



Strumenti di governo del territorio in Italia: una proposta interpretativa

Davide Ponzini

Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano
Via Bonardi 3, 20133 Milano, Italia
Tel.: +39 02 23992603; fax: +39 02 23992610
Email: davide.ponzini@polimi.it

pubblicazione su **Planum**: Dicembre 2008
(ISSN 1723-0993)

Abstract

Negli ultimi quindici anni l'Italia ha sperimentato una proliferazione di forme di intervento pubblico nel campo della pianificazione del governo del territorio. La partecipazione all'Unione Europea ha dato impulso a trasformazioni economiche e istituzionali strutturali (e.g. sussidiarietà, concorrenza) e più specificatamente all'uso di strumenti alternativi e talvolta innovativi di governo del territorio. La prospettiva tradizionale della pianificazione assume che le nuove forme di intervento siano tecniche per meglio raggiungere obiettivi più o meno ampi, che includono rigenerazione urbana, sostenibilità ambientale, sviluppo economico locale, coesione sociale e altri. Questo articolo sostiene che gli studi urbani e regionali italiani hanno assunto in modo crescente prospettive e metodi tipici dell'analisi delle politiche pubbliche, ma non sono riusciti a dipanare l'intreccio tra le dimensioni tecniche e politiche degli strumenti delle politiche urbane. È proposto un approccio allo studio dei molteplici strumenti utilizzati per strutturare l'azione pubblica: regolazione, agenzie governative, bandi, contratti pubblico-privati, detassazione ed altri. Facendo riferimento critico alla letteratura internazionale, questo articolo propone un framework teorico ed interpretativo, volto ad utilizzare la categoria di strumenti di politiche come unità analitica di riferimento e in questo modo riflettere sulla pianificazione in Italia e all'estero. Si sostiene che, in questa fase, è possibile porre specifiche questioni tecniche e politiche relativamente al governo delle trasformazioni della città e del territorio mediante strumenti e che sia così possibile dare un impulso innovativo alla ricerca nel campo della pianificazione e delle politiche territoriali.

Una precedente versione di questo articolo è stata discussa con Pier Luigi Crosta, Luigi Mazza, Pier Carlo Palermo and Lester Salamon, che vorrei ringraziare. Vorrei anche ringraziare Jill D. Friedman per i suoi preziosi consigli linguistici nella versione in lingua inglese. Come sempre, l'autore è l'unico responsabile di quanto contenuto nel testo.

1. Problemi recenti e strumenti di governo del territorio

Negli ultimi quindici anni la pianificazione e le politiche territoriali in Italia hanno affrontato un certo numero di problemi tecnici e politici e hanno incontrato nuove opportunità relativamente all'uso di forme tradizionali ed innovative di azione pubblica. In seguito a tendenze di sussidiarietà, spinte dall'Unione Europea, la pubblica amministrazione italiana ha recentemente affrontato rilevanti pressioni derivate dalla condivisione della discrezionalità nella produzione e uso di beni territoriali e alla distribuzione sociale di rendite sia a livello locale che nazionale. Molte voci nel dibattito italiano hanno sostenuto che, nella attuali condizioni, la sola regolazione non è una forma adeguata a guidare le decisioni collettive relativamente all'uso dei suoli (Mazza, 2004; Mantini e Lupi, 2005), anche considerando il frequente rischio di cattura del regolatore da parte di interessi particolari e più generalmente all'inefficacia dell'intervento pubblico. Comunque, l'esistenza di alternative praticabili o di drastiche riformulazioni non possono essere date per certe, poiché queste potrebbero implicare costi pubblici insostenibili o acute iniquità sociali, oppure costi politici capaci di impedire la riforma stessa

Generalmente, un piano locale o regionale è stato interpretato come momento di sintesi, anche se non comprensiva, capace di curare la coerenza ed il coordinamento di varie azioni pubbliche. Nelle attuali condizioni, gli interessi pubblici e privati di una società plurale implicano modalità di governance su più livelli istituzionali. In molti casi italiani, questo ha indotto interferenze confliggenti tra diversi settori pubblici; alcuni importanti progetti pubblici, politiche infrastrutturali, e più generalmente la generazione di beni comuni sono a rischio di paralisi a causa delle impasse nei processi decisionali (Urbani, 2001 e 2007). Per gli stessi motivi, l'introduzione di attori privati o del terzo settore nella programmazione di politiche o l'introduzione di principi competitivi nella pubblica amministrazione sono stati sempre più legittimati nella pianificazione territoriale italiana.

Complessi meccanismi di perequazione e trasferimento di diritti o potenziali di sviluppo sono stati definiti da governi regionali e locali (Micelli, 2004a e 2004b). La mancata implementazione o il fallimento di questi tentativi possono essere spiegati non unicamente in termini formali, ma anche rispetto al quadro istituzionale di riferimento, alle competenze richieste alla pubblica amministrazione per metter in atto i meccanismi e, allo stesso tempo, alle modalità di azione degli attori sociali mobilitati.

A partire dalla metà degli Anni 90 un buon numero di grant competitivi e non sono stati concepiti in sede europea e ridefiniti o implementati sia al livello nazionale che regionale. I cosiddetti "bandi" (e.g. Urban, Prusst, contratti di quartiere) hanno rapidamente invaso il dibattito e le pratiche

urbanistiche (Ombuen et al., 2000; Cremaschi, 2001; Palermo, 2002). L'uso di forme legali e manageriali complesse può essere motivato non solo in termini di avanzamento tecnico. Osservando le tipologie di intervento (e.g centri storici, aree industriali dismesse, aree adiacenti a porti o stazioni ferroviarie o connotate dalla significativa presenza di edilizia pubblica) è chiaro che i nuovi strumenti sono stati associati con gli interessi di specifici attori pubblici, semipubblici e privati sia al livello nazionale che a quello locale. Spesso questi interessi, pur ottenendo innovazioni negli strumenti di programmazione, non sono riusciti ad indurre effetti urbani rilevanti attraverso queste nuove forme di azione pubblica. Inoltre, i Fondi Strutturali Europei per lo sviluppo economico hanno introdotto meccanismi legati al raggiungimento di obiettivi, inducendo importanti innovazioni, ma incontrando culture politiche ed amministrative resilienti agli impulsi innovativi per le politiche di sviluppo locale (Barca, 2006a e 2006b). L'insuccesso di molte esperienze di programmazione possono essere spiegate in termini di mancata constetualizzazione degli strumenti previsti oppure di indisponibilità degli strumenti di interagire con l'articolata varietà territoriale riscontrabile in Italia (Donolo, 2003), dal momento che i contesti locali e le reti attoriali influenzano, ed in certi casi determinano, limiti ed opportunità per l'intervento pubblico, non solo in termini di capitale sociale, ma anche relativamente a beni comuni localizzati.

Il numero di esperimenti di public private partnership è cresciuto rapidamente nell'ultimo decennio, sia in forme contrattuali definite nelle leggi regionali, che in forme istituzionalizzate come le società veicolo. Nel caso delle STU (Società di Trasformazione Urbana), il tentativo di importare dal contesto europeo e di applicare meccanicamente un dispositivo ad un insieme differenziato di contesti e di problemi urbani ha ridotto l'impulso innovativo di questo strumento di governo del territorio (Stanghellini, 1998).

In una visione più ampia, le interdipendenze e i feedback tra questi tipi di partenariati pubblici e pubblico-privati sono stati interpretati come una questione centrale per la governance urbana (Palermo, 2004). Per esempio, nel contesto italiano, la moltiplicazione di deroghe automatiche alla regolazione degli usi del suolo possono indurre le stesse disfunzioni (sia procedurali che sostantive) per cui questi strumenti sono stati adottati. Le trasformazioni urbane e territoriali spesso avvengono incrementalmente. Alcuni motivi di insoddisfazione verso gli esperimenti riformisti e progettuali nella pianificazione possono essere ricondotti a questa continua interazione e mutuo aggiustamento tra programmazione e implementazione (Palermo, 1992; Mazza, 2004). Un approccio incrementale all'azione pubblica ed al trattamento di problemi urbani e territoriali sembra richiedere una

prospettiva critica e non meccanica nei confronti dei differenti strumenti che l'Italia sta sperimentando.

In Italia, corpi burocratici consolidati in materia di tutela ambientale, paesaggistica e culturale hanno spesso diffuso, attraverso una legittima pressione politica, una interpretazione dei problemi di governance locale coerente con quei tipi di intervento preferiti dalla burocrazia stessa (e.g. intervento e gestione diretta del governo, regolazione), che tendenzialmente ha escluso l'introduzione di forme di intervento alternative (e.g. agenzie private e nonprofit, detassazione ed altri), pur avendone una valutazione tecnica assai limitata. Vice versa, alcuni strumenti promossi dalla Unione Europea e dai governi nazionali, come i gran competitivi, i partenariati pubblico-privati o le società veicolo, sono apparsi come episodi di emulazione e diffusione di forme istituzionali isomorfe, senza disporre di valutazioni combinate sul piano tecnico e politico di questi strumenti di governo.

Gli approcci tradizionali al planning ed alla amministrazione pubblica non hanno indagato e riformulato con successo questa serie di problemi. Anche se le sezioni più ortodosse dell'urbanistica italiana sostengono che debba essere la tecnica a trovare gli strumenti più adeguati alla natura dei problemi e degli obiettivi pubblici, importanti voci nel dibattito italiano hanno prestato costante attenzione ai processi interattivi e politici che costruiscono socialmente i problemi urbani e le potenziali soluzioni (Crosta, 1984; 1990; 1995; 1998). Negli ultimi quindici anni, l'approccio di analisi delle politiche pubbliche ha suggerito di concentrare l'attenzione sullo studio di interi programmi o insiemi di piani e interventi che coinvolgono molteplici attori. Ad ogni modo, queste posizioni di grande interesse, non sono sempre riuscite a influenzare completamente il livello operativo. La meccanica fine di questi processi e dei loro effetti urbani è generalmente trascurata.

Come mostrato nella letteratura internazionale di policy studies, l'adozione del concetto di strumento di governo o di strumento di politiche come unità analitica di riferimento, invece di indagare interi programmi o di isolati dettagli procedurali, permette di investigare gli specifici meccanismi implicati nella condivisione della discrezionalità tradizionalmente pubblica con un ampio insieme di attori. Nel campo della pianificazione e del governo del territorio italiano, questa prospettiva tocca aspetti sia tecnici che politici, derivati dalla proliferazione di differenti strumenti di politiche sta strutturando nuove forme di azione pubblica, ma non ha ricevuto sufficiente attenzione.

2. Uno sguardo sull'analisi delle politiche urbanistiche in Italia

Il dibattito internazionale sulla pianificazione urbanistica ha talvolta semplificato il pensiero e le modalità di intervento pubbliche italiane, comprendendole genericamente nell'area mediterranea. Anche se alcune evoluzioni della seconda metà del secolo scorso hanno in varia misura mantenuto alcune peculiarità della matrice moderna, tuttavia sono state più recentemente elaborate riflessioni ed esperienze rilevanti, più vicine allo studio delle politiche urbane anglosassoni e statunitensi. Attualmente si possono evidenziare nodi critici, sia concettuali sia operativi, che in Italia restano in parte irrisolti e che sono comuni a molti paesi non solo europei.

La radice moderna dell'urbanistica italiana si è concentrata in modo piuttosto tradizionale sulla prescrizione ed il disegno di interventi fisico-funzionali e li ha interpretati come tecniche legittime che permettono alla pubblica amministrazione di dare forma e contenuti alle città ed ai territori, in modo autonomo rispetto agli interessi che vi si manifestano (Astengo, 1966). L'importanza del confronto con gli interessi sociali ed economici e del potenziale stimolo che ne possono derivare è stata riconosciuta dalla cosiddetta urbanistica riformista (Campos Venuti, 1991), che da tempo si era distinta dalle correnti più tradizionali, interrogandosi anche sul modo di amministrare operativamente l'intervento pubblico e di guidare efficacemente le trasformazioni del territorio (Campos Venuti, 1967). Vi sono altre risposte innovative ai problemi dell'urbanistica moderna italiana. L'interpretazione degli elementi strutturali del territorio e le possibili relazioni tra piano e progetto sono state intese come esplorazione delle opportunità di trasformazione che una città effettivamente è in grado di perseguire (Secchi, 1989; 2000). Ad ogni modo, queste prospettive considerano la pianificazione urbanistica come scelta pubblica che utilizza modalità e strumenti in larga parte definiti unilateralmente dal settore pubblico, che in ultima analisi sono legittimati dal perseguimento dell'interesse collettivo.

In chiara discontinuità con la tradizione moderna, lo studio delle politiche pubbliche in Italia ha sottolineato ed anticipato l'interesse per l'osservazione delle azioni dell'amministrazione e di un ampio insieme di attori che formalmente o informalmente affrontano problemi pubblici (Dente, 1985 e 1990a; Cotta, 1989). Lungo questa traccia sono stati sviluppati negli anni successivi metodi, applicazioni ed esperienze di ricerca che hanno anche superato le posizioni della letteratura internazionale più orientate al problem solving, da subito interessando l'analisi urbanistica e territoriale e sottolineando che la misura del successo della guida pubblica risiede proprio nell'efficacia, ossia nella capacità di produrre effetti di trasformazione (Palermo, 1991 e 1992; Balducci, 1991). In questo modo, muovendo alcune critiche alle sperimentazioni riformiste,

L'urbanistica è stata reinterpretata non tanto come un ambito formale di intervento pubblico, quanto come articolato campo di effetti pubblicamente percepiti in relazione alla città ed al territorio (Crosta, 1990). In questo senso la politica urbanistica, in quanto unità analitica di riferimento, risulta essere un costrutto che comprende e rappresenta processi e insiemi di attività pubbliche che riguardano le trasformazioni del territorio e in cui la questione del coordinamento di pluralità di attori pubblici e privati è nodo centrale e problematico (Crosta, 1995). A partire da questo quadro teorico e metodologico, l'azione dei governi locali è stata a lungo studiata sottoforma di processi di decisione e di attuazione di politiche pubbliche, di progetti, di piani e di interi programmi (Dente et al., 1990; Bolocan e Pasqui, 1996).

Sin dai primi sviluppi lo studio delle politiche urbanistiche ha evidenziato il nesso diretto con quanto sviluppato dalla implementation research anglosassone e statunitense e ha sottolineato come le categorie derivate dall'analisi delle politiche pubbliche risultano utili come primo passo per comprendere le modalità attraverso cui sono trattati i problemi urbanistici e la relativa efficacia (Balducci, 1991). Con il passare degli anni anche le posizioni più ortodosse che interpretavano l'urbanistica come tecnica di prescrizione oppure come disegno della città ventura hanno dovuto riconoscere che piani, progetti urbani e programmi complessi sono in realtà definiti e gestiti in un processo politico e sociale (come notato, tra gli altri, da Mazza, 1997; Gabellini, 2001; Palermo, 2001). L'analisi delle politiche ha così vissuto una rapida espansione negli studi urbani e territoriali, toccando gli ambienti più sperimentali così come quelli più istituzionali (tra gli altri Bolocan et al. 1996; Avarello e Ricci 2000; Avarello, 2000). Secondo questa prospettiva analitica sono state sviluppate numerose ricerche a ridosso di piani e programmi che si sono nel frattempo moltiplicati nel campo delle politiche urbanistiche e territoriali (tra gli altri: Ombuen et al., 2000; Cremaschi, 2001; Palermo, 2002; MIT, 2002; Palermo e Savoldi, 2002; Clementi, 2004; Savoldi, 2004; Pasqui, 2005).

Le attuali accelerazioni dei processi di sussidiarietà istituzionale pongono pressanti interrogativi sulla capacità di guidare lo sviluppo ed i mutamenti del territorio, sulle modalità di condivisione della discrezionalità tradizionalmente affidata all'amministrazione pubblica con parti di società e di mercato, sugli effettivi meccanismi che i governi possono adoperare per strutturare network di intervento. Dopo alcuni anni di sperimentazione e di studi in questo campo, oggi si possono registrare crescenti critiche e insoddisfazioni, soprattutto relativamente alle implicazioni operative e all'efficacia dell'azione di governo dei processi di trasformazione urbana e di sviluppo del territorio (Cremaschi, 2006).

In Italia sono presenti differenti tentativi di superamento di questi limiti. La categoria concettuale di governance di origine anglosassone è stata inizialmente interpretata in modo certamente rilevante per le ricerche sulle politiche urbane (Dente, 1990b; Balducci, 2000; Pasqui 2001). In breve il concetto è stato tradotto in numerose esperienze non sempre significative, che non hanno finora saputo cogliere e trattare in modo soddisfacente pressanti interrogativi sia tecnici che politici della governance territoriale. Una posizione convincente, che non fa riferimento alla pianificazione urbanistica tradizionale da cui l'analisi delle politiche ha già mosso notevoli passi, né tantomeno allo studio giuridico-formale limitato entro i solo confini delle strutture amministrative, è quella di governo del territorio (Palermo, 2004). Questo tema, già nelle sue anticipazioni degli anni Settanta, ha osservato gli strumenti di governo delle trasformazioni territoriali, non solo come meccanismi tecnici, ma come processi politici di costruzione sociale dei programmi che hanno come obiettivo l'organizzazione del territorio (Merloni e Urbani, 1977; Ceccarelli, 1978; Magnaghi, 1981).

Nel campo urbanistico e dello studio delle politiche pubbliche non sono rintracciabili indagini che si concentrano esplicitamente sui differenti meccanismi che governi nazionali e locali adottano per strutturare l'azione pubblica e che sono da oltre un decennio adoperati per guidare le trasformazioni territoriali italiane. Anche a fronte delle trasformazioni nella programmazione urbanistica e territoriale, recentemente in Italia si stanno considerando prospettive di studio degli strumenti di governo, includendo paradigmi in parte differenti da quelli dell'analisi delle politiche pubbliche (Pasqui, 2004). Queste posizioni destano notevole interesse e certamente possono esplorare problemi relativi alle forme di istituzionalizzazione delle pratiche di governo e delle culture amministrative (Crosta, 2006), tuttavia sembrano approfondire le questioni urbanistiche e territoriali più problematiche con limitati riscontri operativi per la strutturazione dell'azione e per lo studio delle relazioni tra dimensioni tecniche e politiche del governo del territorio.

Così come in molti altri campi di intervento pubblico nei paesi occidentali, anche nel governo del territorio italiano negli ultimi quindici anni è sempre più visibile la proliferazione di strumenti: le forme più tradizionali di intervento diretto del governo nazionale o locale e di regolazione sono state affiancate, o in certi casi sostituite, da contratti tra attori pubblici e privati o tra livelli differenti di governo, da grant (i cosiddetti "bandi"), da società veicolo, dalla costituzione di diritti o potenziali edificatori commerciabili o società miste e da molte altre forme. Questi strumenti richiedono di essere osservati con un dettaglio che le categorie tradizionali dell'analisi delle politiche pubbliche non riescono a raggiungere. Lo studio dei mezzi adottati dai governi per

perseguire i propri obiettivi può utilmente riferirsi ad un ampio dibattito internazionale, che ad oggi non ha riscontrato sufficiente attenzione in Italia e nella maggior parte d'Europa.

3. Tre contesti nazionali e due generazioni di studio degli strumenti

Con una lunga storia filosofica e politologia alle spalle, gli studi degli strumenti del governo hanno vissuto una rapida evoluzione negli ultimi decenni, intrecciando discipline economiche e sociali, seguendo filoni autonomi di approfondimento in almeno tre contesti nazionali: gli Stati Uniti, il Canada ed il Regno Unito (Howlett, 1991). Sembra opportuno selezionare gli autori e delle questioni più rilevanti per il tema proposto.

3.1 Tools of government action negli Stati Uniti

Basandosi sull'approccio pragmatista di Dewey (1927 e 1935) e sugli studi fondativi di Charles Lindblom e Robert Dhal della Yale University (Dhal e Lindblom, 1953; Lindblom, 1959 e 1965) e confrontandosi con i più recenti studi della implementazione (Hargrove, 1975; Pressman e Wildawsky, 1979), Salamon (1981) sostiene che l'unità analitica di riferimento dovrebbe essere lo specifico meccanismo di intervento del governo e non più interi programmi di politiche. Anticipando le possibilità di studio e di giudizio degli strumenti, Salamon pone due domande che restano centrali fino ad oggi nel dibattito non solo statunitense sui policy tool: quali fattori influiscono sulla scelta degli strumenti per l'azione di governo e quali conseguenze questa scelta ha per il successo di una politica o un intero programma di intervento. L'attenzione sugli strumenti di governo, più che sulle politiche pubbliche o sui programmi porta con sé la convinzione che sia generalmente possibile scegliere e sostituire strumenti potenzialmente alternativi e che vi siano meccanismi capaci di affrontare problemi pubblici con maggior successo di altri.

3.2 Governing Instruments in Canada

Lo studio seminale del filone canadese è senza dubbio *The Choice of Governing Instrument*, preparato nel 1982 per fornire indicazioni sulla regolazione in varie materie per l'Economic Council del governo canadese da Micheal Trebilcock, Douglas Hartle, Robert Prichard e Donald Dewees. Facendo riferimento a discipline economiche, sociali e giuridiche, questa ricerca sostiene che il governo canadese stava moltiplicando acriticamente misure di regolazione in vari campi economici e sociali senza considerare altri meccanismi possibili. In questo modo, lo studio affronta il tema della scelta e della valutazione di differenti forme di azione che il governo può adottare per

esercitare legittimamente il proprio potere e la propria influenza. Lo studio mostra con chiarezza che la regolazione è solo una possibilità e ne evidenzia altre, come la spesa, la tassazione, l'esortazione. Sulla base dei lavori pionieristici di Salamon (1981), il gruppo di Trebilcock sostiene che, una volta definito il problema e gli obiettivi pubblici, non tutti i mezzi sono ugualmente utili e che il governo può effettivamente scegliere consapevolmente modi più appropriati, una volta compreso che teoricamente questi modi sono sostituibili tra loro.

Il lavoro di Lowi (1972), che mostra come le politiche pubbliche possano indurre modalità di interazione politica, ha influenzato la prima generazione di studiosi di strumenti. In particolare *The Choice of Governing Instrument* del gruppo di Trebilcock mette in discussione i principi assiomatici secondo cui la scelta degli strumenti di governo è legata a ragioni tecniche e di efficienza. Secondo questi studiosi i processi decisionali che portano all'adozione di un meccanismo sono giochi decisionali che possono essere studiati direttamente, in cui la logica di scelta è motivata secondo categorie politiche, in cui gli attori scelgono gli strumenti in base ad un calcolo di costi e benefici elettorali (Howlett, 2005). I giochi sono spesso ridotti all'interazione di tre tipologie di attori autointeressati: politici, burocrati e portatori di interessi particolari. In questo senso, l'uso dilagante della regolazione è motivato dal basso costo percepito da parte dei cittadini e dall'alto grado di influenza dei politici nel processo di policymaking (Hill 2005). Tuttavia, due decenni dopo lo stesso Trebilcock (2005) ha riconosciuto la debolezza dell'approccio della instrument choice, aprendo il campo a contributi di altre discipline delle scienze sociali.

3.3 *Tools of government nel Regno Unito*

Differentemente da quelle canadesi e statunitensi, la scuola britannica è tradizionalmente concentrata sullo studio della pubblica amministrazione. Hood (1986) propone categorie semplici e che hanno avuto un certo rilievo nel dibattito, ma sintetizza le questioni di scelta degli strumenti in un modello esplicativo parziale, che non considera debitamente le influenze degli attori non afferenti al settore pubblico. Il modello elaborato dall'autore considera le risorse del governare (informazioni, autorità giuridica, finanziamenti, organizzazione), ma fornisce categorie di strumenti troppo ampie per spiegare meccanismi effettivi di interazione e che talvolta risultano contraddittorie, non specifica risorse che hanno rilievo consolidato nella policy analysis. Generalmente, l'approccio sistemico adottato non sembra aderire alle dinamiche interattive che si intende spiegare (Hood, 2006).

3.4 La prima generazione di studi politici sugli strumenti di governo

Nonostante i limiti evidenziati, questa prima generazione di studi canadesi e statunitensi ha avuto il merito di mostrare con chiarezza che gli strumenti di governo non sono meccanismi neutri, ma parte profonda del processo politico di costruzione dell'intervento pubblico: "Policy instruments are not political neutral, and the selection of one instrument or another for a policy intervention will generate political activity, and have political consequences. More importantly, political factors and political mobilization affect the initial selection of instruments and the ultimate implementation of policy. Attempting, therefore, to assess policy outcomes without also considering the means to be employed to achieve those ends as well as the politics shaping tool choices is likely to result in potentially faulty policy decision" (Peters, 2002, 552). Sostenere che gli strumenti abbiano, sia nella scelta che nella implementazione, forme non tecniche ma tipicamente politiche sembra però solo un primo passo per specificare come questa interazione si manifesti e come sia collegata alle differenti caratteristiche di uno strumento di governo ed ai motivi della sua scelta.

Questo è un punto distintivo per la letteratura in esame: similmente alle discipline economiche, la prima generazione di riflessioni politologiche sugli strumenti si concentra sulle relazioni tra governo ed economia di mercato, ma cerca di motivare induttivamente quello che è stato deduttivamente assunto dagli economisti. In economia spesso ricorre l'argomento dei fallimenti di mercato in cui si sostiene la necessità dell'intervento del governo, in particolare attraverso la definizione di regole (tra gli altri Stiglitz, 1989). Generalmente gli studiosi di scienze politiche di prima generazione rifiutano il modello imposto dagli economisti, proponendo di considerare gli strumenti non tanto come elementi di fine-tuning dell'economia di mercato, ma come elementi di processi politici. In alcuni casi, è stata solidamente sostenuta che gli strumenti non sono scelti in modo razionale o tantomeno in modo da massimizzare il benessere collettivo. Nonostante ciò, è possibile osservare le motivazioni concrete e talvolta contingenti che spingono il governo ad intervenire mediante strumenti nella produzione di beni e servizi pubblici.

3.5 Le aperture della seconda generazione

In anni più recenti alcuni studiosi sostengono che la combinazione degli studi sugli strumenti di governo e dell'approccio di governance ha dato luogo ad una seconda generazione di riflessioni (Salamon, 2002a; Eliadis et al. 2005) e suggeriscono che lo studio multidisciplinare, integrato e sistematico degli strumenti vada combinato con le sfide contemporanee del design dell'azione di governo all'interno della società. Mentre la prima generazione era più concentrata sugli effetti

diretti e di tipo sostantivo (con la nota predilezione per command and control e regolazione delle attività di mercato), la seconda è più attenta agli strumenti procedurali, ossia a quelli capaci di dare forma a network (anche misti) per trattare direttamente o indirettamente un problema pubblico (Eliadis et al 2005, Howlett 2005). Si può sostenere che la seconda generazione ha tendenzialmente abbattuto i confini nazionali, almeno sotto il profilo del dibattito scientifico, e che molte delle differenze sono andate via via assottigliandosi. Nella definizione degli strumenti e delle motivazioni della loro scelta e del loro successo si tenderà a fare riferimento alla ormai vasta letteratura di seconda generazione.

3.6 Gli strumenti di governo

La letteratura ha sviluppato un considerevole numero di riflessioni relative al tema degli strumenti, adottando prospettive assai diversificate. Similmente a quanto precedentemente sostenuto da Vedung (1998), secondo Salamon, “a tool, or instrument, of public action can be defined as an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem” (2002b, 19). Questa definizione ci aiuta a comprendere che ciascuno strumento ha caratteristiche di policy design distinguibili, che tendono a strutturare i network di attori (ad esempio posizionandoli in base a vantaggi o svantaggi nel compiere certe azioni) in risposta a certi problemi pubblici. Pur nella consapevolezza che queste caratteristiche non possono essere intese in modo predittivo, l’azione pubblica può essere compresa specificatamente all’interno dei meccanismi di governo come governo diretto, regolazione, uso di agenzie, grant e molti altri.

Vi sono fattori che lo studio di strumenti prende in limitata considerazione come la pressione esercitata dagli interessi, l’incrementalismo, le idee e le ideologie che talvolta dominano la scena pubblica ed istituzionale, l’internazionalizzazione delle politiche o la loro contestualizzazione. Questi fattori sembrano avere capacità esplicative che non sono singolarmente sufficienti ad approfondire compiutamente i cambiamenti generalmente in corso nell’azione pubblica in questi anni. Non può essere dato per scontato che in modo aggregato essi possano farlo e non è questo l’obiettivo del presente articolo. Riflettendo sul futuro dello studio degli strumenti di governo, importanti studiosi della materia (ad esempio: Trebilcock, 2005 e Peters, 2005a) propongono di adottare analisi basate su molteplici criteri, che possono derivare da differenti campi delle scienze sociali. Sembra dunque possibile portare alcuni innesti ed adattamenti alla teoria dei tool in base al campo problematico che si intende affrontare.

4. Motivi di scelta ed elementi critici degli strumenti di governo

Gli elementi di interesse relativi al contesto italiano ed europeo trovano in parte riscontro teorico nella letteratura Americana e Canadese relativa agli strumenti di governo. In parte, sembrano indispensabili alcuni approfondimenti critici di queste teorie. Le analisi svolte in ambito internazionale si fondano sulla assunzione implicita o esplicita per cui un'autorità di governo generalmente dispone della possibilità di selezionare uno tra strumenti alternativi oppure, in una data circostanza, può decidere di sostituire uno strumento di intervento con altri (Howlett e Ramesh, 1995). Alcuni studi di prima generazione e larga parte degli studi attuali nelle discipline economiche hanno cercato di spiegare la selezione degli strumenti come una scelta tecnica, adottata in risposta a determinati problemi e in seguito a valutazioni oggettive delle caratteristiche funzionali delle misure di intervento pubblico. Nelle condizioni idealizzate da questa letteratura l'utilizzo di uno strumento è finalizzato alla massimizzazione dei benefici in base a criteri ed obiettivi di interesse pubblico o degli attori che partecipano alla scelta politica. Tuttavia, nel mondo imperfetto in cui operiamo (e di cui il contesto italiano è evidentemente parte) questo non sembra possibile per ragioni ineludibili, non solo ascrivibili ai costi di transazione (Williamson, 1996), come l'estrema complessità dei processi decisionali, la distribuzione asimmetrica delle informazioni tra gli attori, la presenza di esternalità positive o negative che spesso costituiscono il cuore dell'azione pubblica, il grado di indeterminatezza degli obiettivi delle politiche e dei programmi di intervento, l'estrema ambiguità dell'interesse pubblico, la dipendenza da fattori contestuali ed altro ancora.

Allo stato dell'arte è possibile considerare un insieme di motivi e di elementi nodali che concorrono a definire l'adozione di uno strumento ed a dar luogo al suo successo: le caratteristiche degli strumenti, gli interessi degli attori in campo, la definizione del problema pubblico affrontato, l'incrementalismo dell'azione pubblica, l'integrazione tra strumenti e la loro contestualizzazione, le istituzioni e le culture con cui si confrontano. Questo insieme non è ancora stato complessivamente discusso nel dibattito internazionale, ciononostante la considerazione organica e critica degli elementi derivati dalla letteratura permette di costruire una matrice analitica ed interpretativa articolata, che sembra sufficientemente versatile per affrontare lo studio degli strumenti di governo del territorio e dei suoi problemi emergenti e che può interessare altri campi di politiche pubbliche.

4.1 Caratteristiche degli strumenti

Dagli studiosi di qualsiasi provenienza è accettata l'idea per cui la scelta tra strumenti alternativi per affrontare un problema pubblico ed il loro successo dipendono anche dalle caratteristiche degli

strumenti stessi (Salamon, 1989). Se questo principio non è messo in discussione, al contrario è ancora aperto il confronto su quali siano le caratteristiche più rilevanti e fino a che grado sia possibile inferire giudizi sulla base di elementi che possono sensibilmente variare tra un'applicazione ed un'altra e che non sono quindi generalizzabili. Il lavoro estensivo e sistematico di alcuni tra i più importanti studiosi internazionali guidati da Lester Salamon della Johns Hopkins University (2002a) ha proposto ed approfondito in molteplici campi e contesti un primo insieme analitico ed interpretativo di caratteristiche. Nell'analisi e valutazione degli strumenti sono innanzitutto importanti le caratteristiche di efficacia, efficienza, equità, gestibilità tecnica, legittimità e fattibilità politica, sia in termini generali che nelle applicazioni del campo di politiche analizzato. È difficile sostenere che queste caratteristiche predicano il funzionamento di uno strumento in modo deterministico in un campo di politiche complesse. Non si può considerare questi criteri in modo interamente normativo nell'applicazione di uno strumento (per esempio perché gli effetti sono ambigui e interpretabili a seconda delle differenti prospettive degli attori, perché l'efficienza può essere indeterminata visto che i governi spesso non tengono in considerazione i costi sostenuti da numerosi attori sociali e i benefici hanno molteplici forme, perché l'equità tiene conto di popolazioni limitate, perché un elevato numero di variabili ulteriore a quella dello strumento di politiche cambiano simultaneamente).

Non sembra di poter attendere che vi sia una determinazione causale tra meccanismi di governo ed effetti di cambiamento sulle condizioni sociali per cui gli strumenti sono intesi (Peters, 2000). Inoltre per ciascuno degli strumenti possono essere considerate le dimensioni-chiave dei meccanismi di governo, come il grado di coercizione implicato, la directness, l'automaticità, la visibilità nei budget e nel dibattito pubblico ed anche le procedure impegnate nella gestione degli strumenti stessi. Evidentemente queste caratteristiche e dimensioni degli strumenti hanno un valore analitico, interpretativo e che può essere meglio temperato relativamente ad un più ampio insieme di questioni di scelta ed implementazione degli strumenti.

4.2 Gli interessi degli attori sociali in campo

È comunemente accettato che per studiare gli strumenti sia indispensabile procedere con un'analisi politica degli interessi mobilitati (Peters, 2002a). La politica della selezione degli strumenti si manifesta innanzitutto nei vantaggi e negli svantaggi che lo specifico meccanismo dispone nei tool network e nei gruppi sociali toccati dalla politica. Sin dai primi studi, Salamon (1981) espone un paradosso centrale all'evoluzione dell'uso di strumenti di governo negli ultimi decenni e dalla

spiegazione politica di questo fenomeno: il “paradosso del management pubblico” spiega che gli strumenti più complessi da gestire ed implementare da parte del governo per via della complessità del network di attori mobilitati, ossia gli strumenti maggiormente indiretti, sono spesso adottati perché sono in grado di coinvolgere nelle operazioni attori sociali che tendenzialmente supporteranno politicamente la scelta.

Nelle reti sociali è possibile individuare, per ciascun attore o gruppo interessato, gli obiettivi e le attese e in molti casi i benefici ed i costi (economici, politici, simbolici) della partecipazione alla scelta ed all’implementazione di un particolare strumento. Studiando esempi e processi sviluppati nel tempo, è possibile ripercorrere a ritroso il percorso attuativo e decisionale per evidenziare gli effetti distributivi attesi e realizzati, ed eventualmente lo scarto tra i due, anche in virtù degli effetti inattesi che possono essersi verificati. In certi casi può essere interessante far emergere anche legami diretti ed indiretti degli attori per particolari strumenti, queste forme di interesse possono essere anche di secondo o terzo ordine (Peters, 2002a).

4.3 Definizione del problema pubblico

Una parte significativa della letteratura interpreta gli strumenti di governo come meccanismi adottati una volta definito il problema che l’azione pubblica deve affrontare. La corrente più razionalista dei policy studies, secondo cui le caratteristiche dei problemi pubblici sono oggettive e conoscibili da tutti gli attori coinvolti nei processi decisionali, sostiene che sia la tecnica a poter determinare la scelta degli strumenti più adeguati per la natura dei problemi e per perseguire gli obiettivi pubblici stabiliti. Al contrario Trebilcock (2005) sostiene che nella scelta degli strumenti vi siano considerevoli dinamiche incrementalmente difficilmente comprensibili in un modello decisionale lineare. La partecipazione di molteplici attori nella vita democratica e civile implica un certo grado di influenza sulla definizione del problema pubblico da parte dei rappresentanti politici e dei gruppi che esprimono interessi, sia collettivi che individuali (Lindblom, 1990). Le preferenze di questa pluralità di attori per scegliere e seguire certi corsi d’azione pubblica possono incidere notevolmente nel dibattito pubblico legato ad un problema, anche attraverso la circolazione di informazioni selezionate ad hoc e l’elaborazione intenzionale di particolari costrutti conoscitivi e strategici (Stone, 1988). Gli strumenti sono quindi un modo per comprendere più approfonditamente le ragioni politiche che conducono a una particolare definizione di un problema pubblico e che implicano determinati meccanismi e tecniche per ricercare la sua soluzione (Peters e Hoornbeek, 2005).

Una volta assodato che l'utilizzo di certi tool è strettamente collegato alla definizione di un problema o di un'opportunità pubblica, si può notare che ci sono soluzioni presenti in un campo di politiche che sono "in cerca di problemi" (Cohen et al, 1972; March e Olsen, 1976; Olsen, 2001; Peters, 2002b). In particolare lo studio di Doern e Phidd (1983) mostra che il processo di policy può essere associato agli strumenti in vario modo. Ogni strumento infatti implica un insieme di attori e definisce regole che influenzano la partecipazione pubblica e l'affermazione di certi valori democratici ed in questo modo possono avere ricadute sulla definizione del problema e degli obiettivi di policy.

Inoltre non si deve trascurare che molti strumenti sono tesi ad intervenire sulla definizione stessa dei problemi (Bemelmans-Videc, 1998). In effetti, una parte dell'attività di governo consiste nel disseminare informazioni relative ai problemi sociali ed alle loro potenziali soluzioni. Esistono strumenti specifici di informazione e di persuasione che talvolta possono indurre effetti sull'agenda politica, fino ad una vera e propria manipolazione del problema stesso (Schneider e Ingram, 1990; Vedung e Doelen, 1998; Weiss, 2002). In certi casi l'influenza del governo può portare alla creazione di costrutti stabili di significato percepiti di particolari attori sociali o all'istituzionalizzazione di una certa prospettiva d'azione sociale relativamente ad un problema pubblico.

4.4 Oltre il funzionalismo: limiti del policy design e incrementalismo degli strumenti

Nonostante l'impegno del governo, i processi di soluzione dei problemi pubblici sono adattativi ed incrementali, spesso si discostano da quanto definito nella fase di design degli interventi non realizzando meccanicamente le funzioni attese dal governo e dagli attori sociali coinvolti (Bressers e Klok, 1988). La distanza tra quanto definito dalle norme nella legiferazione e quanto si può osservare empiricamente nell'implementazione dello strumento talvolta mostra gli effetti inattesi e paradossali indotti, anche in termini di retroazione sull'azione pubblica e sulle reti di attori mobilitati (Boudon, 1985). Questo è vero non solo perché la conoscenza analitica spesso non è sufficientemente estesa o approfondita oppure l'eliminazione degli effetti non desiderati da alcuni attori sarebbe troppo costosa in termini economici o politici (Boudon, 1982), ma anche perché gli impatti dei programmi pubblici, vantaggi e svantaggi sociali, sono prodotti involontariamente in modo congiunto e perché gli effetti sono tecnicamente ambigui se osservati a valle del processo sociale da essi innescato (Stone, 1988 e 2002).

Allo stesso tempo, uno studio longitudinale dell'uso di uno strumento può far notare come siano non solo le reti a trasformarsi, ma anche gli attori stessi (Hirschman, 1970 e 1982). Questo influenza profondamente le meccaniche di governo e può essere facilmente osservato: si pensi alla crescente privatizzazione o nonprofitizzazione dei enti ed agenzie pubbliche e come la loro autonomia richieda la creazione e l'adozione di nuovi strumenti.

Su questo punto non è chiaro quanto siano fondate le speranze di intravedere un'applicazione immediatamente operativa delle conoscenze relative agli strumenti di governo nella gestione delle politiche e nell'amministrazione pubblica. Sulla base delle conoscenze attuali non sembra sempre verificato che l'adozione di uno o più tra strumenti alternativi sia basata sugli effetti tecnicamente determinabili. Certamente si può escludere che vi sia un legame esclusivamente funzionale tra fini pubblici e mezzi dell'azione di governo e in termini di azione pubblica indotta (Ringeling, 2002b).

Sul fronte più politologico del dibattito sono stati considerati i principali limiti del policy design nei confronti di contesti locali e di forme istituzionali esistenti. Pierson (2000a) ha fatto notare che un approccio meccanico allo studio delle politiche e della politica, incentrato sulle capacità razionali degli attori di disegnare soluzioni ottimizzanti a problemi definiti, non permette di comprendere come alcuni corsi di azione pubblica possano avere conseguenze molto estese, ben al di là di quelle valutate dagli analisti più tradizionali. In certi casi queste conseguenze hanno una retroazione che permette di spiegare le scelte nel tempo, i comportamenti degli attori e l'efficacia (ossia la produzione di effetti) dell'azione pubblica. In sostanza Pierson (2000b) sostiene che vi siano almeno tre limiti al design funzionalista: gli attori non sono sempre strumentali, le scelte da essi effettuate non sempre sono ottimizzanti nel lungo periodo e le loro azioni danno luogo ad effetti inintenzionali molto rilevanti. Ad ogni modo, nello studio degli strumenti, come nello studio dell'azione sociale, la solidità di approcci meccanicisti, deterministi o funzionalisti sembra oggi perlomeno incrinata. Come detto, sembrano più convincenti le posizioni che si concentrano sull'interazione contestualizzata tra attori sociali, sull'incrementalismo dei processi e sulla possibilità di includere effetti imprevisi o non intesi. La posizione incrementalista sviluppata nel corso di mezzo secolo da Lindblom (1959; 1965; 1980; 1990) ed altri, sembra corrispondere largamente ai problemi concettuali posti dalla scelta e dall'implementazione degli strumenti di governo nei contesti di democrazia pluralista. Allo stesso tempo, le evoluzioni più recenti di quest'autore hanno sviluppato un quadro teorico adeguato, anche nell'interpretazione critica dell'utilizzo di forme e meccanismi di mercato come strumenti di governo (Lindblom, 2001).

4.5 Polistrumentismo e integrazione, multilateralità

Molto spesso i governi non si trovano a scegliere un esclusivo strumento per intervenire, ma prevedono molteplici meccanismi d'azione all'interno di una medesima politica pubblica, talvolta costituendo dei veri e propri pacchetti integrati (Howlett e Ramesh, 1995). Le due generazioni di studio degli strumenti si differenziano anche su questo punto. Piuttosto che riferire l'azione pubblica a singoli strumenti, la seconda generazione ricerca modalità di combinazioni tra differenti meccanismi in specifiche condizioni e contesti. Importanti autori canadesi si stanno recentemente impegnando nella selezione di mix e combinazioni (Howlett et al., 2006).

Il nodo critico costituito dal polistrumentismo e dalla integrazione tra strumenti è particolarmente interessante perché più di altri mostra come concretamente si svolge l'azione pubblica. Tuttavia, la mancanza di riferimenti maturi e consolidati in campo internazionale limita la portata di quanto si possa effettivamente affidare a questi elementi analitici ed interpretativi. Certamente, di ciascuno strumento possono essere osservate le relazioni con altri, le compatibilità e le incompatibilità formali e procedurali (Howlett, 2004 e 2005; Webb 2005). Oltre agli aspetti di tool design, basati su dati e informazioni giuridiche ed amministrative, è possibile procedere nel ricercare studiare le combinazioni, i punti di coerenza o idiosincrasia, sinergia o contrasto, e osservare la varietà di effetti associabili agli strumenti o a specifici mix. I limiti attuali nello studio dell'integrazione tra strumenti non permettono di estendere ulteriormente un tema così complesso.

Ci sono ulteriori questioni rilevanti che non sono ancora state considerate dal dibattito internazionale e che possono essere etichettate come multilateralità degli strumenti di policy (e non solo di governo). L'azione pubblica coinvolge network multilivello in cui molteplici attori pubblici, privati e nonprofit, al di là dell'interazione politica, utilizzano strumenti per strutturare il comportamento di altri attori sociali, strumenti che sono tecnicamente conoscibili. Questo sembra osservabile non solo per quanto riguarda modalità d'azione in cui l'autorità statale non è richiesta come gli incentivi o l'informazione, ma anche per strumenti tipici del governo come la regolazione, che oggi è sempre più spesso negoziata con attori non pubblici (la cosiddetta soft regulation). In questo senso la distinzione tra strumenti di policy pubblici e privati potrebbe perdere di interesse nello studio dei meccanismi che strutturano l'azione pubblica. Allo stesso tempo non si può sottovalutare il fatto che attualmente l'utilizzo di strumenti da parte di attori non-pubblici per la produzione di beni o l'erogazione di servizi pubblici è una frontiera poco esplorata (Salamon, 2002c; Peters, 2005a).

Sembra quindi che l'osservazione diretta degli effetti di composizione e delle modalità di integrazione tra strumenti siano punti di particolare interesse da sviluppare anche sul piano teorico.

4.6 I contesti e le reti degli strumenti

In letteratura è stato da tempo mostrato che l'approccio della tool analysis permette di osservare le relazioni tra strutturazione dell'azione pubblica e contesto locale (Linder e Peters, 1989; 1990a e 1990b). In altre parole, la contestualizzazione degli strumenti si può concentrare nell'analisi del tool network presente in un dato territorio, delle sue qualità (numerosità degli attori coinvolti, densità delle relazioni, modalità di interazione) e delle risorse procedurali di cui esso dispone o produce in termini di capitale sociale ed istituzionale (Coleman 1990; Putnam, 1993 e 2000). Gli strumenti di governo, infatti, incidono notevolmente in questa dimensione, definendo le risorse disponibili ed utilizzabili, strutturando il network e posizionando gli attori (ad esempio includendo o escludendo alcune tipologie), ma si può osservare empiricamente come essi siano a loro volta influenzati dai contesti locali e come la presenza contestuale di capitale sociale e le dinamiche interattive possano, in certi casi, pesare sulla scelta e sulla implementazione degli strumenti.

Si può inoltre notare che la condivisione dell'azione di governo con una rete di attori permette di utilizzare informazioni e conoscenze di cui dispongono (o possono generare interattivamente) gli attori sociali mobilitati contestualmente al problema, ma di cui spesso il governo centrale non dispone.

4.7 Dimensioni istituzionali degli strumenti di governo

In questo quadro teorico si deve tener conto di alcune criticità relative alle discrepanze delle scelte degli strumenti rispetto alla razionalità mezzi- fini in contesti organizzativi, al peso dei principi di appropriatezza costituiti e mantenuti nel tempo dalle istituzioni (DiMaggio e Powell, 1983 e 1991). Inoltre molteplici fattori costruiscono socialmente la realtà in cui sono prese queste scelte, come insiemi di valori e norme, sistemi di simboli, idee ed ideologie, script e quadri cognitivi, che influenzano il comportamento sociale e politico assegnando significato alle azioni e costituendo le aspettative degli attori nei confronti dei meccanismi di governo (Atkinson e Nigol, 1989; March e Olsen, 1989). In questo senso, il contributo analitico ed interpretativo che le correnti neoistituzionaliste possono dare allo studio degli strumenti è notevole relativamente ad aspetti organizzativi, sociali e di prospettiva storica (Hall e Taylor, 1998; Peters, 2005b).

La prospettiva neoistituzionalista spiega quelle norme consensuali che permettono direttamente o indirettamente di regolarizzare le scelte ed i comportamenti anche in materia di strumenti di governo. In una prospettiva storica sembra interessante individuare punti di giuntura che permettono di sviluppare nuovi percorsi ed osservare periodi di continuità, spiegabili anche tramite il concetto della path dependency (Pierson, 2000a e 2000b). La definizione di path dependency ha contorni relativamente vaghi ma esprime correttamente l'idea per cui alcune scelte ed effetti nelle giunture storiche critiche inducono rendimenti crescenti nel tempo per certi gruppi che sono in grado di consolidare modalità d'azione preferite nei periodi successivi (Pierson, 2000a; Pierson e Skocpol, 2002). Questo concetto spiega bene i costi economici, politici e conoscitivi di spostarsi da uno strumento di politiche ad un altro, costi che in parte dipendono dall'adattamento delle attese degli attori e dal framing che l'uso degli strumenti stessi esercita. Inoltre, riconoscere le traiettorie di lungo periodo di strumenti e dei relativi effetti (attesi o inattesi, reali o percepiti) permette di comprendere la resilienza di strumenti inadatti oppure la sostituzione di strumenti nonostante il loro successo. In questo senso, due concetti analitici sono particolarmente interessanti: l'istituzionalizzazione di certe modalità d'azione e l'imitazione di strumenti di altri contesti (isomorfismo istituzionale, Radaelli, 2000). Infine possono essere studiati gli strumenti anche in relazione a processi di trasformazione nel tempo delle istituzioni locali, nazionali o internazionali, ad esempio secondo processi di sussidiarietà, privatizzazione o europeizzazione.

4.8 Anche le culture contano

Negli scorsi decenni Mary Douglas e Aaron Wildavsky hanno proposto una teoria che sembra adatta ad affrontare aspetti culturali relativi ai policy tool. Douglas (1990) sostiene che le scelte pubbliche vengono prese sempre all'interno di un quadro di conoscenze, giudizi, valori e idee che influenzano il modo di valutare e decidere. In questo senso, la legittimità di certe azioni, la loro interpretazione ed il loro radicamento sono processi sociali che possono essere indirizzati o manipolati in una dimensione propriamente culturale (Wildavsky, 1987). In anni più recenti si è sviluppata una vera e propria teoria culturale, volta ad indagare e comprendere l'autonomia di questa dimensione e la sua incisività nelle scelte politiche e dell'organizzazione dell'azione sociale (Thompson et al., 1990; Ellis e Thompson, 1997).

È evidente che anche le culture politiche, amministrative e tecniche contano, per lo meno nel delimitare l'insieme degli strumenti legittimati in un campo di intervento pubblico. Certi strumenti possono evidenziare i caratteri distintivi di queste culture ed allo stesso tempo possono mostrare gli

effetti che l'adozione di certe modalità d'azione induce sulla cultura della classe dirigente (Linder e Peters, 1989). Questa relazione bidirezionale tra strumenti e culture può essere indagata nella dimensione culturale e simbolica delle politiche pubbliche.

Anche se si può notare l'influenza delle idee e della cultura, ovviamente è più difficile trovare e verificare un nesso causale in senso stretto (Peters, 2002a), anche perché i tool si riferiscono a più ampie strategie e quadri di significato impostati dai governi e dall'azione pubblica, talvolta in modo implicito o molto blando (Eliadis et al, 2005).

5. L'approccio degli strumenti: nuove prospettive di indagine governo del territorio in Italia

Sulla base delle prime sollecitazioni che il tema suscita rispetto ai problemi italiani ed europei, lo studio degli strumenti attualmente permette di riformulare il tema del governo del territorio, anche grazie all'innesto dei contributi teorici e riflessivi osservati.

Nonostante sia attualmente grande l'interesse per gli strumenti indiretti, sembra utile osservare anche policy tool più tradizionali, come l'intervento diretto dello Stato nell'esproprio per pubblica utilità e la regolazione dell'uso dei suoli, non limitandosi alle loro caratteristiche tecniche o agli interessi pubblici e privati mobilitati, ma evidenziando aspetti storico-politici, istituzionali e culturali che ne hanno determinato l'uso ed il disuso, la riforma o la resilienza, rileggendo secondo questa nuova prospettiva le esperienze italiane della seconda metà del secolo scorso.

Lo studio puntuale ed integrato degli strumenti utilizzati per guidare le trasformazioni del territorio permette di rispondere sia dal punto di vista tecnico che politico a domande ancora aperte sulla relazione tra costruzione ed evoluzione della visione condivisa di un territorio e definizione di modalità operative efficaci nel perseguirla incrementalmente, modalità che evidentemente non consistono solamente di regole, interventi pubblici o incentivi, ma anche di forme indirette.

Sono presenti da oltre un decennio varie forme di partenariato tra soggetti privati e pubblici, le cui criticità non possono essere trattate solo dal punto di vista tecnico-finanziario oppure giuridico-organizzativo. Probabilmente l'importazione di forme societarie miste da contesti internazionali non ha sempre tenuto conto dell'adeguatezza rispetto ai tipi di interventi ed ai contesti locali e istituzionali, alle consuetudini politiche ed amministrative che le hanno recepite. Anche le forme contrattuali non sempre hanno potuto avvalersi delle capacità necessarie a far funzionare la meccanica fine dei partenariati, sia nelle parti pubbliche che in quelle private. Adottando la prospettiva degli strumenti, sembrano più evidenti le sfide programmatiche ed operative poste da queste forme indirette di governo del territorio.

Una delle innovazioni più discusse nella programmazione urbanistica e dello sviluppo territoriale è il meccanismo dei grant, che i governi centrali e locali erogano per premiare ed indurre certi comportamenti da parte di altri attori pubblici, privati e nonprofit. Questo strumento ha segnato il passaggio alla cosiddetta nuova programmazione degli Anni 90 ed ha alimentato molteplici attese non solo sostanziali (gli obiettivi di questi meccanismi variano dalla riqualificazione urbana alla sostenibilità ambientale, dallo sviluppo economico alla coesione sociale) ma anche procedurali, istituzionali e di rinnovamento della cultura politica ed amministrativa. È urgente una riflessione sulle esperienze di questo tipo degli ultimi quindici anni e la prospettiva dei policy tool sembra adatta ad un'analisi sia critica che progettuale.

Non si deve nascondere che in Italia siano ricorrenti strumenti dei governi centrali o locali volti a cercare di normalizzare l'ingovernato. I condoni e le procedure che rincorrono le trasformazioni già avvenute sul territorio senza poter incidere direttamente o indirettamente sui comportamenti di chi le compie sono evidentemente dissonanti rispetto alle teorie degli strumenti. Non per questo destano minor interesse o maggior difficoltà ad essere comprese e forse ripensate secondo questa prospettiva.

Come si può vedere in queste ipotesi, lo studio dell'azione di governo mediante strumenti permette di indagare motivi tecnici e politici delle scelte (o della loro assenza), di evidenziare l'influenza di processi di privatizzazione, internazionalizzazione ed isomorfismo dell'attuale azione pubblica sul territorio. L'analisi di certi meccanismi e degli interessi relativi permette di renderli più comprensibili e potenzialmente gestibili da parte dei governi, oltre che più trasparenti per l'opinione pubblica. Certamente questa prospettiva richiede ulteriore riflessione teorica relativamente a nodi fondamentali del governare mediante strumenti, come nel caso dell'integrazione e nel multilateralismo dei policy tools.

La prospettiva degli strumenti di governo si distingue dagli studi italiani di politiche urbanistiche, che hanno fatto prevalente riferimento alla implementation research anglosassone e statunitense. Su questo punto Salamon sostiene che vi sia uno scarto significativo tra lo studio dell'azione pubblica centrato sull'analisi di interi programmi e quello che adotta lo strumento di policy come unità analitica di riferimento: "The major shortcoming of current implementation research is that it focuses on the wrong unit of analysis, and the most important theoretical breakthrough would be to identify a more fruitful unit on which to focus analysis and research. In particular, rather than focusing on individual programs, as is now done, or even collections of programs grouped according to major "purpose," as is frequently proposed, the suggestion here is that we should

concentrate instead on the generic tools of government action, on the “techniques” of social intervention” (Salamon 1981, 256). Questa prospettiva è stata largamente accolta dal dibattito canadese e statunitense, tanto che si è passato dal discutere di policy analysis alla tool analysis.

Il passaggio concettuale dall’analisi delle politiche pubbliche all’adozione dello strumento come unità analitica ed interpretativa dei processi non è solamente un cambio di dettaglio o di grado di definizione, oppure l’ovvia constatazione che le politiche pubbliche fanno uso di strumenti per essere implementate e quindi possono essere intese come insiemi di policy tool. Osservare per ogni strumento le caratteristiche distintive, il processo di selezione, le sue modalità di applicazione ed i meccanismi di interazione politica e sociale innescati, i vantaggi e gli svantaggi non solo economici, le criticità gestionali e di legittimità che la scelta e l’applicazione di determinati strumenti comportano, l’evoluzione storica e gli altri aspetti mostrati, permette di porre le basi per lo studio degli strumenti di governo del territorio e superare una parte degli attuali limiti conoscitivi ed operativi. Nel contesto italiano, adottare l’unità analitica degli strumenti permette di approfondire puntualmente sia la dimensione tecnica che politica dei problemi urbanistici e di guida delle trasformazioni del territorio.

Anche sulla base di queste prime riflessioni, sembra che lo studio degli strumenti del governo del territorio possa contribuire al dibattito internazionale. L’interesse sembra maggiore, se si considera che i policy tool possono aiutare a ripercorrere le principali trasformazioni nelle politiche urbanistiche e territoriali degli ultimi decenni in certi contesti nazionali e potenzialmente a tracciare linee per modificare le attuali attività di governo legate alle trasformazioni del territorio.

Appendice

Definizione della categoria di strumenti di governo nel dibattito internazionale

Nella riflessione politica internazionale e nelle scienze sociali, lo studio degli strumenti ha spesso avuto uno spazio rilevante. Il concetto di strumento di governo, se non inteso in modo meccanicistico, richiama la varietà di relazioni che si possono instaurare tra governo e governati, tra autorità politica e cittadini o organizzazioni. Il modo specifico in cui l'esercizio del potere da parte del governo prende forma è una questione per comprendere come l'autorità pubblica agisce nel guidare la società (Bemelmans-Videc 1998). I modi di intendere questa categoria in letteratura sono molteplici e sembra opportuno richiamare e commentare quelli più diffusi e quelli più rilevanti per lo studio del governo del territorio

In modo molto diffuso, le metafore utilizzate nel distinguere tra la moltitudine di strumenti attualmente in uso sono state particolarmente semplificate e non sembrano soddisfacenti per specificare le loro caratteristiche politiche e tecniche. L'idea per cui il governo abbia il compito punire chi assume comportamenti non accettabili dalla comunità politica ha preso forma nella figura del "bastone". Viceversa, per premiare comportamenti virtuosi, si immaginava che il governo disponga di una "carota". Al classico binomio di disincentivo o incentivo, "bastone e carota", sono stati concettualmente affiancati i "sermoni", pratiche persuasive o informative, attraverso cui il governo persegue anche una missione etica ed educativa (Bemelmans-Videc et al., 1998). Alcune dicotomie sono spesso assunte per spiegare le forme di azione pubblica (la più tipica è quella stato/mercato, come mostra Wolf, 1993), ma che spesso si rivelano veicolo di giudizi infondati. Inoltre, questa prospettiva semplicistica suggerisce che generalmente i cittadini o parti specifiche della società, assumano comportamenti definiti in risposta a certi strumenti, che stabiliscono vantaggi e svantaggi oppure che diffondono certe credenze o che rendono gli attori capaci di superare certi ostacoli (Schneider e Ingram, 1990). La comprensione della relazione tra governo e governati richiede una matrice concettuale più complessa che non si riferisce unicamente in modo funzionale ai soli attori coinvolti nella politica pubblica (Bressers e Klok, 1988), né tantomeno presuppone l'unidirezionalità del potere, esercitato solamente dal governo nei confronti dei governati.

Nonostante si possano rintracciare in letteratura molteplici nomenclature e terminologie, molti tra gli autori più influenti utilizzano differenti lemmi o locuzioni per esprimere sostanzialmente il medesimo concetto: *tool of government*, *policy tool* o *policy instrument*, *governing instrument*,

mechanism ed altri ancora. Seguendo la prassi consolidata, questi termini (e le loro traduzioni italiane in strumenti di governo, meccanismi o strumenti delle politiche pubbliche) sono stati adottati nell'articolo in modo sostanzialmente indifferenziato, nonostante alcuni autori propongono altre suddivisioni più minuziose, ma che attualmente risultano marginali nel dibattito. Le classificazioni di questi concetti sono spesso troppo dettagliate per poter essere utili all'analisi oppure, altrettanto spesso, sono generiche, con un elevato grado di astrazione e con scarso riferimento alle concrete attività di governo. Si deve notare che in Italia si attribuisce correntemente un significato molto differente del termine "strumenti", appunto per intendere piani, programmi o politiche. Quest'uso non tiene conto del significato attribuito dalla letteratura e dal dibattito economico e politologico internazionale. Le politiche, i piani e i programmi che sono etichettati come genericamente "strumenti" sono secondo la prospettiva internazionale insieme più o meno intrecciati e integrati di policy tool.

Importanti autori francesi hanno affrontato lo studio degli strumenti in termini di "dispositivi" che si impongono nel dare forma alla società, anche senza implicare un'esplicita intenzione del governo di strutturare l'azione pubblica in relazione a specifici problemi od opportunità pubbliche (Lascoume e Le Gales, 2007). In questo senso, sembra opportuno distinguere il concetto di dispositivo o di strumento dell'azione pubblica francese, che fa riferimento all'osservazione delle pratiche sociali ed alla dimensione della sociologia politica, da quello di strumento di governo, che riguarda i meccanismi del governo in azione e della strutturazione pragmatica dell'azione pubblica relativamente ai problemi esplicitamente trattati nelle politiche. Per riflettere sul governo del territorio sarebbe fuorviante adottare l'eterogenea categoria di dispositivo in modo indistinto rispetto a quella degli strumenti, sostenendo che essi siano, allo stesso tempo, tecniche e modi di operare, oppure quartieri, progetti urbani, cartografia, procedure amministrative come la regolazione o la tassazione e via dicendo (Lascoume e Le Gales, 2004b; Estèbe, 2004; Pinson, 2004). Il riferimento a Salamon (1989 e 2002b) per la definizione di strumento come metodo identificabile attraverso cui il governo struttura l'azione pubblica nell'affrontare un problema pubblico fa riferimento alle caratteristiche peculiari degli strumenti e permette una classificazione esaustiva, che, grazie ad alcuni approfondimenti critici, permette di definire un quadro concettuale per rispondere alle questioni di governo del territorio.

Bibliografia

Nell'articolo sono riportati solo riferimenti essenziali. Questa bibliografia riporta una lista più estesa di pubblicazioni rilevanti per il tema.

- Astengo G. (1966), "Urbanistica", *Enciclopedia Universale dell'Arte*, Vol. XIII, Venice and Rome, Sansoni, pp. 541-542.
- Atkinson M. M., Nigol R. A. (1989), "Selecting Policy Instruments: Neo-Institutional and Rational Choice. Interpretations of Automobile Insurance in Ontario" *Canadian Journal of Political Science*, 22(1), pp.107-135.
- Alston L. J., Eggertsson T., North D.C. (1996) eds, *Empirical studies in institutional change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Avarello P., (2000), *Il piano comunale: evoluzione e tendenze*, Milano, Il sole-24 Ore.
- Avarello P., M. Ricci (2000) eds, *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo*, Rome, INU Edizioni.
- Balducci A. (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bologna, il Mulino.
- Balducci A. (2000), "Le nuove politiche della governance urbana", *Territorio*, 13, pp. 3-10.
- Barca F. (2006a), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Barca F. (2006b), "La sfida del governo: le politiche di sviluppo regionale", *Territorio*, 38, pp.116-120.
- Bardach, E. (1977), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge MA, MIT Press.
- Bardach E. (1980), "Implementation studies and the study of implements" in *Id Proceedings of the American Political Science Association*, Washington DC, American Political Science Association.
- Bobbio L. (2005), "La democrazia deliberativa nella pratica", *Stato e Mercato*, 73, pp. 67-88.
- Bemelmans-Vidéc M. L., Rist R. C., Vedung E. (1998) eds, *Carrots, Sticks, and Sermons, Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, Transaction.
- Bemelmans-Vidéc M. L. (1998), "Introduction. Policy Instruments Choice and Evaluation", in Bemelmans-Vidéc M. L., Rist R. C., Vedung E. (1998) eds, *Carrots, Sticks, and Sermons, Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, Transaction, pp. 1-18.
- Bolocan Goldstein M., Pasqui G. (1996), "Urbanistica e analisi delle politiche pubbliche. Profili di un dialogo", in Bolocan Goldstein M., Borelli G., Moroni S., Pasqui G. (1996) eds, *Urbanistica e analisi delle politiche: riflessioni attorno a quattro casi studio*, Milan, Franco Angeli.
- Bolocan Goldstein M., Borelli G., Moroni S., Pasqui G. (1996) eds, *Urbanistica e analisi delle politiche: riflessioni attorno a quattro casi studio*, Milan, Franco Angeli.
- Boudon R. (1982), *Unintended Consequences of Social Action*, London, MacMillan.
- Boudon R. (1985), *Il posto del disordine: critica delle teorie del mutamento sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Bressers H. Th. A. (1998) 'The Choice of Policy Instruments in Policy Networks' In Peters B. G. and Nispen F. K. M. V eds, *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, New York, Edward Elgar, pp. 85-105.

- Bressers H. Th. A., Klok P. J. (1988), "Fundamentals for a Theory of Policy Instruments", *Journal: International Journal of Social Economics*, 15(3/4), pp. 22 – 41.
- de Bruijn J. A., Hufen H.A.M. (1998) "The Traditional Approach to Policy Instruments" in Peters B. G., van Nispen F. K. M. (1998) eds, *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, New York, Edward Elgar, pp. 11-32.
- Cammelli M. (2005), "Considerazioni mi ime in materia di arene deliberative", *Stato e Mercato*, 73, pp. 89-96.
- Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Turin, Einaudi.
- Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, Milan, EtasLibri.
- Ceccarelli P. (1978) ed, *La crisi del governo urbano: istituzioni, strutture economiche e processi politici nelle città del capitalismo maturo*, Venice, Marsilio.
- Clementi A. (2004), "Mutamenti del contesto e ambivalenze dell'urbanistica", *Territorio*, 28, pp. 175-179.
- Cotta M. (1989), "il Contributo dei "policy studies" nella scienza politica contemporanea", in Panebianco A. (1989) ed, *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, il Mulino.
- Cremaschi M. (2001), *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Rome, Donzelli.
- Cremaschi M. (2006) ed, "Investire nelle città e politiche urbane della prossima programmazione" *Territorio*, 38, pp. 9-55.
- Crosta P. L. (1984), *La produzione sociale del piano: territorio, società e stato nel capitalismo maturo*, Milan, Franco Angeli
- Crosta P. L. (1990), "La politica urbanistica" in Dente B. (1990) ed, *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Crosta P. L. (1995), *La politica del piano*, Milan, Franco Angeli.
- Crosta P. L. (1998) *Politiche: quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milan, Franco Angeli.
- Crosta P. L. (2006), "Interazioni: pratiche, politiche e produzione di pubblico. Un percorso attraverso la letteratura con attenzione al conflitto", *Critica della razionalità urbanistica*, 19, pp. 27-52.
- Cohen, M., March J. G., Olsen J. P. (1972) "A Garbage Can Model of Decision-making", *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.
- Coleman J. (1990), *Foundation of Social Theory*, Cambridge MA, Belknap.
- Dahl, R. A., Lindblom, C. E. (1953), *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper.
- De Bruijn J. A., ten Heuvelhof E. F. (1997), "Instruments for Network management" in Kickert W. J.M., Klijn E. H., Koppenjan J. F. M. eds, *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London, Sage.
- Dente B. (1985) ed, *Governare la frammentazione*, Bologna, il Mulino.
- Dente B. (1990a) ed, *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Dente B. (1990b) "Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type", *Governance* 3 (1), pp. 55–74.
- Dente B., Bobbio L., Fareri P., Morisi M. (1990) eds, *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bologna, il Mulino.
- Dewey J. (1927), *The Public and its Problems*, New York, Henry Holt & Company.
- Dewey J. (1935), *Liberalism and Social Action*, New York, Putnam's Sons.
- DiMaggio P. J., Powell W. W. (1983), "The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48, pp. 147-60.
- DiMaggio P. J., Powell W. W. (1991) eds, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.

- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Milan, Feltrinelli.
- Donolo C. (2003), *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Milan, Franco Angeli.
- Donolo C. (2005), "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies", *Stato e Mercato*, 73, pp. 33-65.
- Donolo C. (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milan, Bruno Mondadori.
- Doern, G. B., Phidd. R. W. (1983), *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Nelson.
- Douglas M. (1986), *How institutions think*, Syracuse NY, Syracuse University Press.
- Eliadis P., Hill M. M., Howlett M. (2005), *Introduction* in Eliadis P., Hill M. M., Howlett M. (2005) eds, *Designing government: from instruments to governance*, Montreal and Ithaca, McGill-Queen's University Press, pp. 3-20.
- Eliadis P., Lemaire D. (2006) "Instruments of Government: The Canadian Federal Experience" in Rist R. C., Stame N, (2006) eds, *From Studies To Streams: Managing Evaluative Systems*, London, Transaction Publishers, pp. 129-146.
- Ellis R. J., Thompson M. (1997) eds, *Culture matters: essays in honour of Aaron Wildavsky*, Boulder, Westview Press.
- Estèbe P. (2004), "Les quartiers, une Affaire d'Etat, un instrument territorial", in Lascoumes, P., Le Galès P. (2004) eds, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses de Sciences Po, pp. 47-70.
- Evans P. B., Rueschemeyer D., Skocpol T. (1985), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferraro G. (1990), *La città nell'incertezza e la retorica del piano*, Milan, Franco Angeli.
- Gabellini P. (2001), *Tecniche Urbanistiche*, Rome, Carocci.
- Goldsmith S., Eggers W. D. (2004), *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington DC, Brookings Institution Press.
- Goodin R. E (1996) ed, *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Haker J. (2004), "Privating Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review*, 198(2), pp. 243-260.
- Hall P., Taylor R. C. R. (1998), "Political science and the three new institutionalisms" in Soñtan K. E., Uslaner E. M., Haufler V., *Institutions and Social Order*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 15-43.
- Hargrove E. (1975), *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington DC, The Urban Institute.
- Hill M. M. (2005), *Tools as art: observations on the choice of governing instrument*, in Eliadis P., Hill M. M., Howlett M. (2005) eds, *Designing government: from instruments to governance*, Montreal and Ithaca, McGill-Queen's University Press, pp. 21-30.
- Hirschman A. O. (1970), *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Hirschman A. O. (1982), *Shifting involvements: private interest and public action*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- Hirschmann A. O. (1994), *Passaggi di frontiera*, Rome, Donzelli.
- Hood C. (1986), *The tools of government*. Chatham, Chatham House.
- Howlett M. (1991), "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice", *Policy Studies Journal*, 19(2) pp. 1-21.

- Howlett M. (2002), "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000", *Canadian Journal of Political Science*, 35(2), pp. 235-267.
- Howlett M. (2004), "Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice", *Policy and Society*, 23 (2), pp. 1-17.
- Howlett M. (2005), *What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes, and policy-implementation styles*, in Eliadis P., Hill M. M., Howlett M. (2005) eds, *Designing government: from instruments to governance*, Montreal and Ithaca, McGill-Queen's University Press, pp. 31-50.
- Howlett M., Ramesh M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press.
- Howlett M., Kim J, Weaver P. (2006), "Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research" *Review of Policy Research*, 23 (1), pp. 129-151.
- Karrer F. (1998), *Il rinnovo Urbano: programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive*, Rome, Carocci.
- Lascoumes, P., Le Galès P. (2004a), *Introduction. L'action publique saisie par ses instruments*, in Lascoumes, P., Le Galès P. (2004b) eds, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses de Sciences Po, pp. 11-46.
- Lascoumes, P., Le Galès P. (2004b), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses de Sciences Po.
- Lascoumes P., Le Gales P. (2007), "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance*, 20(1), pp. 1–21.
- Lindblom C. E (1959), "The Science of "Muddling Through"", *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.
- Lindblom C. E (1965), *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.
- Lindblom C. E. (1980), *The policy-making process*, Englewood Cliffs NJ, Prentice-Hall.
- Lindblom C. E. (1990), *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven, Yale University Press.
- Lindblom C. E. (2001), *The Market System. What It Is, How It Works, and What To Make of It*, New Haven, Yale University Press.
- Lindblom C. E., Cohen D. K., (1979), *Usable Knowledge. Social Science and social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press.
- Linder S. H., Peters B. G. (1989), 'Instruments of Government: Perceptions and Contexts.' *Journal of Public Policy* 9 (1): 35-58.
- Linder S. H., Peters B. G. (1990a) "Policy Formulation and the Challenge of Conscious Design" *Evaluation and Program Planning*, 13, pp. 303-311.
- Linder S. H., Peters B. G. (1990b) "The Design of Instruments for Public Policy" in Nagel S. S., ed, *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*, New York: Greenwood Press, pp. 103-119.
- Linder S. H., Peters B. G. (1991) "The logic of public policy design: Linking policy actors and plausible instruments", *Knowledge, Technology, and Policy*, Volume 4, Numbers 1-2, pp. 125-151.
- Lowi T. J. (1972) "Four Systems of Politics, Policy and Choice", *Public Administration Review*, 32(11), pp. 298-310.
- Magnaghi A. (1981), *Il sistema di governo delle regioni metropolitane*, Milan, Franco Angeli.

- Mantini P., Lupi M. (2005) ed, *I principi del governo del territorio. La riforma urbanistica in Parlamento*, Milan, IlSole24ore.
- March J. G. (2008) ed, *Understanding Organizations*, Stanford, Stanford University Press.
- March J. G., Olsen J. P. (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Norwegian University Press.
- March J. G., Olsen J. P. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" *American Political Science Review*, 78(3), 734-49.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Milan, Franco Angeli.
- Mazza L. (2004), *Progettare gli squilibri*, Milan, Franco Angeli.
- Merloni F., Urbani P. (1977), *Il governo del territorio: tra Regioni e Partecipazioni statali / Francesco Merloni, Paolo Urbani*, Bari, De Donato.
- Micelli E. (2004a) *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Venice, Marsilio.
- Micelli E. (2004b), "Nuovi strumenti per la gestione dei piani urbanistici: un'interpretazione" economico-estimativa, *Scienze Regionali*, 2(2), pp. 1-20.
- MIT [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti] (2002), *Progetti di territorio e contesti di sviluppo. Progetto pilota per l'adeguamento della strumentazione tecnico-urbanistica ed economico-programmatoria*, Rome, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- North D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- North D. C. (2005), *Understanding the process of economic change*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Olsen J. P. (1997) "Institutional Design in Democratic Contexts", *Journal of Political Philosophy*, 5(3), pp. 203-229.
- Olsen, J. P. (2001) "Garbage Cans, New Institutionalism and the Study of Politics", *American Political Science Review* 95, pp. 191-98.
- Olsen J. P. (2008) "Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay" in March J. G. ed, *Understanding Organizations*. Stanford, Stanford University Press.
- Olsen J. P., Peters B.G. (1996), *Lessons From Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (2000), *I programmi Complessi*, Milano, Il Sole 24ore.
- Ostrom V and Ostrom E. (1997), "Cultures: Frameworks, Theories and Models", in Ellis R. J., Thompson M. (1997) eds, *Culture matters: essays in honor of Aaron Wildavsky*, Boulder CO, Westview Press, pp. 79-90.
- Palermo P. C. (1991), "Nuovi confini e relazioni tra urbanistica, pianificazione e scienze sociali", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 42 pp. 23-40.
- Palermo P. C. (1992), *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Milano, Franco Angeli
- Palermo P. C. (2001), *Prove d'innovazione. Nuove forme ed esperienze del governo del territorio in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Palermo P. C. (2002) ed, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, Franco Angeli, Milano.
- Palermo P. C. (2004a), *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, Milan, Franco Angeli.
- Palermo P. C. (2004b), "Gli urbanisti e le politiche. Riscoperta di una tradizione", *Territorio*, 31, pp. 9-18.
- Palermo P. C. (2006), *Innovation in Planning. Italian Experiences*, Barcellona, Actar.

- Palermo P. C. (in corso), *I Limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Palermo P. C., Savoldi P. (2002) eds, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Esperienze locali: contesti, programmi azioni*, Milan, Franco Angeli.
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche: innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, Milan, Franco Angeli.
- Pasqui G. (2004), "Le ragioni delle pratiche", *Critica della Razionalità Urbanistica*, 16, pp.17-23
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo. Teorie, strumenti, esperienze*, Rome, Carocci.
- Peters B. G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University of Kansas Press.
- Peters B. G., Pierre J. (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), pp. 223-243.
- Peters B. G. (2000) "Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), pp. 35-47.
- Peters B. G. (2002a), *The Politics of Tool Choice*, in Salamon L. (ed) (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, pp. 552-564.
- Peters B. G. (2002b), "Governance: A Garbage Can Perspective", Institute for Advanced Studies Political Science Series Working Paper, 84, http://www.ihs.ac.at/publications/pol/wp_84.pdf
- Peters B. G. (2005a), "Conclusion: The future of instruments research", in Eliadis P., Hill M. M., Howlett M. (2005) eds, *Designing government: from instruments to governance*, Montreal and Ithaca McGill-Queen's University Press, pp. 353- 364.
- Peters B. G. (2005b), *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, London, Casser.
- Peters B. G. van Nispen F. K. M. eds (1998) *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Peters B. G., Hoornebeek J. A. (2005), *The problem of policy problems*, in Eliadis P., Hill M. M., Howlett M. (2005) eds, *Designing government: from instruments to governance*, Montreal and Ithaca, McGill-Queen's University Press, pp. 77- 105.
- Pierson P. (1993) "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, 45(4), pp. 595-628.
- Pierson P. (2000a). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-67.
- Pierson P. (2000b). "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change," *Governance*, 13, (4), pp. 475-99.
- Pierson (2000c), "Not Just What, but When: Issues of Timing and Sequence in Political Processes," *Studies in American Political Development*, 14(1), pp. 72-92.
- Pierson P. (2003), "Big, Slow-Moving, and Invisible: Macro-Social Processes in the Study of Comparative Politics," in Mahoney J., Rueschemeyer D., eds, *Comparative Historical Analysis* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 177-98.
- Pierson P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton and Oxford, Princeton University.
- Pierson P., Skocpol T. (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", in Katznelson I., Milner H. V. eds, *Political Science: State of the Discipline*, New York, Norton, pp. 693-721.
- Pinson G. (2004), *Le projet urbain comme instrument d'action publique*, in Lascoumes, P., Le Galès P. (2004) eds, *Gouverner par les instruments*, Paris, Les presses de Sciences Po, pp. 163-198.
- Ponzini D. (2008), *Il territorio dei beni culturali. Interpretazioni strategiche del processo di privatizzazione dei beni e delle attività culturali in Italia*, Rome, Carocci.

- Pressman J. L., Wildavsky. A. B. (1979), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley, University of California Press.
- Putnam R. D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam R. D. (2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.
- Radaelli C. M. (2000), "Policy Transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of Legitimacy", *Governance*, Vol 13(1), pp. 25–43.
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Ringeling A. B. (2002a), *European Experience with Tools of Government*, in Salamon L. (2002) ed, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press. pp. 585-599.
- Ringeling A. B. (2002b), "An Instrument is not a Tool", paper presented at the Conference "Instrument Choice in Global Democracies", Montreal Canada, September 2002, policyresearch.gc.ca/doclib/Ringeling.PDF
- Ringeling A. B. (2005), *Instruments in four: the elements of policy design*, in Eliadis P., Hill M. M., Howlett M. (2005) eds, *Designing government: from instruments to governance*, Montreal and Ithaca, McGill-Queen's University Press, pp. 185-202.
- Rittel H., Webber M. (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Science*, 4(2), pp.155-69.
- Salamon L. M. (1981), "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Change Forms of Government Action", *Public Policy* 29(3), pp. 255-275.
- Salamon L. M. (1989) ed, *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*, Washington DC, The Urban Institute.
- Salamon L. M.(2002a) ed, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press.
- Salamon L. M. (2002b), *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*, in Salamon L. M. (2002) ed, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press.
- Salamon L. M.(2002c), *The Tools Approach and the New Governance: Conclusions and Implications*, in Salamon L. M. (2002a) ed, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press.
- Savoldi P. (2004), "Esperienze italiane di governance locale. Strumenti e sperimentazioni dell'ultimo decennio", atti del Congresso Annuale Aislo, Barletta, www.aislo.it/asp/A1_Download.asp?Id=239.
- Schneider A., Ingram H. (1990), "Behavioral Assumptions of Policy Tools," *Journal of Politics*, 52(2), pp. 510-529.
- Schneider A., Ingram H. (1993), *Policy Design for Democracy*. Lawrence KS, University Press of Kansas.
- Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Turin, Einaudi.
- Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Rome and Bari, Laterza.
- Stanghellini S. (1998) ed, "Le società miste per la trasformazione urbana in Italia", *Urbanistica Dossier*, 11, pp. 1-38.
- Stiglitz J. E. (1989), *The Economic Role of the State*, Oxford, Blackwell.
- Stone Deborah A. (1988), *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Foresman.
- Stone D. (2002), *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*, New York, Norton.
- Thompson M., Ellis R. J., Wildavsky A. (1990) eds, *Cultural Theory*, Boulder CO, Westview Press.

- Tilly C. (1984), *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, New York, Russell Sage Foundation.
- Trebilcock M. J. (2005), *The Choice of Governing Instrument: A Retrospective*, in Eliadis P., Hill M. M., Howlett M. (2005) eds, *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montreal and Ithaca, McGill-Queen's University Press, pp. 50- 76.
- Trebilcock M. J., Hartle D. G., Prichard R. S., Dewees D. N., (1982) eds, *The Choice of Governing Instrument: A Study Prepared for the Economic Council of Canada*, Ottawa Supply and Services, Canadian Government Pub. Centre.
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Turin, Bollati Boringhieri.
- Urbani P. (2007), *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Turin, Giappichelli Editore
- Vedung E. (1998), "Policy Instruments: Typologies and Theories", in Bemelmans-Videc M. L., Rist R. C., Vedung E. et al. (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons, Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick NJ, Transaction, pp. 21-58.
- Vedung E., Doelen van der F. C. J. (1998), "The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process – Choice, Effects and Evaluation" in Bemelmans-Videc M. L., Rist R. C., Vedung E. et al. (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons, Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick NJ, Transaction pp. 103-128.
- Webb K. (2005), "Sustainable governance in the twenty-first century: Moving beyond instrument choice", in P. Eliadis, M. Hill, & M. Howlett eds, *Designing government: From instruments to governance*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 242–280.
- Weiss J. (1993), "Policy Design for Democracy: A Look at Public Information Campaigns" in Ingram H., Smith S. R. eds, *Public Policy for Democracy*, Washington DC, The Brookings Institution, pp. 99-118.
- Weiss J. (2002), *Public Information*, in Salamon L. M. ed, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, pp. 217-254.
- Wildavsky A. B. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little & Brown.
- Wildavsky. A. B. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little & Brown.
- Wildavsky A. B. (1987) "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation" *The American Political Science Review*, 81(1), pp. 3-22.
- Williamson O. E. (1998), *The Mechanisms of Governance*, New York, Oxford University Press.
- Wolf C. Jr. (1993), *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternative*, Cambridge MA, MIT Press.
- Woodside K. (1986) "Policy Instruments and the Study of Public Policy", *Canadian Journal of Political Science*, 19(4), pp. 775-793.