di sviluppare una centralità "alternativa" al Centro storico era comunque sacrosanta; e che avrebbe dovuto diventare (e dovrebbe tuttora diventare) la strategia urbanistica da adottare in tutti i Piani regolatori di città in cui la popolazione è raddoppiata o triplicata tra un piano e l'altro (accettando che un Prg abbia - in sede di crescita così forte della popolazione - una vita media di 20 anni). Ma che la Roma degli anni 60 con i suoi più che due milioni e mezzo di abitanti era matura per giustificare *più di una* centralità alternativa, e ad una "distanza" dal Centro storico, da decongestionare, assai maggiore di quella scelta per il cosiddetto sistema direzionale occidentale, altrimenti si sarebbe ricaduti in una compattazione di traffico e di insediamenti assai maggiore di quella che si voleva evitare.
- la seconda obiezione che gli mossi è che le destinazioni di

uso del suolo del Piano, ed in particolare quelle per i nuovi quartieri (quelli che erano i quartieri della 167, sui quali la città - come molte altre città italiane - tuttora vive di rendita, mentre i loro critici non immaginano neppure che cosa sarebbe successo se essi non ci fossero stati!) erano state progettate senza una concomitante valutazione della generazione di traffico che tali destinazioni avrebbero comportato, (ciò che già negli anni 60 era una lacuna grave della "competenza" urbanistica).

Ebbene devo riconoscere che Luigi Piccinato, come capita solo alle personalità molto forti e molto oneste, ebbe la forza di riconoscere che le mie obiezioni avevano un fondamento da lui condiviso. Addusse per la prima obiezione che in effetti la forza di portare più a ovest l'asse attrezzato, (in pratica all'altezza del raccordo anulare, (anche se ne volle ancora difendere la direttrice nord-sud rispetto ad una forma più bi-polare che io sostenevo inevitabile se trasportata su un asse tangente più lungo) gli mancò perchè si illudeva, che la maggiore prossimità al centro storico fosse portatrice di maggiore "gradualismo" temporale e quindi di maggiore "praticità" esecutiva..

E per quanto riguarda la obiezione sulla assenza di studi adeguati (all'interno e in concomitanza di quelli per il Prg) sulle generazioni di traffico (paraltro assente in modo evidente anche nel suo manuale di urbanistica, per altri versi molto pregevole e dopotutto unico nel panorama italiano del dopoguerra), confessò l'errore di essersi affidato a "specialisti" del traffico (i *traffic engineers*) che sono impreparati a capire i bisogni complessivi della città, e riconobbe invece che quella del traffico fa parte integrante della pianificazione delle destinazioni d'uso del suolo e degli assetti territoriali, anzi ne è la parte più delicata ed importante (mentre è stata completamente disattesa da molte, anche più recenti, trattazioni dell'urbanistica).

La testimonianza di quei colloqui - sui quali si consolidarono (ahimè troppo brevi) legami di stima e di considerazione nei suoi confronti da parte mia - meriterebbe maggiore illustrazione (che forse un giorno troverò il tempo di fare). Qui ne ho fatto un

rapido cenno per dire che una delle persone più importanti fra quelle che hanno influenzato lo stile e i contenuti dell'urbanistica italiana, era pronto a riconoscerne i limiti in modo che purtroppo non trova riscontro nelle manifestazioni ufficiali e didattiche correnti.

Insomma, ritornando all'argomento principale nostro, non dovremmo soggiacere alle "mode" che tendono di introdurre sempre nuovi approcci all'urbanistica, ma perfezionare sempre più a fondo il metodo, costruendo piani sempre più completi, più integrati, più "sistemici".

D. 6

Un punto chiave della pianificazione strategica è che essa tende ad applicarsi in termini localistici come la singola organizzazione, o comunità o stato, mobilitando le forze al proprio interno che collaborano al raggiungimento degli obiettivi, cercano di individuare, missioni, obiettivi, indicatori di performance. Quindi l'accento è posto sull'iniziativa dal basso, del singolo, tendendo ad entrare in conflitto con una visione sistemica e coordinata. Non vedi il pericolo di una riproposizione di una nuova moda per giunta con una insita tendenza alla ulteriore frammentazione competitiva di pianificazione di soggetti differenziati e divergenti se non addirittura conflittuali tra di loro?

R.6

In una visione sistemica della pianificazione ciò non dovrebbe sussistere, e quindi neppure i rischi da te evocati.

Ma hai perfettamente ragione. Mi sento fortemente smarrito quando sento parlare ricorrentemente e superficialmente (purtroppo con efficacia politica che si risolve in niente, solo in chiacchiere) di pianificazione dal basso (bottom-up), in contrapposizione alla pianificazione dall'alto (top-down) (e qui da noi si correde l'espressione in inglese per dargli una *allure*

più tecnica!). Infatti la moda politica preferisce oggi la pianificazione dal basso su quella dall'alto, perchè dà il senso di maggiore democrazia, di maggiore rispetto delle persone, di maggiore aderenza ai fini ultimi degli utenti etc. La pianificazione dal basso poi è da taluni sentita "più di sinistra". Altri invece, in nome dell'individualismo, e della libertà di scelta individuali, dei gruppi sociali più decentrati, più locali, contro le decisioni "collettive", la sentono "più di destra". Tutte storie, infinite e inutili. La pianificazione non è, e non può essere, né dal basso né dall'alto: perchè è tutt'e due le cose insieme, se vuole essere tale. Vi sono momenti di essa (nelle procedure sia di elaborazione che di applicazione) in cui è necessaria l'applicazione di una logica deduttiva, altri che è necessaria quella induttiva. La scelta di una direzione, (malgrado che molti se ne vantano) non è una scelta di metodo: significa solo non conoscere la logica, e quindi adottare soluzioni illogiche.

La pianificazione sistemica non ammette queste visioni "a senso unico" della pianificazione; (ed anche dire così, significa essere trascinati verso definizioni superflue: perchè la pianificazione è sistemica, o - per così dire - *non è* pianificazione). La stessa cosa vale per l'espressione "strategica". Con la quale si vuole esprimere che si fa qualcosa, ma mirando a degli obiettivi. Ma mi sai dire che pianificazione è una pianificazione che non miri ad obiettivi, che non si cura di definire - per prima cosa - degli obiettivi? Che piano è quello che non persegue i suoi obiettivi? Ora si tratta di vedere a quale livello, in quale fase, e rispetto a quali mezzi vengono selezionati, definiti e proposti degli obiettivi. Ma, per esempio, scegliere solo un livello e non un altro, per definire degli obiettivi, e dargli la attribuzione di "strategico", mi sembra un arbitrio linguistico che porta solo confusione mentale.

Di nuovo mi smarrisco quando quando sento porre l'accento su la "urbanistica contrattata" o "partigiana" (di cui abbiamo importato troppo rapidamente le meraviglie) ponendola come alternativa a quella dei piani "blue-print"; ciò denota una certa

scarsa familiarità con i principi di base della pianificazione (o dell'urbanistica), nei quali si distinguono dei "momenti" (nel nostro caso dei momenti di negoziazione) della pianificazione come processo, momenti che non possono essere cancellati, ciascuno nel nome dell'altro.

Per esempio: Ragnar Frisch¹² raccomandava sempre di distinguere un momento della "selezione" del piano, (che io preferirei definire della "*elaborazione*" o "*preparazione*" del piano), e un momento della *realizzazione* o *applicazione*. Possiamo concepire la eliminazione di un momento a favore dell'altro? Non avrebbe senso: la elaborazione del piano presuppone una sua certa applicazione, e la sua applicazione presuppone la sua esistenza.

Così pure c'è un momento sia nella elaborazione, che nella applicazione in cui - se il piano viene concepito e applicato in regime democratico - il piano va discusso e negoziato con coloro che oggi vengono chiamati in inglese gli "*stakeholders*" del piano, coloro che sono in qualche modo interessati al piano o come utenti di esso o come operatori.

Cancellare la negoziazione del piano significa 1) non applicare il piano in regime democratico; 2) compromettere la fattibilità stessa del piano.

Poi si tratta di vedere in quale fase del piano tale negoziazione viene applicata: in quanto essa cambia di soggetti, di natura e di contenuti secondo le fasi. Nella fase della elaborazione il negoziato si farà soprattutto con gli utenti finali, i rappresentanti delle categorie sociali di utenti che saranno i beneficiari delle decisioni del piano. Nella fase della applicazione il negoziato si farà soprattutto con gli operatori economici del piano, i soggetti delle attività sulle quali il piano è

¹²Frisch, (più noto come il primo premio Nobel (nel 1969) per la economia, e per essere stato fondatore negli anni venti della "econometria") è da venerarsi soprattutto per essere stato un pioniere della scienza della pianificazione (o planologia) per gli ultimi scritti, alcuni dei quali pubblicati postumi (*Economic Planning Studies*, Riedel Dordrecht, 1974) nei quali si è dedicato a configurare i metodi della pianificazione e le relazioni funzionali fra esperti e idecisi.

fondato, gli attuatori. Privilegiare l'una o l'altra fase, come l'uno o l'altro tipo di negoziazione, non significa contrapporre differenti concezioni del piano, significa non avere una conoscenza adeguata della pianificazione, in un senso o nell'altro.¹³

Ma non vorrei dilungarmi su questi punti: appartengono solo alla superficialità della cultura del piano. Però condivido il tuo timore che oggi insistere, senza senso critico e senza cultura generale della pianificazione, sulla pianificazione "strategica" in alternativa a qualche altra, potrebbe risultare solo come una nuova moda effimera! Tutto dipende dai contenuti effettivi che si danno ai diversi processi di pianificazione che si attuano sotto il nome designato della pianificazione.

Ritornando al caso della pianificazione strategica federale americana, è indubbio che parte da una base culturale che chiamerei "aziendalistica" (o *corporate* per usare parole in corso in inglese sempre utili per chiarimenti.). Ma la definizione, e la "reinvenzione", della stessa "missione" di ciascuna amministrazione federale che impone la legge nel piano strategico (per di più operata con frequenti consultazioni (negoziazione?) con il Congresso che è la massima istanza rappresentativa dell'intera nazione, già dà, di per se, una visione del processo di pianificazione strategica completamente diverso da quella applicata a scala *corporate*, di azienda. E ciò sta implicando una trasformazione radicale anche delle metodologie insegnate nelle Business o Management Schools sotto la denominazione di pianificazione strategica. Dozzine di manuali stanno nascendo negli Usa, in materia di pianificazione strategica per il settore pubblico (ed anche per le imprese non profit) che non hanno più niente a che vedere con gli analoghi manuali per il settore delle imprese commerciali.

Ma c'è di più: essendo la logica della pianificazione strategica una logica "sistemica", essa non ammette confini nella

¹³Qui sto ripetendo concetti elementari della pianificazione (quelli fra l'altro ampiamente illustrati nei miei libri e manuali fin dagli anni '70, come i *Principi di Pianificazione Regionale* (Angeli, 1979).

strutturazione di un programma pubblico, avente degli obiettivi pubblici. Ciò significa che inevitabilmente quella logica porta alla analisi della compatibilità di ogni obiettivo (strutturato al suo interno in un sistema di strumenti per raggiungerlo) con gli obiettivi di altre unità amministrative di pianificazione che hanno altre missioni federali e governative. Ciò ha già portato ad una florescenza di contatti (negoziati?) interministeriali (inter-agency) per assicurarsi della compatibilità degli obiettivi (e strumenti) impiegati in ciascun piano strategico di singola unità. Il coordinamento fra unità di pianificazione è un requisito essenziale della pianificazione sistemica, ma già questo dà uno sviluppo al processo di pianificazione strategica del tutto differente da quello conosciuto nel passato.

Ma vale sempre tutto quello che abbiamo detto sopra circa la relatività degli approcci. Da un punto di vista della singola unità operativa (programma o insieme di programmi ministeriali), la pianificazione strategica può apparire come una pianificazione "dall'alto"; ma dal punto di vista delle scelte di governo generale (a qualsiasi livello territoriale) essa può sembrare una pianificazione "dal basso", con il rischio di frammentazione cui tu facevi allusione. (Ed infatti si è cominciato a criticarla da tutti e due i punti di vista). Il problema è sempre quello di assicurare che non vi siano deficienze di impostazione proprio a causa che vi sia una impostazione privilegiata (e pertanto limitante) nell'uno o nell'altro senso. (Non è per caso che nella mia recente relazione sull'esperienze in corso in Usa e, meno sistematicamente, in altri paesi europei, alla ricordata riunione scientifica della Società Italiana di Economia Demografia e Statistica (Alghero, maggio 1997), ho usato la espressione "pianificazione sistemica" piuttosto che quella "strategica", proprio perchè la prima mi assicura una maggiore neutralità rispetto ai rischi di interpretazioni parziali - e quindi svianti - della seconda).

D.7

Questa visione più di insieme la trovo più in Friend che non in

Bryson. Secondo te è legittimo fare una distinzione tra una scuola inglese ed una americana? La prima più sistemica ed coordinata rispetto all'altra più volontaristica e localistica?

R.7

La pianificazione di Friend (e di tutto il gruppo IOR, che ebbe fra l'altro il merito- come ho detto - di influenzare Faludi nelle sue riflessioni epistemologiche e metodologiche e la nascita di quella corrente scientifica chiamata "*planning theory*") è basata fortemente sulla applicazione della *ricerca operativa* alla scala dei governi locali. Operando a quella scala, inevitabilmente ha assunto una valenza necessariamente "intersettoriale", con problemi di coordinamento sistemico con le decisioni a scala superiore quella nazionale. L'esperienza americana è fortemente caratterizzata, oggi, dalla scala "settoriale" (agenzie federali) ma nello stesso tempo una scala "nazionale" (Bryson e molti altri manualisti americani, ne riflettono il carattere). Se vediamo le cose dal punto di vista della scala inter-settoriale l'esperienza americana è più localistica; ma se le vediamo dal punto di vista della scala interspaziale o territoriale, è più localistica l'esperienza inglese.

Non mi sembra pertanto che vi siano gli elementi per parlare di una "scuola inglese" o di una scuola "americana" (tanto più che vi sono molte esperienze americane a livello di stati, o anche di municipalità importanti, che hanno la stessa ottica di quella di Friend e dello IOR). C'è da dire forse, che l'esperienza americana va perfezionata nelle sue relazioni intersettoriali e quella inglese nelle sue interrelazioni regionali o territoriali. Ed è - fra l'altro - quello che sta avvenendo. Nel nome dell'approccio sistemico praticato effettivamente (politicamente e amministrativamente) e non più descritto solo in astratto.

D.8

Tu che credi tanto nella pianificazione sistemica e, come stai sostenendo, la stessa pianificazione strategica è figlia della pianificazione sistemica, come puoi spiegare la crisi e

l'abbandono che c'è stata della pianificazione sistemica? Come spieghi quest'allontanamento, quest'eclissi?

R.8

Si è vero, l'approccio sistemico, diffuso e rivendicato in modo marcato negli anni '60, si è poi sbiadito fino a "eclissarsi" - come hai detto - dall'attenzione. Ma ciò attiene al fenomeno che si è manifestato più in generale negli anni '70 e '80 del declino della razionalità e della fiducia programmatica e progettuale. In simultanea con fenomeni storici erratici come la guerra del Kippur, la crisi energetica, la guerra del Vietnam, la recrudescenza della "guerra fredda", si è avuta una involuzione politica (un ritorno a chiusure e preclusioni) ed anche culturale, e complessivamente un declino della razionalità. E' a questo declino della razionalità e al connesso appello al pragmatismo, giustificato da pretestuosi "fallimenti", che si deve attribuire la crisi stessa della pianificazione e del suo, inevitabile, intrinseco, carattere "sistemico". E in ogni campo abbiamo assistito ad un declino della qualità scientifica negli studi e nelle applicazioni della pianificazione.

Con la crisi della razionalità si sono parcellizzati gli approcci alla pianificazione, e ne ha risentito proprio il suo approccio sistemico. I problemi si sono studiati nel loro particolarismo, è emersa la passione per il caso singolo affrontato con analisi approfondite ma senza criteri di lettura e visione di insieme. Ha vinto insomma, per usare espressioni metaforiche, la pigrizia mentale e l'infingardia intellettuale. C'è stato in tutte le attività sociali un rigurgito di irrazionalismo, di pressapochismo, di svilimento dello sforzo scientifico organizzativo. C'è stata indubbia la crisi dei "grandi sistemi" e l'iniziativa diffusa e parcellizzata ha garantito la sopravvivenza e il rilancio dell'iniziativa su basi più personalizzate e partecipative. Ma questa modificazione strutturale, che può aver costituito anche un progresso attraverso la moltiplicazione delle iniziative, ha lasciato però insoluti molti problemi gestionali tradizionali e ha

messo in crisi la governabilità sociale nel suo insieme. Disoccupazione, ristagno del terzo mondo, devastazione ambientale e declino della qualità urbana ne sono dei macroscopici riferimenti.

In particolare, per quello che concerne più da vicino la pianificazione, ciò ha favorito la denigrazione superficiale di essa al punto che ne ha bloccato i progressi tecnico-scientifici, prima ancora che questi potessero essere appropriatamente sperimentati ed entrare nella mentalità e nella pratica corrente della governabilità. Si è parlato dei suoi fallimenti: ma essa, correttamente intesa e applicata, non è stata mai applicata: come può fallire qualcosa che non è mai stato applicato, e neppure sperimentato?

Un caso emblematico riguarda la pianificazione urbana. Negli anni '60 un principio elementare ormai acquisito nella cultura media della pianificazione urbana fu che non si potesse concepire un Piano regolatore (essenzialmente un piano di destinazione d'uso dei suoli) senza una contemporanea integrata valutazione della generazione di traffico che esso comportasse e sulla quale si sarebbero dovute basare anche le scelte di destinazione d'uso, per governare uno dei più delicati problemi di vita delle città. Insomma urbanistica e traffico si sono concepiti due aspetti della stessa cosa, con strettissima interdipendenza, insieme a tutte le interdipendenze sistemiche della città. Su queste premesse si sono studiati come è noto i modelli di simulazione e di gestione dei fenomeni urbani (purtroppo basati più su aspetti tecnici che non operativi) e con gravi lacune di impostazione (come l'errore di non approfondire in via preventiva l'appropriato ambito urbano sul quale essi potevano dare risultati significativi). Ma ciò malgrado sono rarissimi anche negli Usa gli esempi di applicazione di piani urbani e metropolitani fondati su detti modelli integrati di gestione. Alle prime difficoltà ed anche errori di metodo, le applicazioni si sono abbandonate, e non si è perseverato nella fiducia di un continuo miglioramento del metodo. Perché gridare al fallimento di tecniche che non si sono neppure

seriamente sperimentate?

D.9

In particolare, poi, la pianificazione dei trasporti è un settore particolarmente trascurato dall'urbanistica italiana, come ha sostenuto Luigi Mazza in un recente incontro al CNR.

R.9

Luigi Mazza ha probabilmente messo il dito su una piaga ancora più grave. Qui in Italia la separazione fra gestione urbanistica e gestione del traffico ha creato guai ancora peggiori. Ha messo nelle mani dell'ingegneria del traffico e della pianificazione dei trasporti che assume la domanda di trasporto come "data", come "esogena" al sistema di assetto territoriale, e non funzione di esso, la stessa modellistica dei trasporti. Per cui la "fluidità" del traffico è divenuta, senza alcun vincolo, (in una concezione "idraulica" dello stesso), la funzione obiettivo di ogni modello; ciò che ha ridotto virtualmente le nostre strade urbane a delle piste da corsa, aventi tutte le caratteristiche di piste da corsa (sensi unici, sottopassaggi, garde rail, etc.) meno quello della velocità. E ciò perchè i problemi della quantità del traffico, nei suoi intimi rapporti con l'uso del suolo, non sono stati risolti a monte dalle scelte insediative.

D.10

La legge n. 58/97 (la prima Bassanini) all'art. 17, stabilisce che il governo nell'attuazione delle delega si atterrà al principio di istituire sistemi di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici, la formazione delle carte dei servizi e di altri strumenti per la tutela dei diritti degli utenti e la sua partecipazione alla formazione delle carte dei servizi. Prevede che ogni amministrazione provveda alla "elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità e alla valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati" e lega l'allocazione annuale delle risorse a tali valutazioni. Ti

sembra questo gruppo di principi ispirati alla NPR (National Performance Review), semmai espunti proprio da quel principio di pianificazione che ci sta di più a cuore?

R.10

L'NPR è un grosso movimento che cerca di introdurre una maggiore disponibilità, da parte degli operatori della pubblica amministrazione, ad introdurre innovazioni. E' un grande movimento per la innovazione dei metodi. Certamente se io lo debbo giudicare in base ad una visione programmatica, da pianificazione strategica, io ne trovo una qualche contraddizione, e su ciò ho trovato molti consensi con colleghi americani che si sono occupati della cosa in seno ad un gruppo (di cui fa parte anche il già citato Hatry, che ha partecipato al Simposio di Caserta), creato dalla National Academy of Public Administration, per discutere i problemi applicativi della legge GRPA. Da un certo punto di vista c'è una certa contraddizione tra l'amministrazione della GPRA dove è previsto l'uso della pianificazione strategica, e la NPR, perché la prima è sistemica e quindi cerca di dedurre le innovazioni dagli obiettivi. Molti distinguono tra il *management by objective* e il *management by results*, come se i risultati possano essere valutati sul campo indipendentemente dagli obiettivi. L'NPR sarebbe tutta orientata ai risultati, mentre il GPRA punterebbe agli obiettivi. Questa contrapposizione è uno sbaglio: i risultati non si possono valutare senza una chiara determinazione degli obiettivi; sono in altri termini funzione degli obiettivi.

Ecco perchè tutte le indubbe positive normative di legge introdotte da alcuni anni in Italia - e quindi anche la ultima rappresentata dalla legge da te evocata - benchè hanno - o almeno dovrebbero avere - un effetto assai positivo, in quanto introducono una giusta concezione della misurazione dei risultati e delle prestazioni, e della valutazione delle prestazioni, d'altro lato rischiano di non favorire la creazione dei parametri necessari ed appropriati per dare senso e significato alla stessa

misurazione. In altri termini, queste innovazioni dovrebbero essere accompagnate ed inquadrare da una legge generale del tipo di quella del GRPA, introducendo il sistema della pianificazione strategica a tutti i livelli della amministrazione pubblica.

D.11

Un altro problema connesso a questo che hai ora evidenziato, anche presente nel dibattito americano a proposito di questi ultimi provvedimenti per le agenzie federali, è la domanda su chi sia il soggetto a cui riferire la pianificazione e le valutazioni dell'attività delle agenzie. Infatti quando si privilegiano i risultati, si prende in considerazione l'utente o cliente del servizio (customer) quasi in una logica di mercato, mentre quando ci si rivolge agli obiettivi, si punta verso quanto stabilito dal decisore politico in quanto rappresentate del cittadino secondo il vigente sistema istituzionale politico. Infatti un opuscolo della Brookings Institution, che tu prima citavi, propone di cambiare il cliente in proprietario, in quanto finanziatore della pubblica amministrazione con le tasse. Questo mi sembra un problema abbastanza centrale: nella pubblica amministrazione qual'è il soggetto rispetto a cui vanno fissati gli obiettivi e valutati i risultati?

R. 11

Anche qui io starei attento a sfuggire a questi dilemmi. Prima di rispondere vorrei riportare una battuta di Gore, durante la sua prolusione ad una conferenza sulla "*Reinventing Government Revolution*" (tenuta a Washington lo scorso maggio e a cui ho partecipato). Disse Gore che all'inizio di questa "rivoluzione" della NPR quando si introdusse questa figura del "cliente" (customer), tutti si incominciarono a chiedersi: "Ma chi è questo cliente? Il capo-ufficio? il Congresso? La risposta che ha prevalso è: l'utente dei servizi. Ma - sempre secondo Gore - la cosa importante sarebbe non quella sapere chi è il cliente, ma

mettersi "dal punto di vista del cliente". Se il cliente è l'utente, allora ne discenderanno delle innovazioni gestionali importanti. Per es. Gore ne indicò una: l'utente che vuole un passaporto dall'amministrazione da chi vada? a quale telefono della rubrica funzionale si rivolgerà? All'amministrazione degli esteri (se va all'estero)? All'amministrazione degli interni (se è un immigrato)? Non sarebbe meglio pertanto che gli elenchi del telefono fossero organizzati per soggetti, come le pagine gialle commerciali, con pagine dei servizi pubblici, dove si possa cercare direttamente la voce "passaporti" e trovare tutte le indicazioni del caso?

Tuttavia ciò non risponde al giusto quesito posto da te. La risposta convenzionale data da tutti i manuali della pianificazione strategica è che il cliente può avere, nel caso delle organizzazioni pubbliche, molte facce; e deve essere oggetto di preventiva accurata analisi prima di fissare le missioni e gli obiettivi della organizzazione. Questo soggetto multifacce viene ormai comunemente chiamato lo *stake-holder*, quello che ha una "posta" (non una "azione" proprietaria come lo *share-holder* nelle imprese private) sulla attività dell'organizzazione in questione: quindi può essere, a seconda dei casi (organizzazioni), i cittadini, il Congresso, i dipendenti, gli utenti, coloro che vengono danneggiati, etc. Il pragmatismo americano non "teorizza" su quali sono gli stakeholders; raccomanda solo di tenerne conto bene (di quelli "chiave" soprattutto ma anche di non dimenticarne nessuno) se un processo di pianificazione strategica desidera avere successo. Per grandi organizzazioni pubbliche i due principali stakeholders sono certo il Congresso (rappresentante dei cittadini) e gli utenti. Per i primi, come abbiamo detto, può prevalere come riferimento il raggiungimento degli obiettivi comunitari, per i secondi i risultati prestazionali. Ciò che si deve assicurare una armonizzazione di entrambi. Solo con un sapiente coinvolgimento di tutti gli stakeholders nel processo di pianificazione si potrà ottenere risultati tangibili e duraturi.

Ma la stessa capacità di tenere conto di tutto ciò fa parte della

professionalità del pianificatore. Ciò che non si deve dimenticare, e che bisogna far capire, è che c'è una tecnica e una metodologia della pianificazione con le sue regole che prescindono dai decisori. Chi siano essi questi ultimi, è indicato dal sistema politico. Chi siano i destinatari del processo viene analizzato. E' chiaro che nei regimi parlamentari il problema è ammettere che i decisori democratici - quelli che assumono una competenza a decidere con il voto popolare - abbiano un campo delimitato di scelta ed esista un altro campo di decisioni affidato a soggetti non pubblici: l'individuo singolo - se vogliamo mantenere una sfera di libertà individuale - o dalle associazioni, le famiglie, le associazioni di gruppo, i sindacati, i partiti o altre forme istituzionali e organizzative. Oggi pensiamo ad un sistema pluralistico dove non esiste un privilegiato a decidere, customer o Congresso che sia. Si tratta di dueo più soggetti ben diversi ma che debbono tener conto l'uno dell'altro. Sarebbe un guaio sia che il Congresso decidesse senza tener conto delle preferenze degli utenti come quello che queste preferenze non venissero filtrate dal Congresso in una visione più generale.

Perché dibattere troppo queste alternative? L'importante dal punto di vista tecnico della pianificazione è che quali che siano le decisioni che vengono prese e quale sia la struttura politica che riesce a prenderle, esse siano prese col grado maggiore di consapevolezza dei loro effetti. Ovvero col grado migliore di conoscenza del rapporto funzionale tra decisione e realtà o effetti. Questo non può che risultare che dal lavoro dei pianificatori. E' il modo in cui i pianificatori possono aiutare i decisori ad avere più chiari i possibili corsi di azione. Analizzare come sono articolate le decisioni, quale grado di consapevolezza si manifesta nel decidere è quanto fa parte della planologia, della scienza della pianificazione. Essa deve sape fornire ed anche creare gli strumenti perché i decisori conoscano meglio gli effetti delle loro scelte, decidano su alternative reali, non fittizie. Quanto più i pianificatori saranno in grado di produrre quadri tecnici di compatibilità, di competenze e perché no, una maggiore consapevolezza delle preferenze della gente

(attraverso migliori tecniche e pratiche di sondaggio di essa) , tanto più i decisori prenderanno appropriate decisioni...

Faccio questa considerazione da molto tempo, da quando si diceva: "il consumatore è sovrano". Ma, innanzitutto, esso si comporta in una maniera statisticamente standard. E allora dov'è questa sovranità, questa individualità? E poi, appena gli cambi un poco i termini delle sue decisioni, subito cambia posizione e preferenze. Allora stiamo attenti: sì, la preferenza del consumatore è molto importante, ma è altrettanto importante che il consumatore sia messo in condizione di preferire liberamente e consapevolmente. La conoscenza è libertà, non dimentichiamolo! La latitudine delle scelte dipende dal modo in cui il pianificatore costruisce i suoi scenari, produce le sue alternative. E' questa professionalità che dobbiamo difendere (che invece è andata distrutta dalla incapacità delle nostre Università di massa di produrre scienza e tecnica adeguate, ma solo generalità politiche).

D.12

Abbiamo parlato del Congresso e del consumatore. A questo punto ci è rimasta la pubblica amministrazione. Con essa non intendo solamente quella centralizzata dei Ministeri, ma anche l'apparato burocratico dei governi locali: regioni, provincie e comuni. Allora questo ruolo di pianificazione come maggiore consapevolezza e possibilità di scelta, potrà essere svolto proprio da tali apparati? Inoltre, il suo ruolo nello stato, quasi come quarto potere, la può legittimare in una funzione di pianificazione?

R. 12

Si credo che la funzione gestionale più importante dell'apparato statale in una società pluralista sia quella pianificatoria, e non quella di mera erogazione dei servizi, che nei limiti del possibile dovrebbe essere contrattata al di fuori (*contracting out*). Tuttavia questa funzione può essere vista

sotto due aspetti: quello manageriale e quello "tecnico-professionale".

La prima è quella sostanziale, e dovrebbe coinvolgere appieno la funzione della burocrazia. Per esempio nella Scuola superiore dovremmo (con il corso-concorso per nuove leve ma anche con un intenso aggiornamento degli alti dirigenti in carica) occuparci soprattutto di introdurre la capacità pianificatoria nelle strutture direzionali; io sostengo da molto tempo che per formare i top-managers dovremmo smettere di fornire insegnamenti che afferiscono alle discipline tradizionali, e di fare invece *solo pianificazione strategica*, (*il New Public Management*). E che dovremmo chiamare a soccorso le discipline tradizionali (l'economia, la sociologia, il diritto, l'ingegneria dei sistemi, l'ecologia ambientale, etc.) solo quando queste servono alla soluzione dei problemi che man mano possono emergere nella elaborazione e nella applicazione dei piani strategici.

Da un'altra parte dovremmo anche formare (e questo non necessariamente nella Scuola, ma negli ordinamenti ordinari delle Università) anche dei *veri e propri pianificatori*, professionalmente qualificati. Purtroppo anche in questa direzione oggi le Università sono deficienti. Insomma in generale penso che dovrebbero essere sviluppati in modo più intenso e specifico nelle Università due programmi concomitanti, ma mirati a due professionalità diverse:

- da un lato programmi per master in *Public Management*, in cui la pianificazione strategica è il filo conduttore del modo nuovo di gestire le organizzazioni pubbliche (ed anche quelle nonprofit) e in cui l'obiettivo è formare il manager public;
- e dall'altro dei programmi più specifici, più "tecnici" mirati a formare gli *analisti di programma*, i "pianificatori" - con specialità magari anche diverse, - che assisteranno i decisori, i manager, nella loro funzione.

Su questo punto le Università dovrebbero rivedere i loro

curriculum convenzionali e tradizionali che non sono più utili, in questo campo, alle nuove professionalità emergenti. Ci vorrebbero dei corsi di *metodi o tecniche della pianificazione* che siano tutti informati a quello che io chiamo l'"approccio planologico", ovvero di una competenza sistemica che vada dalla contabilità economico-sociale vista in funzione della programmazione, all'assetto del territorio fisico, ai problemi ambientali, ecc. Questo dovrebbe essere sostenuto dallo studio del metodo della pianificazione. E' importante far penetrare nell'università il movimento per le *scienze della pianificazione (o planologia)*. Se non costruiamo sulla pianificazione un approccio completamente nuovo (che abbandoni completamente le proprie origini disciplinari, ma semmai le ritrovi in un secondo momento con una prospettiva completamente nuova), un metodo sistematico, non riusciremo mai a trovare il bandolo della matassa dei nostri problemi di rinnovamento delle gestioni pubbliche.

D. 13

Rispetto a questi obiettivi, quali sono gli elementi positivi attualmente esistenti nella pubblica amministrazione? Per esempio, il settore economico - l'area del bilancio, per esempio - è quello in cui, secondo me, è maggiormente penetrata una mentalità, metodi ed obblighi di pianificazione. Forse si è sentita una certa influenza del PPBS. Questa mentalità è penetrata, anche tramite le leggi, fino alle autonomie locali, sotto la spinta di controllo delle spese, nel momento della crisi finanziaria dello stato. Invece molto più scoperti sono rimasti gli altri settori.

R. 13

Vale per i problemi della costruzione dei bilanci programmatici la stessa osservazione che ho fatto prima sui problemi di misura dei risultati. Un controllo di gestione fondato su un bilancio per programmi porterà sicuramente ad un miglioramento generale dei metodi gestionali, ad un maggiore controllo delle spese, etc.

Ma per avere un bilancio per programmi, ci vogliono i programmi, e se questi ultimi li arrangiamo sulla base delle pratiche correnti, senza sottoporli ad una radicale reinvenzione, come solo delle procedure di pianificazione strategica permettono, resteremo sempre con risultati parziali ed insoddisfacenti, che scivoleranno di nuovo nella routine tradizionale. La mia critica ai riformismi in atto nell'amministrazione italiana in proposito è di non partire con il piede giusto: il ripensamento totale e sistematico delle funzioni di ogni amministrazione, sottoposta all'analisi dei suoi programmi, e da questo derivarne tutte le operazioni raccomandate di semplificazione delle procedure, di valutazione dei costi e benefici delle regolamentazioni, della misurazione delle prestazioni e dei risultati, e infine, della costruzione dei bilanci di programmazione (program budgeting) (come esattamente prevede la applicazione della legge americana del Gpra).

D. 14

La pianificazione strategica è stata usata in Italia anche come criterio per confrontare i metodi di pianificazioni in atto ed elaborare proposte di riforma della forma del piano. Ad esempio nella proposta dell'INU si distingue tra un piano di uso del suolo e una pianificazione operativa il cui carattere appare essenzialmente strategico. Qual'è il tuo parere su tali proposte?

R. 14

Credo di aver già risposto implicitamente a questa domanda quando ho criticato la facilità di contrapporre metodi e talora "mode", nei processi di pianificazione senza un approfondimento parallelo sistemico di tutti gli approcci. Qui non c'è da cambiare la forma del piano ma di renderlo più ricco in tutte le direzioni. Non c'è da abbandonare il piano come piano di uso del suolo, ma come ho detto renderlo sistematicamente coerente con valutazioni nel campo dei trasporti, con i mezzi finanziari a disposizione, con le previsioni di altri piani delle

comunità "vicine" (comuni, aree metropolitane, o regioni che siano), proprio nel senso di renderlo più "operativo". D'altro lato nessun piano operativo può essere tale se non parte dalla definizione di un quadro di riferimento a medio e lungo termine, quadro che potrà includere anche i fabbisogni di uso del suolo per tutte le funzioni urbane e territoriali che gli si riferiscono. Insomma non c'è da slittare in superficie da un preteso metodo ad un altro. C'è solo da approfondire e rendere più tecnico il metodo della pianificazione, che è uno solo, anche se sembra che sia assai poco conosciuto (e forse proprio per questo così vilipeso, deformato e tradito).

In particolare sento sovente parlare di piano "strategico" come di un piano non definito nei suoi confini territoriali, nelle destinazioni di suolo, ma che dà le finalità e le linee generali dei programmi e poi permette all'amministrazione di intervenire caso per caso tenendo conto di queste grandi linee. Ma non è così che si definisce la pianificazione strategica. Il piano strategico non è un mero piano di destinazione dei suoli, in quanto quest'ultima può essere valida solo se definita a valle di un serio calcolo dei fabbisogni, connessi ad un insieme di altri fattori sociali economici ambientali; e solo se tiene conto - contemporaneamente - anche di molte condizioni operative che ne rendono intelligibile e prevedibile la fattibilità.

D. 15

Si avverte un impegno della Comunità Europea a diffondere la pianificazione strategica. La stessa Comunità ha incominciato ad impegnarsi in un quadro di pianificazione del territorio comunitario con il documento Europa 2000+. Vorrei chiedere qual'è il tuo parere sullo sviluppo della pianificazione strategica in Europa e se da essa ci possa giungere un ulteriore stimolo a sviluppare questo campo?

R. 15

Per verità, non vedo ancora a livello comunitario nessun serio impegno per la pianificazione e men che meno per la

pianificazione strategica.

Sul piano della politica territoriale, i documenti che via via negli ultimi anni si sono succeduti a Bruxelles, nell'ambito dei lavori del Comitato dei Ministri per l'assetto del territorio, e che vanno sotto la denominazione di Europa 2000, contengono solo degli scenari, e neppure tanto interessanti, descrittivi di alcune situazioni attuali, ma nessuna linea di indirizzo per lo sviluppo futuro. (Forse solo nel caso delle grandi linee di trasporto si sono recepite le indicazioni dei programmi comuni per l'alta velocità e i grandi assi di comunicazione). Talchè quegli scenari sono di poco ausilio ai *panels* di valutazione che devono giudicare la validità dei molti progetti territoriali (urbani, regionali etc.) che arrivano a Bruxelles nel quadro dei diversi programmi di finanziamento con i fondi strutturali.¹⁴

Dal punto di vista del rinnovamento dei metodi della funzione pubblica, la Comunità è ancora latitante. Sono molto più avanzati i lavori del Puma dell'Ocse. Presso la Commissione europea non esiste ancora nemmeno un piccolo servizio, in un angolo delle diverse DG che si occupa di funzione pubblica e di metodi gestionali.

Spero fortemente che la Commissione europea si metta al passo con queste esigenze innovative in settori in cui alcuni paesi membri sono già ad uno stadio assai più avanzato.

Come ho avuto modo di dire in parecchie occasioni, a scala comunitaria c'era la possibilità di esprimere dei criteri di politica della città ai quali condizionare la valutazione dei progetti territoriali di ogni genere che arrivano per finanziamenti vari a Bruxelles dai paesi membri. Si sarebbe dovuto approfondire la identificazione di standard per la definizione dell'*effetto città* quindi per l'organizzazione di una *politica dei sistemi urbani* alla scala comunitaria. E' quello che si è cercato di fare con uno studio nel quadro di un programma di ricerche (chiamato Actville) per la DGXII. Si lavorato solo su quattro paesi

¹⁴Ne so personalmente qualcosa, perchè la Commissione mi ha chiamato a far parte di molti di questi *panels*.

significativi della comunità: Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia. Il tema dello studio (del quale sono stato coordinatore con quattro squadre nazionali) era quello della integrazione della città con il suo hinterland. Abbiamo studiato quali sono gli indicatori di cui bisogna tener conto per produrre un effetto città. Poi si è andati a misurare tali indicatori, con criteri omogenei, in ciascun paese (e lo abbiamo fatto in quattro paesi per venti città, di diversa tipologia: grande, media, piccola, specializzate). Se si riuscisse a formulare un concetto europeo di "sistema urbano" valido per tutti i paesi membri (e lo si potesse discutere non solo con i rappresentanti governativi, ma anche con gli istituti universitari, i centri di cultura e le stesse città) si avrebbe la possibilità di costituire una base "sistemica" importante per la pianificazione urbana nei paesi europei. Ma siamo ancora lontani da una tale visione.

Questo concetto europeo di "sistema urbano" costituisce un perno su cui da tempo ruota la mia visione della pianificazione territoriale. Il sistema urbano, mi sembra l'unica unità appropriata di riferimento per la pianificazione alla scala urbana, alla scala dei bisogni quotidiani di ogni cittadino.

Altre entità comunitarie (i comuni, o le "aree metropolitane", così come risultanti dalle crescite spontanee attuali, e le stesse regioni) non sono delle *unità territoriali di pianificazione appropriate*, cioè dove si possa applicare una giusta visione sistemica e comparabile dei bisogni reali dei cittadini e dello sviluppo territoriale possibile. Anzi queste altre aree anomale sono aree che favoriscono l'assunzione di forme di pianificazione singola *non* sistemica (o non strategica), se non addirittura anti-sistemica. La pianificazione strategica alla scala territoriale urbana, come primo passo, deve definire la sua area appropriata di pianificazione, a rischio altrimenti di perdere tutta la sua significatività e la sua efficacia. L'area appropriata di pianificazione è un requisito essenziale della pianificazione strategica, sia per gli obiettivi essenziali della creazione di un effetto città, sia per il controllo di tutti i fattori che contribuiscono ad uno squilibrio e degrado urbano "ecologico"

(congestione, traffico, inquinamento, etc.) e alla applicazione di una buona gestione equilibrata dell'ecosistema urbano. Questo è un punto cruciale di una metodologia della pianificazione strategica che qui non posso sviluppare come merita (ho raccolto tuttavia i miei contributi sui requisiti urbanistici della città ecologica o sostenibile in un recente libro, cui mi permetto di rinviare per ogni approfondito sviluppo del tema).¹⁵

¹⁵*The Ecological City and the City Effect*, Ashgate, London 1997. (Presto si avrà anche la traduzione italiana). E' in corso di pubblicazione anche una mia *Teoria dell'Urbanistica*, che è un condensato delle mie lezioni di alcuni anni presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Napoli.