

IL COORDINAMENTO DECISIONALE COME PROBLEMA DI TECNICA LEGISLATIVA. IL CASO DELLA TRASFORMAZIONE URBANA

di Massimo MORISI (*)

1. I problemi attuali del coordinamento decisionale nell'esperienza politico-amministrativa italiana possono essere osservati in una pluralità di contesti. Uno dei più complessi e decisivi è rappresentato dall'area tematica della innovazione e della trasformazione urbana. Le questioni che vi si dibattono sono le più emblematiche dell'attuale congiuntura del sistema politico-amministrativo italiano. Alla base di quest'area tematica si pongono una serie di interrogativi cruciali.

È possibile realizzare grandi e significativi progetti di innovazione urbana in Italia? Come si può modificare, con qualche ambizione trasformatrice, il paesaggio metropolitano: — le sue logiche, i suoi assetti, le sue funzioni? Si riesce a farlo — e come — nel nostro Paese? O almeno, si può tentare di *deciderlo* mediante specifiche strategie politiche e precipue azioni di governo? E inoltre, dove e come ha luogo una qualche modalità di *coordinamento* del *policy making* urbano? In capo a quale genere di *attori* e a quale tipo di interazioni? Facendo leva su quali *vincoli* e su quali risorse?

Sono domande molto ricorrenti in questi anni, e hanno una loro peculiare collocazione nello stesso dibattito sulle riforme istituzionali (... così come in quello sulla corruzione politica) in un'Italia che appare perennemente «... in cantiere», sempre in deficit di armature e servizi civili e infrastrutturali, sempre alla rincorsa di qualche scadenza storica & irripetibile, sempre con qualche «treno europeo» da non perdere, sempre in bilico tra diritto amministrativo e codice penale. Anche se, quando poi osserviamo i consuntivi di tanto attivismo propositivo e proget-

(*) Docente di Scienza dell'amministrazione, Università di Messina.

tuale, sempre dobbiamo segnalare opere, strategie e progetti perennemente «... in corso». Più che innovarsi mediante consapevoli opzioni, le città italiane sembrano voler assorbire il proprio mutamento e la propria trasformazione nella vischiosità degli assetti urbanistici e politico-istituzionali preesistenti: con una spugnosità e una resistenza pari alla capacità della classe politica, centrale e locale, di alimentare la propria sopravvivenza e il proprio riprodursi. Nessuno stupore, pertanto, se la questione della trasformazione urbana, della sua attivazione e del suo governo sia entrata pesantemente nell'agenda politica delle stesse istituzioni centrali del sistema. Né c'è da meravigliarsi che essa sia stata affrontata come un problema decisivo non solo per lo sviluppo economico e civile, ma, precipuamente, come una questione di governo politico e, in particolare, di capacità decisionale del sistema politico-amministrativo.

È infatti avvenuto che le legislature che si sono succedute nel corso degli anni Ottanta e agli albori di questo decennio abbiano affrontato proprio quel generale insieme di interrogativi da cui ho avviato questi appunti. È una risposta politica in cui si rinviene una netta consapevolezza dell'estrema difficoltà con cui le nostre città reagiscono alle nuove sfide dei processi di terziarizzazione e di internazionalizzazione, da un lato, e della nuova qualità delle domande sociali, dall'altro. Mentre alla crucialità della questione urbana e alla drammaticità del disagio sociale che essa sottende, fa spesso riscontro una diffusa incapacità di adottare misure tempestive ed efficaci. È, in effetti, un'incapacità che sembra tagliare trasversalmente ogni articolazione del sistema politico-amministrativo che sia investita di compiti decisionali sugli assetti urbani. Potranno essere amministrazioni centrali o periferiche, sane o corrotte, stabili o instabili, solerti o inerti, del Nord o del Sud, omogenee o disomogenee al «quadro politico» dei governi centrali. Dovunque e comunque, al di là delle congiunture e delle circostanze politiche e ambientali, o sono i progetti di riqualificazione urbanistica ed edilizia, pur a lungo elaborati, a restare sulla carta, o sono i cantieri a restare aperti. Opere infrastrutturali unanimemente considerate essenziali ed improrogabili si tramandano per anni — di amministrazione in amministrazione — perennemente incompiute. Le diverse istanze di governo e d'amministrazione che piani e progetti chiamano a interagire e cooperare, difficilmente vi riescono: conflitti, paralisi, veti permeano ogni genere e ogni livello

del processo decisionale. I rapporti di collaborazione e/o concertazione tra «pubblico» e «privato», quantunque auspicati e perseguiti come la leva risolutiva dei problemi urbani e metropolitani, raramente riescono a superare la fase degli impegni e degli annunci. Mentre, sul versante della spesa, non c'è preventivo destinato a risultare realistico. Esperienze come le Olimpiadi del '92 a Barcellona, o dell'esposizione universale di Siviglia e della connessa velocizzazione ferroviaria, appaiono, all'occhio di un italiano, prove altro pianeta.

2. È dunque con questa consapevolezza conclamata, che il legislatore ha posto nella sua agenda gli interrogativi da cui ho preso le mosse. Lo ha fatto con una coerenza di fondo almeno tendenziale, pur dovendosi destreggiare in un coacervo di diagnosi e terapie: ... troppo spesso *bonnes à tout faire*, o desiderose di aggredire il male «... *alla radice*», ma prive di un'adeguata tematizzazione delle questioni in gioco, e di una compiuta definizione delle trasformazioni urbane necessarie e comunque *in itinere* di fatto nel medio periodo, oltre che dei modi per realizzarle o governarle. Così, il legislatore non ha atteso una qualche riforma del sistema elettorale, o la trasformazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego, oppure nuove procedure per aggiudicare l'attribuzione di opere pubbliche, o un sindaco eletto dal popolo, o nuove forme e nuove modalità di controllo e trasparenza contro la pervasiva fenomenologia della concussione e corruzione che permea e accompagna le politiche urbane di innovazione edilizia e urbanistica, né ha atteso una nuova effettiva ripartizione di poteri territoriali con nuove autorità metropolitane effettivamente «a regime», e nuove, correlative, funzioni regionali e comunali. Invece — senza vincolarsi a tali adempimenti normativi e al loro destino legislativo e attuativo — il legislatore ha prodotto e accumulato una serie di misure e provvedimenti che, sul piano normativo, organizzativo e finanziario, hanno riguardato, sollecitato o comportato, l'opportunità di grandi opere pubbliche, di importanti progetti di innovazione e trasformazione urbana, e di ammodernamenti dell'armatura infrastrutturale metropolitana e nazionale. Il risultato che qui interessa rilevare — al di là del molto o poco cemento versato — è la ragguardevole ridefinizione di poteri e funzioni politiche e amministrative in gioco che ne è derivata, insieme al rimodellamento di livelli e responsabilità di decisione e

di governo che vi ha conseguito. L'intento legislativo, in una parola, è stato una tendenziale *conformazione* del processo decisionale della trasformazione urbana e un suo intrinseco *coordinamento*.

Gli esempi possono essere molteplici. Dalle opere di «Italia '90», ai lavori concernenti le «Colombiadi»; dall'«aggiornamento» della legislazione su Venezia a quella su Roma-capitale; dall'ammodernamento del sistema ferroviario alla dismissione di beni immobili del patrimonio pubblico; alla normazione per lo sviluppo urbano di sistemi di parcheggio, a quella per la costruzione di metropolitane. E se osservassimo il dettaglio dell'iniziativa legislativa governativa e di quella parlamentare anche a prescindere dal suo formale ingresso nell'agenda di Camera o Senato, l'elenco delle possibili esemplificazioni si farebbe assai lungo. Direttamente o mediatamente — insomma — vengono investiti, mobilitati e attraversati il *governo del territorio* e delle sue risorse, le capacità progettuali che vi si connettono, le disponibilità e gli interessi imprenditoriali e finanziari che vi ineriscono, le responsabilità politico-amministrative locali e regionali che istituzionalmente continuano ad avervi specifiche competenze decisionali. Senza forzature, vi si può cogliere una strategia di lungo andare, pur nelle contingenze politico-amministrative che ne scandiscono la formazione legislativa. Se la vogliamo condensare in una formula semplificante, possiamo dire che — ricorrendo allo strumentario legislativo — si è voluto segnare e sostenere l'avvento di strategie decisionali e operative che, sull'abbrivio delle istituzioni politiche e amministrative centrali, muove e sollecita grandi interventi *progettuali* per città e metropoli, definendo *ab initio* gli obiettivi dell'innovazione e della trasformazione urbana, e rafforzandone le *chances* realizzative con incentivi e sanzioni, e — quel che qui più interessa — attivando specifici circuiti decisionali designati e determinati *ex ante*.

All'interno di questi ultimi, *determinati* attori pubblici e attori privati, *determinate* autorità centrali e periferiche sono sollecitati o indotti o costretti dal legislatore a interagire tra loro. I loro rispettivi comportamenti rappresentativi e negoziali si basano su valutazioni, opzioni ed opportunità che prescindono (in tutto o in parte: secondo le singole disposizioni e le circostanze che possono derivarne) da un determinato e prefigurato contesto *strategico* locale, ma su una *definizione* del problema data dagli impulsi, dai progetti

e dalle risorse che il legislatore — «in prima persona» — ha deciso di mobilitare e legittimare. Inoltre, i meccanismi e i processi decisionali che questa legislazione attiva e sostiene, producono intensi effetti imitativi e autoriproduttivi. In una parola, vengono mobilitati interessi, interazioni politico-amministrative e risorse economiche e finanziarie che difficilmente sono poi comprimibili nei margini della decisione legislativa una *tantum*, bensì scontano e sollecitano in anticipo una suscettibilità di reiterazione e l'espandersi e il consolidarsi dei modelli decisionali che ne derivano. Il che conferisce a questa stessa legislazione, è assai agevole prevederlo, un futuro costantemente *in progress*, capace di vincolare il legislatore che ne erediti l'esperienza.

3. Ebbene, tra le pieghe e gli *obiter dicta* di questa produzione legislativa si legge assai bene un deciso movente strategico, ... molto sostantivo.

Lo riassumerei come segue. Le città hanno ormai ridottissimi margini di espansione territoriale. Crescere, per esse, significa oggi *trasformarsi*. Per farlo, le città debbono disporre di colossali investimenti che superano le capacità locali di risparmio e di spesa. I protagonisti della trasformazione diventano i grandi gruppi industriali e finanziari nazionali e transnazionali, i grandi enti pubblici economici, i finanziamenti statali per grandi operazioni metropolitane. Al risparmio delle famiglie e alla spesa degli enti territoriali possono residuare le possibilità di interventi urbani capillari o «interstiziali», importanti per le operazioni di riequilibrio urbanistico ma con scarsissime capacità contrattuali e di governo verso gli interessi privati. Capacità che richiederebbe una quotidiana e diuturna coesione politico-progettuale e politico-operativa entro le amministrazioni locali e regionali e le rispettive coalizioni di governo, che è, ad oggi, altamente improbabile. Ed anche la più «stabilizzante» delle riforme istituzionali avrebbe difficoltà a garantire che governi locali e regionali, formalmente più longevi, coesi o a legittimazione «monocratica», saprebbero impegnarsi con sostantiva coerenza e persistenza in decisioni e progetti di lungo periodo. In questo quadro non possono che svilupparsi le alleanze o le concertazioni tra le amministrazioni municipali e gli operatori privati più attratti dalle politiche urbane e più attrezzati alle relative «tecnologie» negoziali. Così la strumentazione urbanistica generale, le sue procedure decisionali e le sue stesse tecniche

regolative e pianificatorie vengono surrogate da specifici interventi di varia dimensione progettuale e finanziaria, di diversa finalizzazione strategica, talvolta estranei — in apparenza — allo stesso governo del territorio, ma sempre qualificati dall'intento o dall'effetto di segnare un «cambio» nel paesaggio urbano e metropolitano. Dunque, in luogo di sinottiche ipotesi di piano o di programma, prendono piede e vigore singole e particolari operazioni di innovazione o trasformazione della città. Ad un tempo, la posizione delle autorità comunali è quella di negoziatori che agiscono in qualità di semplici *parti* in causa: possono tentare di condizionare gli interessi privati ma — per lo più — solo a *posteriori* o in corso d'opera. Hanno l'*autorità* ma non il *potere* di conformare l'azione degli interessi «esterni» alle amministrazioni locali. Di qui il frequente corollario di inerzie decisionali prolungate e di un'ignavia urbanistica diffusa: ... ove abusivismo edilizio e grande investimento immobiliare si alternano o convivono in fruttuosa sinergia nel nome della modernità e del mercato.

Ma allora, se questo è lo stato dell'arte, perché non «prenderne atto», razionalizzarlo e porne in valore le virtualità «positive»? Perché non cercare di funzionalizzare *ex ante* i processi politico-amministrativi di intervento *diretto & immediato* per conferire efficacia alle politiche urbane, o almeno alla loro formazione decisionale? Perché non incentivare normativamente la «semplificazione» di quei medesimi processi mediante precipue fluidificazioni procedurali? E, a tal fine, perché non legittimare prassi consolidate di interazione e di concertazione abbondantemente informali (... garantendone l'efficacia negoziale mediante una visibilità adeguatamente moderata)? Perché non «coinvolgere» *normativamente* — attraverso specifiche modalità interattive — le diverse responsabilità, le distinte competenze politiche e amministrative, le differenziate risorse pubbliche e private, le funzioni di rappresentanza e di governo, le attività di «indirizzo» e di «controllo», gli impulsi e le strategie dell'*intrapresa* politica e dell'*imprenditoria* economica, che già si intrecciano di fatto nelle scanzioni procedurali e formano l'ordito sostanziale dei processi decisionali? Perché continuare a fingere un *dover essere* costitutivo di ciascun attore e di ogni fattore decisionale, quando quel *dover essere* viene sistematicamente oltrepassato o rimosso nelle logiche e nelle interazioni reali del *decision making*? E perché non cercare di «fluidificare» quelle identificazioni normative e costitutive che

solo sulla carta riescono a discernere la natura e i compiti dell'uno e dell'altro attore, la diversità delle loro funzioni, la specificità delle loro responsabilità? Non sarebbe meglio recepire come normale la loro consueta *contaminatio* empirica? Non sarebbe preferibile legittimarla e valorizzarla per consentirle di esprimere tutta l'efficacia decisionale che potrebbe alimentare?

Ecco: questo ed altro ancora parrebbe essersi progressivamente domandato — lungo lo stratificarsi di leggi, di decreti e di iniziative legislative — il legislatore italiano di quest'ultimo scorcio della prima repubblica italiana, nel tentativo ricorrente di *progettare* il processo politico-amministrativo di cui consiste l'attuazione di una politica pubblica.

Questo genere di interrogativi mi sembra anche rinvenibile in talune specifiche opzioni di strategia «ordinamentale» che il legislatore ha di recente compiuto con le uniche due «riforme istituzionali» conosciute nel nostro paese in questi anni. Mi riferisco — com'è evidente — agli istituti dell'«accordo di programma» di cui alla legge 142/1990, recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali e della «conferenza di servizi» di cui alla legge 241/1990 sul nuovo procedimento amministrativo.

4. Ciascun intervento legislativo che abbia inteso rispondere al genere di interrogativi appena evocati, ha di certo una sua storia politica e parlamentare. Ognuna delle risposte legislative che si possono individuare nella normazione settoriale, deriva sicuramente da distinti disegni e da peculiari circostanze di *policy*. Ha anche paternità sostanziali differenti e differenti sono le congiunture e le interazioni politiche, burocratiche e sociali che le hanno promosse, sostenute e poste in essere. Diverse sono le intenzioni e le strategie operative e simboliche che ogni volta si sono volute perseguire. Ma, sullo sfondo della multiversa eterogenesi di fini e della variegata pluralità di impulsi e relazioni negoziali che sempre permea e struttura il processo legislativo, è ben individuabile un comune denominatore problematico: ... un nodo irrisolto, già sul piano concettuale, prima ancora che sul versante istituzionale e procedurale.

In una parola, si tratta del quanto e del come *coordinare* gli intenti e le propensioni decisionali dei molteplici attori a cui la legge affida la propria messa in opera e la realizzazione dei suoi obiettivi. È una legislazione, quella qui richiamata, che testimonia

il costante confronto con questo punto nodale. Quasi una sfida, sempre vecchia e sempre nuova, una sorta di fatica di Sisifo che la singola legge rinnova e raccoglie ogni volta: il processo decisionale che la legge attiva per l'attuazione dei propri fini dichiarati, avrebbe bisogno, per raggiungere una qualche efficacia operativa, sia di un pilota convinto e consapevole, sia di un pilotaggio che sappia tenere e presidiare quel processo con unitaria e univoca coerenza. Ma raramente pilota e pilotaggio si rivelano congruenti a questa che sembra un'ovvia necessità ... quasi etica, prima che istituzionale, politica, organizzativa. E così si alimentano, con frustrante ostinazione, nuove domande di coordinamento cui nuove leggi continuano ad offrire «nuove» auspiccate soddisfazioni, suscitando e cumulando nuovi e vecchi scoordinamenti.

Per quanto i protagonisti di questa infelice spirale se ne diano maggiore o minore contezza e per quanto si armino di buona volontà, in ogni processo attuativo, è assai improbabile coordinare gli intenti e le propensioni decisionali della pluralità di attori che lo popolano.

L'esperienza politico-amministrativa dimostra *ad abundantiam* che è assai arduo riuscirvi mediante un determinato *presupposto* strategico — politicamente e/o tecnicamente — prestrutturato sulla base di risorse organizzative e di regole procedurali. L'agognato coordinamento può prodursi, se mai, in quanto *esito* del processo. Per di più, non un esito necessario ma soltanto eventuale e contingente. Inoltre, laddove esso si produca, quell'*effetto* di coordinamento non sarà, di per sé, la risoluzione del problema in discussione. Sarà, per lo più, il *trattamento* di quel determinato problema: un trattamento appunto «coordinante» se e in quanto avrà saputo esprimere la mutua attenzione degli attori in gioco agli interessi che ciascuno di essi esprime o rappresenta; se avrà potuto recepire o almeno legittimare i disegni strategici che ognuno di loro abbia formulato; e se avrà potuto valorizzare le opportunità che il singolo attore abbia cercato di promuovere o di cogliere mediante quel determinato processo decisionale. Solo in questa ipotesi complessa si potrà parlare di un processo decisionale per l'appunto *coordinato*. Ma sarà sempre una valutazione *ex post*.

Dunque, *coordinare* le competenze, gli intenti e le azioni che compongono la formazione delle decisioni politico-amministrative richieste dall'attuazione di un certo disegno legislativo, significa ciò che la stessa dottrina giuridica italiana *presuppone* da molto tempo.

Coordinamento è appunto la capacità di «... assicurare la valutazione di tutti gli interessi coinvolti, guidare il processo di formazione delle volontà in modo da garantire la coerenza con i principi di imparzialità, di buon andamento, di efficienza, impartire le istruzioni o compiere direttamente gli atti connessi a precise responsabilità di alta direzione o di controllo» [Piga, *Coordinamento (principio del)*, in «Enciclopedia giuridica» - Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondato da Giovanni Treccani, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 1-9, 1988]. E *coordinamento* evoca un risultato che «—si preveda raggiunto non già attraverso la contrapposizione di una volontà superiore — qualunque ne sia il grado di obbligatorietà — a volontà subordinate, quanto invece attraverso aggiustamenti e la armonizzazione delle diverse volontà che, attorno a una ideale tavola rotonda, giungono ad essere concordi, ma non a fondersi in una unica volontà comune» [Bachelet, *Coordinamento*, in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, vol. X 1962, 634; *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè 1957, 34 ss., 39 ss.]. E si pensa al *coordinamento* come a «—un'attività giuridica svolta per armonizzare, in vista di fini comuni, il comportamento di determinati soggetti autonomi, di cui viene però garantita contemporaneamente l'autonomia» [Manzella *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, cap. IX 1992, 344].

È singolare come le accezioni giuridiche della nozione di *coordinamento* risultino — sul piano degli assunti concettuali — in sintonia con la più autorevole riflessione politologica circa il *decision making* politico-amministrativo. È infatti la stessa lezione lindblomiana che invita ad osservare come gli attori che interagiscono in un qualunque processo decisionale, siano inevitabilmente indotti a dislocarsi in una situazione di «interdipendenza partigiana» tra loro. Anche se esprimono interessi ed obiettivi contrastanti, essi, per perseguirli con qualche realismo, hanno bisogno gli uni degli altri. Debbono trovare — gli uni negli altri — mutuo e vicendevole sostegno, od almeno una mutua e vicendevole non ostilità, o — se non altro — una reciproca e sensibile non interferenza. È infatti estremamente difficile *gerarchizzare* le posizioni e gli interessi posti in gioco dal processo decisionale ed è altamente improbabile che una regolazione maggioritaria delle interazioni decisionali riesca, di per sé, a comprimere o a rimuovere la varietà delle propensioni soggettive entro la *voluntas* di un ipotetico deci-

sore univoco. Salvo scontare — ad opera di quella decisione e di quel decisore — un forte *deficit* di efficacia operativa e di legittimazione politica. Il *mutuo aggiustamento* si configura, dunque, come il vero e basilare criterio della scelta politico-amministrativa.

In questo quadro concettuale, anche la classica correlazione tra i fini e i mezzi che dovrebbe presiedere il formarsi della scelta e della decisione per assicurarne la coerenza ottimale, vede attenuare di molto l'ovvia razionalità del suo significato. Il mutuo accomodamento può ben realizzarsi — infatti — sulla base di una qualsiasi combinazione di fini e di mezzi — ancorché logicamente incongrua — purché efficace per l'*aggiustamento* da cui dipende la decisione. Inoltre, le questioni da dirimere, le soluzioni politico-amministrative da elaborare, risultano costantemente sottoposte a intensi processi di *ridefinizione* da parte degli attori che interagiscono tra loro nello svolgersi del processo decisionale. È proprio la ricerca del mutuo accomodamento a imporre questo continuo lavoro ridefinitorio. Ogni attore si sente via via sollecitato a tutelare la propria capacità negoziale pur nel cambiare dei suoi interlocutori e pur nel mutare delle logiche d'interazione nel *decision making*, e dà, perciò stesso, formulazioni sempre nuove del problema oggetto della decisione. È attraverso questa continua e volubile azione *ridefinitoria* che la decisione assume la sua reale e progrediente consistenza.

Qui sta quella che Lindblom chiamava «... l'intelligenza della democrazia». Ma qui sta anche la difficoltà di un legislatore che non può non scontare e non subire la forza pervasiva e condizionante — non ordinata né agevolmente preordinabile — di quella stessa «intelligenza».

5. Sono almeno due i terreni d'elezione del legislatore della «modernizzazione» urbana. Da un lato, la produzione di nuove infrastrutture per le città e le aree metropolitane, mediante la mobilitazione di risorse e di opportunità a favore di una pluralità di specifiche situazioni locali. Da un altro lato, la produzione di eventi e/o di strategie di rilevante portata finanziaria, imprenditoriale e organizzativa, e con un forte e sicuro impatto sull'assetto urbano di determinate città ed aree metropolitane.

Nel primo alveo va annoverata la legislazione inerente alla realizzazione di reti multimodali di trasporto urbano e metropolitano: métro, passanti ferroviari, parcheggi. Nel secondo ambito si

situa, da un lato, una legislazione quale quella per la celebrazione del campionato del mondo di calcio del '90, o per l'esposizione genovese intorno al quinto centenario dell'impresa di Cristoforo Colombo; da un secondo lato, si pone una legislazione che mira a specifiche strategie metropolitane (Roma capitale; salvaguardia di Venezia e della sua laguna; alienazione e gestione economica di beni immobili del patrimonio statale).

Si tratta, nell'insieme, di una strategia normativa *centralizzata*, ove è direttamente il parlamento a stabilire *chi* coordina *chi*, *come*, *quando*, e con quale funzionalità *decisionale*, oltre che con quale *strumentazione*.

Può risultare utile un'esemplificazione schematica.

● *Sistemi ferroviari passanti*. Tra la fine del passato decennio e l'inizio di quello attuale vanno annoverati diversi interventi legislativi di sostegno finanziario ad investimenti comunali miranti alla costruzione di sistemi ferroviari passanti nelle aree urbane e metropolitane leggi. Si tratta, in particolare della legge finanziaria per il 1988 (l.67/1988, art. 13), dei decreti-legge 77/1989 e 410/1990 e della legge 74/1991. Il modulo legislativo è tendenzialmente comune ai diversi provvedimenti. Vale a dire:

● i comuni possono contare sull'aiuto dello Stato per l'ammortamento di mutui quindicennali;

● il contributo statale serve ad alleggerire l'indebitamento cui i comuni debbono ricorrere per questo genere di investimenti, senza che, alle spalle, vi sia una specifica strategia progettuale dello Stato. I comuni che possono godere di questo aiuto centrale hanno tendenzialmente già varato le proprie scelte: intendono realizzare i passanti ferroviari avvalendosi di una base progettuale e di un'iniziativa già autonomamente avviate. In una parola, lo Stato interviene *ex post* o, al più, in corso d'opera. I mutui possono anche servire per sgravare le regioni di quote spese a loro carico e che i comuni riassumano a proprio onere previa specifica convenzione con la regione interessata;

● l'ausilio statale copre solo una quota parte dell'onere finanziario che grava sull'ente locale: è commisurato al capitale iniziale mutuato entro un limite massimo prefissato (12%);

● l'erogazione dei contributi prevede una specifica competenza del ministro del tesoro, mentre l'individuazione dei comuni beneficiari deve fondarsi sul parere tecnico dell'ente per le ferrovie

dello Stato. Ai fini dell'angolazione interpretativa prospettata, si evidenziano essenzialmente:

a) un ruolo «dirimente» assegnato all'ente ferrovie dello Stato: è suo il «parere tecnico» che decide quali «istanze» comunali sono ammissibili ai benefici di legge;

b) una funzione allocatoria del ministro del tesoro chiamato a stabilire la misura del contributo statale alle amministrazioni comunali e a provvedervi di concerto con il ministro per i problemi delle aree urbane;

c) la previsione di specifici *accordi di programma* che il presidente del consiglio dei ministri o — per sua delega — il ministro per i problemi delle aree urbane, di concerto con il ministro dei trasporti, può promuovere su richiesta dei comuni interessati. Alla conclusione di questi accordi possono partecipare i comuni medesimi, la regione, l'ente ferrovie dello Stato e ogni altra amministrazione interessata dai singoli interventi;

d) la conseguente previsione di specifiche conferenze di servizi, indetti dall'«amministrazione procedente» per porre in opera quanto deciso in sede di accordi di programma.

Il modello di coordinamento che se ne evince, si articola su tre livelli:

☐ una pregiudiziale definizione progettuale locale/comunale degli interventi tendenzialmente preesistente alla normazione della legge;

☐ un concertazione definitiva deliberatoria degli interventi che ha luogo entro il «vertice» governativo e amministrativo del *decision making* attuativo: il parere vincolante dell'ente ferrovie dello Stato si combina con il *placet* o meno del tesoro che, a sua volta, deve previamente concertarsi con il ministro per le aree urbane. Da questo livello i governi «altri» da quello centrale restano esclusi e confinati nella posizione «passiva» di chi solo può recepire e adeguarsi ai *deliberata* dell'istanza superiore, pur avendone attivata la decisione con la propria richiesta di ausilio;

☐ un successivo e conseguente rapporto concertativo e negoziale diretto tra livelli «centrali» e livelli «periferici» di governo al momento della messa in opera programmatica e realizzativa dei lavori da realizzare. Qui l'«ingiunzione» centralistica che caratterizza il secondo momento, viene sostituita dalla negoziazione intergovernativa orizzontale, con l'amministrazione locale che as-

surge al volano e al pilotaggio virtuale del processo di attuazione operativa.

● *Linee ferroviarie metropolitane*. Il quadro normativo è notevolmente complesso; la legge 211/1992 ne costituisce una razionalizzazione «definitiva». Essa prevede:

a) un ruolo definitorio regionale, a scadenza prefissata, ai fini dell'individuazione dei comuni che integrano il novero delle città metropolitane automaticamente destinatarie, in quanto tali, delle risorse mobilitate dalla legge. La base cognitiva di tale attività definitoria è data dal piano generale dei trasporti e dagli eventuali piani regionali.

Contestualmente, è previsto un ruolo surrogatorio del ministro per le aree urbane in caso di inadempienza regionale, da espletarsi di concerto con il ministro dei trasporti sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano;

b) un ruolo definitorio degli interventi, mediante formulazione di programmi specifici, assegnato ai comuni che sono altresì promotori di accordi di programma con le amministrazioni centrali e periferiche interessate dalla loro realizzazione;

c) un'azione di verifica e di controllo di conformità alla programmazione nazionale di settore, affidata a un comitato interministeriale di settore che decide circa la loro ammissibilità al finanziamento statale su iniziativa del ministro per le aree urbane di concerto con il ministro dei trasporti, previo parere di una specifica commissione tecnica interministeriale;

d) l'affidabilità della realizzazione e della gestione degli interventi programmati a società per azioni costituite dagli enti municipali e provinciali *ex art. 22* della legge 142/1990 o la conferibilità delle stesse funzioni a società per azioni costituite dall'ente ferrovie dello Stato e dagli enti locali medesimi.

Il modello di coordinamento che ne risulta è dunque così articolato:

☐ l'impulso progettuale sostanziale compete alle amministrazioni municipali da cui deriva, conseguentemente, l'attivazione del processo decisionale centrale che culmina nella deliberazione del comitato interministeriale;

☐ i rapporti intergovernativi prevedono come «opportuna», ma non necessaria, l'intermediazione regionale: che può venir

surrogata dalla relazione diretta comuni ↔ ministro per le aree urbane in relazione alla decisione del comitato interministeriale, pur con la «compensazione» procedurale di una consultazione interregionale;

☐ una diretta responsabilizzazione delle amministrazioni municipali nella predisposizione del processo decisionale attuativo, mediante accordi di programma con gli attori amministrativi — centrali e periferici — del caso, e mediante il ricorso ad eventuali figure gestionali miste (central/periferiche) a base societaria.

● *Parcheggi*. Il riferimento è alla legge 24 marzo 1989, n.122 — «Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazione di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n.393» -. Essa configura un modello di coordinamento così articolato:

a) una cruciale funzione deliberatoria del ministro per le aree urbane mediante il sostanziale «conferimento» al ministro medesimo di uno specifico «fondo parcheggi»;

b) la sollecitazione decisionale, la temporalizzazione delle decisioni e il loro sostegno finanziario hanno luogo nel raccordo tra ministro per le aree urbane e ministro dei lavori pubblici (coinvolgendo in subordine il ministro del tesoro) con la partecipazione interlocutoria della commissione interregionale di cui alla legge 281/1970, alla formulazione dei «criteri pre-programmatici» ;

c) la cooperazione Stato ↔ regioni ↔ enti locali risulta surrogata da una supremazia decisionale statale e da una relazione negoziale diretta tra amministrazioni comunali e amministrazione statale per i comuni maggiori, pre-individuati già in sede legislativa;

d) c'è una responsabilizzazione pre-programmatoria della regione ma solo per comuni «minori»;

e) si prefigura un «arbitrato» del ministro per le aree urbane in caso di conflitto tra regioni e comuni circa la programmazione degli interventi nelle aree urbane maggiori.

Ne deriva:

☐ una completa discrezionalità comunale per le modalità di progettazione e per l'affidamento delle opere e la loro gestione in concessione;

☐ la primazia della relazione diretta comune ↔ governo ↔

amministrazione centrale, e la marginalità procedurale della regione rispetto ai comuni maggiori, salvo che per il ruolo delle regioni nella individuazione e nella localizzazione degli interventi nelle aree urbane «minori»;

☐ contestuale è la marginalità in cui vengono confinate le amministrazioni provinciali;

☐ diretto è il controllo dell'amministrazione centrale dello Stato (nella specie, ministro per le aree urbane mediante commissione *ad hoc*) sull'attuazione dei progetti in sede locale.

• *Italia '90 — Celebrazione del campionato del mondo di calcio.* Il modello di coordinamento decisionale — formulato dalla legge 205/1989 — per l'attuazione delle opere di accompagnamento alla manifestazione, lo si può schematizzare come segue:

☐ viene legittimato un raccordo diretto tra amministrazioni municipali, governo, presidenza del consiglio dei ministri, amministrazione dei lavori pubblici e amministrazione per le aree urbane: mediante un'intensa interazione negoziale basata su una piena autonomia programmatica e progettuale degli enti locali e su una connessa negoziazione di fatto delle allocazioni finanziarie;

☐ la «conferenza di servizi» è lo strumento attuativo principe dell'intera operazione. Il suo ruolo codecisionale è appunto limitato alla fase di attuazione e non già di programmazione delle opere e si configura come un'istanza e una forma di contrattazione delle opportunità e delle modalità immediate di intervento piuttosto che di piani, programmi e progetti, tra attori politici e amministrativi appartenenti a diversi livelli di governo e di competenza decisionale. La conferenza di servizi non è dunque la sede di quella «elaborazione di un progetto coordinato, che non può essere delegato ad una delle amministrazioni né risultare dalla sommatoria di progetti settoriali» e che dovrebbe «conseguire dalla compartecipazione tecnica (oltre che amministrativa e finanziaria) di tutte, tramite i loro uffici o loro incaricati» (per usare le formule dei commissari Sepe, Mazzocchi e Redaelli, nell'ultima relazione del ministro per le aree urbane sulle opere per Italia '90), secondo gli auspici attribuiti al legislatore della «142» e della «241». Tuttavia la conferenza, forse proprio per questa sua «parziale» interpretazione della sua operatività, riesce a rivelarsi efficace come tecnica decisionale «per comitati»: atta, cioè, a garantire la realizzazione di mediazioni e negoziazioni a «somma positiva» per tutti gli attori

che in essa possono interagire. E questo a prescindere dal rispettivo livello «gerarchico» di appartenenza istituzionale e dalle correlative fonti di legittimazione, politica e burocratica: ... cosicché la conferenza di servizi assorbe in sé la dinamica dei rapporti intergovernativi sostituendosi alla loro procedimentalizzazione. Non è questo il contesto tematico per esplicitare e sviluppare le suggestioni che modelli decisionali come quello ipotizzato dalla legislazione sui mondiali, suscitano in chi si occupa di scienza politica.

Eppure, altrove, occorrerà pur soffermarsi su questi «sistemi di comitati» a decisionalità unanimistica, normativamente preposti alla derogazione strategica di specifici assetti ed equilibri tra poteri e istituzioni dello Stato, allorché si persegue la realizzazione di grandi progetti ed opere infrastrutturali e/o grandi interventi di trasformazione metropolitana. Andrebbe sottolineato proprio lo specifico interesse politologico — anche sul piano teorico — che questo indirizzo legislativo alimenta, al di là delle sue implicazioni di «politica del diritto». L'istituzione di «comitati decisionali» e l'introduzione della regola dell'unanimità, sembrerebbero in chiara contraddizione tra loro. Si ricorre a un sistema di comitati come tecnica decisionale, proprio in quanto si vogliano prevenire i costi e i rischi della paralisi decisionale e della proliferazione dei poteri di veto, impliciti nell'adozione di regole decisionali unanimistiche. Almeno in apparenza: se è vero come è vero che a), un sistema dei comitati «riconosce l'esistenza della disuguale intensità delle preferenze individuali» e «le mette a profitto» (poiché favorisce accordi transattivi, decisione per decisione, stipulati mediante compensazioni differite); b) «produce esiti a somma positiva» e c), determina l'adozione di «decisioni discusse e argomentate» (e non mero frutto di volontà precostituite). È appunto in questi termini che Giovanni Sartori esaltava le doti tecniche dei comitati quali sistemi decisionali altamente raccomandabili per una democrazia efficiente. Ma la prospettiva «teorica» in cui pare muoversi il legislatore italiano più recente è abbastanza diversa. In essa, sistema dei comitati e regola dell'unanimità vanno pienamente d'accordo: al congegno dei comitati si chiedono sì le prestazioni individuate da Giovanni Sartori più di 25 anni or sono, ma si chiede anche di cooptare attori politici e amministrativi di diversa legittimazione rappresentativa e decisionale entro una medesima arena, attorno a uno stesso tavolo di contrattazione, per corresponsabilizzarli ad una medesima strategia di *policy* e uniformarne di conse-

guenza le rispettive opzioni decisionali: —nonostante le loro diverse qualificazioni istituzionali e a prescindere dalle proprie normali competenze propositive e progettuali e dalle rispettive responsabilità politiche ordinarie. Allo scopo, la regola dell'unanimità è un complemento indispensabile: serve a coprire e a garantire l'efficacia delle transazioni tra attori dotati di legittimazioni e di risorse differenti, vincolandoli al rispetto e alla pubblica difesa degli accordi raggiunti e alla conformazione dei rispettivi comportamenti politico-amministrativi che a quegli accordi devono dar seguito e operatività:—quali che siano stati i prezzi da ciascuno pagati durante il negoziato e quale che siano state, per ognuno, la redditività conseguita o, addirittura, la coazione di fatto subita. Con un'unica alternativa per l'attore «scontento»: rompere appunto la regola, delegittimarne pubblicamente i risultati o — durante la mediazione decisionale — far valere quel proprio potere di veto che la stessa unanimità formalmente permette. Ma anche ad un ovvio costo: l'*exit* sistematico e magari definitivo, per sé come decisore e per gli interessi che si rappresentano, dalla tipologia di grandi progetti alla quale quella tecnica decisionale è espressamente finalizzata. Un costo, pertanto, che è assai improbabile che qualcuno voglia sobbarcarsi e il cui timore rende di fatto inattaccabile questo genere di organismi decisionali e tutt'altro che paralizzante il loro modo di deliberare. Di qui il loro proliferare come strumenti ottimali per ridefinire surrettiziamente poteri e funzioni politico-amministrative, per superare i discrimini tra responsabilità politiche e responsabilità burocratiche e per ovviare al «coordinamento» tra livelli centrali e livelli periferici di governo. E di qui la loro ottimale funzionalità alle grandi strategie di *policy* che, di volta in volta, si affaccino sull'agenda politica e legislativa dei governi della repubblica.

□ la conformazione urbanistica degli interventi viene surrogata dalla progettazione esecutiva delle singole opere, poiché la conferenza di servizi approva all'unanimità i progetti esecutivi e conferisce alla propria approvazione l'efficacia di variazione anche integrativa della strumentazione urbanistica preesistente (compresi piani aeroportuali) senza necessità di ulteriori adempimenti;

□ la «obiettiva» urgenza delle opere (... la celebrazione del campionato non può attendere: anche se poi, a tutt'oggi, molti di quei lavori sono ancora *in fieri*) agisce come leva efficace di coordinamento decisionale. È infatti un vincolo necessitante che

obbliga a definire i problemi e a progettare le soluzioni secondo il criterio prioritario della fretta e dell'irripetibilità dell'occasione. Il che ha conseguenze non meno condizionanti sulla preferenza accordata a talune soluzioni e non a ad altre, sulla individuazione delle «poste in gioco» e, correlativamente, degli attori ammessi al processo decisionale e di quelli invece che ne vengono esclusi.

● *Colombo '92*. In piena analogia con quello di «Italia '90», si pone il modello di coordinamento adottato per le manifestazioni colombiane. Le uniche varianti riguardano:

a) l'istituzione del commissario generale dell'Esposizione, nominato dal presidente del consiglio dei ministri per intrattenere i rapporti con il *Bureau International des Expositions*, per rappresentare lo Stato italiano negli atti relativi all'esposizione (*ex* convenzione di Parigi del 1928 e protocolli di Parigi del 1948 e del 1972 e relativi recepimenti legislativi interni), e per promuovere le iniziative necessarie con gli Stati esteri e con i partecipanti stranieri;

b) l'istituzione dell'ente «Colombo '92» — dotato di personalità giuridica di diritto pubblico — costituito ai fini dell'esposizione medesima, ad opera della regione Liguria, della provincia e del comune di Genova, del consorzio autonomo del porto genovese e della locale camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato. Ente che si avvale di uno specifico finanziamento statale che gli viene trasferito dal comune di Genova su fondi dello Stato per la manifestazione;

c) la distinzione tra opere di competenza progettuale e realizzativa dell'ente «Colombo '92» ed opere di competenza comunale.

Ne deriva, ad integrazione del modello concepito per «Italia '90»:

□ una stabile interazione negoziale tra comune (sindaco e/o assessori competenti) ↔ commissario generale dell'Esposizione ↔ ente «Colombo '92» (ove interagiscono, per altro, le rappresentanze degli enti territoriali interessati), da un lato; e comune di Genova ↔ ministro per le aree urbane ↔ ministro dei lavori pubblici ↔ Cipe, dall'altro;

□ resta appunto fermo il congegno della conferenza di servizi per il coordinamento decisionale della realizzazione delle opere, così come configurato dalla normazione per i mondiali (decreto-legge 121/89 convertito in legge 205/89).

● *Roma Capitale*. È il caso decisamente più rilevante poiché in esso si persegue una istituzionalizzazione esplicita di un modello di coordinamento «centripeto». La sua complessa funzionalità si articola come segue:

a) è istituita una *Commissione per Roma Capitale* — presso la presidenza del consiglio dei ministri, presieduta dal capo del governo o, su delega, dal ministro per le aree urbane — è il collettore dell'insieme della progettualità e dell'iniziativa urbanistica ed edilizia pubblica e parapubblica inerente al sistema metropolitano romano. È questo il luogo primario del coordinamento decisionale intergovernativo per la gerarchizzazione e l'allocamento delle risorse disponibili, dotato di un forte potere dissuasorio, legittimato dalla previsione della regola dell'unanimità, nei confronti di propensioni «autonomiche» comunali e intensamente surrogatorio delle medesime. Con l'ulteriore possibilità di trasferire e sussumere nell'arena governativa centrale l'eventuale conflittualità con l'amministrazione municipale (e indirettamente nell'amministrazione municipale).

b) viene altresì istituito un *Ufficio del programma per Roma Capitale* — anch'esso istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, (dipartimento per i problemi delle aree urbane) —. Si tratta di un organismo collegiale, composto da tecnici della burocrazia interministeriale e da esperti esterni all'amministrazione statale, che funge da collegio di assistenza tecnica delle determinazioni della Commissione. Esso annovera al suo interno le competenze progettuali delle amministrazioni centrali e territoriali insieme al *know how* di esperti e consulenti privati. Si configura, dunque, come un'istanza interattiva parallela, ove la «tecnologia» progettuale dovrebbe supportare e, se del caso, legittimare, quella politica che si estrinseca nell'«arena» precedente (appunto la Commissione);

c) il meccanismo decisionale di messa in opera dei programmi prevede il ricorso ad accordi di programma che è il ministro per i problemi delle aree urbane a dover sollecitare, anche se saranno poi formalmente promossi dalla regione, dalla provincia, dal sindaco o da amministrazioni statali interessate dai singoli interventi. La regola dell'unanimità viene ribadita, ma l'eventuale sua inosservanza fa scattare il potere «arbitrale» dell'autorità centrale di governo (consiglio dei ministri) senza connesse «verifiche» di autorità decentrate o territoriali.

d) correlata agli accordi di programma è poi prevista l'attivazione di opportune conferenze di servizi. Queste rivestono una funzione di coordinamento decisionale esplicitamente operativo. L'attivazione è del tutto lasciata al livello governativo municipale, mentre il coordinamento decisionale che mediante esse si deve perseguire sostituisce, come di consueto, ogni interazione tra livelli differenti di governo e d'amministrazione.

□ Complessivamente, ne risulta un modello abbastanza frammentato e ... misto: ove una cooperazione intergovernativa «libera & paritaria» sembra combinarsi con un'ipotesi di cooperazione a supremazia statale, anche se sconta, quest'ultima, il *quantum* di preventiva definizione progettuale degli interventi che le amministrazioni territoriali, soprattutto il comune, siano state in grado di formulare a tempo debito;

□ la combinazione tra le varie istanze del coordinamento decisionale appare complessa: è scandita in «arene» di non agevole perimetrazione effettiva. Viene vieppiù complicata dalla convivenza di interventi che hanno una diversa matrice politico-progettuale: taluni, sembra porli in opera lo stesso legislatore in chiave squisitamente provvedimentale, talaltri sono invece affidati all'intenso negoziato intergovernativo or ora richiamato.

● *Venezia*. La legislazione cui qui alludo è la più recente tra quella riguardante l'intervento *speciale* dello Stato a favore del destino di questa città e del suo tessuto ambientale: gli interventi per Venezia e Chioggia di cui alla legge 360 del 1991 e l'ancor più recente legge 139 del 1992 per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna. Il coordinamento decisionale si basa sul binomio costituito dalla *Commissione per la salvaguardia di Venezia* e dagli accordi di programma chiamati a fare interagire le diverse competenze politiche ed amministrative.

□ Alla Commissione, intergovernativa e interamministrativa, è conferito un potere autorizzatorio o di veto su tutti gli interventi edilizi proposti dalle amministrazioni e dal «mercato». Le sue determinazioni sostituiscono ogni altra competenza consultiva o deliberativa statale o regionale. Ed anche in questo caso si prevede la regola dell'unanimità per l'assunzione delle relative deliberazioni. Tuttavia — date la delicatezza degli equilibri ecologici ed urbanistici del tessuto urbano e lagunare veneziano — ove quest'unanimità di avvisi non venga conseguita e si registri il voto contrario

dei commissari responsabili dell'equilibrio idraulico lagunare, o dell'ambiente paesistico e storico-artistico, o della sicurezza degli edifici, la decisione della Commissione viene sospesa, con la conseguente attivazione di un procedimento aggravato da espletarsi in istanze ministeriali «superiori» e centrali. A monte delle determinazioni della Commissione si situano, almeno concettualmente, le opzioni programmatiche dei comuni di Venezia e Chioggia per il miglioramento delle condizioni dell'abitabilità urbana.

□ L'accordo di programma tra regione, comune e amministrazione statale competente, è poi la forma di coordinamento prevista per la realizzazione degli interventi di risanamento e manutenzione dei rii e delle relative «prospicienze» per *insulae*, ai fini dell'omogeneità tecnico-progettuale e realizzatoria.

● *Alienazioni e gestioni di beni patrimoniali dello Stato.* In coda alla casistica sulla normazione che affronta «per progetti» lo scenario urbanistico metropolitano, è opportuno situare un caso la cui pertinenza è meno immediata ma non meno corporosa. Si tratta della normazione sulle alienazioni e gestioni di beni immobili del patrimonio dello Stato che risultino finalizzabili al risanamento delle pubbliche finanze, disposta con il decreto-legge 5 dicembre 1991, n.386 (convertito in legge 29 gennaio 1992, n. 35), appunto dedicato alla «Trasformazione degli enti pubblici economici e dismissioni delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica».

La finalizzazione finanziaria dell'operazione che la legge disegna è l'obiettivo esplicito e primario. La *ratio* del provvedimento è la creazione di un procedimento *ad hoc* con cui realizzare «celeri» alienazioni e non meno celeri acquisizioni di nuove risorse liquide per il deficit di bilancio.

□ Il fulcro del meccanismo decisionale congegnato dalla legge è l'apposita conferenza di servizi attivata dal ministro delle finanze (e solo da lui convocabile) con la partecipazione di tutte le amministrazioni e gli enti pubblici competenti ad assumere tutte le decisioni previste dalla legislazione statale e regionale «ordinaria», compresi atti d'intesa, pareri, autorizzazioni, approvazioni, nulla osta. La conferenza è il luogo effettivo della valorizzazione sostanziale dei beni in questione, poiché è nella conferenza che si stabilisce la riqualificazione privatistica e commerciale di quei beni e, dunque, il loro reale allibramento nel mercato. Per adempiere a

questo ruolo, la conferenza dispone di pieni ed esclusivi poteri urbanistici circa il destino funzionale ed economico dei beni, senza, per così dire, alcuna possibilità di appello da parte delle amministrazioni locali o regionali che risultino investite dai programmi di dismissione o di gestione privatistica dei beni stessi. Una volta acquisita l'unanime volontà della conferenza, nulla più possono le amministrazioni locali, poiché qualunque variazione nella strumentazione urbanistica vigente determinata dalla decisione della conferenza, diverrà, per ciò stesso, legittima ed automatica. La clausola procedurale compensativa dell'art. 27 della legge 142 (necessità di ratifica del consiglio comunale per gli accordi di programma che comportino variazione agli strumenti urbanistici vigenti) viene accuratamente derogata.

Essenziale leva di efficienza decisionale è il termine imposto dal legislatore alla conferenza: 15 (quindici) giorni dalla sua convocazione. Fa da *pendant* tecnico-consultivo alla conferenza, il «comitato tecnico», sempre presso il ministero delle finanze, eventualmente integrato dai rappresentanti delle amministrazioni locali e regionali che ospitano gli immobili in discussione, allorché se ne debbano trattare le implicazioni urbanistiche: ma si tratta di funzione consultiva priva di una dislocazione procedurale esatta nel tessuto della legge. La chiave resta la conferenza.

□ Il modello di coordinamento decisionale che ne emerge esaspera le tendenze centripete delle interazioni intergovernative che abbiamo già potuto constatare in altre normazioni. L'istanza e la forma in cui il coordinamento dovrebbe verificarsi si configura, già sul piano del dover essere, come un'arena interattiva ove le capacità negoziali sono tutte — o quasi tutte — saldamente nelle mani del suo promotore. E dove, in luogo dell'«accordo», si persegue un'agevole legittimazione tecnica per decisioni che si formano comunque centralmente «per decreto» (... in nome del mercato).

6. Per concludere, vorrei sottolineare come le propensioni del legislatore al coordinamento decisionale or ora schematizzate, sottendono talune precise *convinzioni* politico-istituzionali.

In primo luogo, è grande e incompressibile la complessità dei processi decisionali, sia al «centro» come alla «periferia» del sistema politico-amministrativo. Ed è grande la difficoltà con cui le loro logiche *poliarchiche* risultano pilotabili con un qualche grado

di coerenza e di funzionalità ai problemi affrontati. In tale prospettiva, diventa di drammatica evidenza l'esaurimento di quella «forza propulsiva» (poco importa quanto e in che limiti storicamente accertabile) del partito politico come promotore e garante del coordinamento politico-amministrativo, sia nei rami «alti» che in quelli decentrati del sistema. Un *deficit* crescente e particolarmente forte allorché la decisione politica non riguarda i problemi del «chi» debba dirigere o presiedere un determinato pubblico ufficio o ente o funzione; ma concerne i problemi e i dilemmi del «come» occorra trattare, se non risolvere, quel determinato «problema» di governo e/o d'amministrazione, a cominciare dalla stessa definizione del medesimo. È una liquefazione precipitosa del partito come *policy maker*, che investe il farsi e il disfarsi delle politiche pubbliche proprio a fronte di un conclamato fabbisogno di decisioni «tempestive» e «concrete», specie ai fini dell'innovazione e della trasformazione del tessuto metropolitano delle città italiane, e delle infrastrutture e dei servizi che lo compongono. Così, ben si spiega l'intensa ricerca di forme di coordinamento decisionale basato sulla proliferazione di comitati misti e trasversali. Essi dovrebbero proprio servire a coniugare l'obliqua efficacia del coordinamento partitico, con l'individuazione di istanze negoziali autorevoli e attendibili, largamente informali, aliene da «gerarchie» e «competenze», e la cui efficacia regolativa e operativa viene garantita da adeguati congegni surrogatori centralistici.

Correlativamente, diventa acuto e diffuso desiderio di «semplificare» tanta complessità nella gestazione della decisione, e di trovare o ricercare, nuove o diverse arene e nuove o diverse autorità che sappiano «attraversare» o «rimuovere» i vincoli e i diaframmi che differenziano e separano le legittimazioni e le responsabilità del governare, del rappresentare e dell'amministrare, e che siano forma e garanzia dell'auspicata semplificazione del *decision making*. Ma, ad un tempo, emerge anche l'esigenza di individuare responsabilità politico-amministrative «forti» e «certe»: capaci di interagire intensamente con una pluralità — ancorché pletorica — di attori pubblici e privati ma anche di ben «presidiare» soggettivamente il *decision making* e di controllarne la dinamica d'insieme. Di qui l'orientamento centripeto e centralistico che il processo decisionale sembra subire nell'insieme di questa legislazione: con una marcata ambizione dell'autorità governativa centrale (ministro per aree urbane, *in primis*) di assurgere al ruolo di

centro-motore della promozione e del coordinamento delle politiche urbane. «In cambio», il potere locale sembra vedersi conferita e assicurata una tendenziale garanzia di non interferenza nel merito delle sue ambizioni progettuali. «... A condizione che» si tratti di progetti estranei ai circuiti decisionali metropolitani e regionali dell'urbanistica «ordinaria», e purché vengano direttamente negoziati con le autorità amministrative centrali dello Stato, dei suoi enti e delle sue imprese, e con le autorità politiche del governo di settore.

Ora, se queste sono le linee e gli intenti che si possono intravedere nella legislazione sulla trasformazione urbana in atto, è appena il caso di rammentare, tuttavia, come esse siano pur sempre affidate a una strumentazione giuridica. Questa è sì è capace di rendere «impossibile», «necessario», «difficile», «agevole», «vantaggioso» o «svantaggioso» il comportamento di un determinato attore — pubblico o privato, politico, burocratico o sociale, che sia —. Ma è dalle interazioni materiali ed effettive tra gli attori in gioco che, volta per volta, caso per caso, dipenderà se, quale e quanto *coordinamento* si riuscirà a realizzare per davvero. Le ricette che il legislatore propone, oltre che discutibili, non hanno certo un'efficacia garantita in sé e per sé.

Gennaio 1992.