

# Questioni di governance

---

## La “legge obiettivo” e la condanna all’ambiguità

Alessia Damonte

Università degli Studi di Milano

**Abstract** • Dagli anni '90, nonostante la pressione europea e gli *shock* esogeni, la produzione di politiche pubbliche in Italia appare affetta dal problema dell’ambiguità, che converte le riforme in politiche simboliche. Questa ‘sindrome’ appare affliggere anche gli interventi infrastrutturali –nonostante l’europizzazione ed i tentativi di ‘semplificazione’ operati dalla cosiddetta ‘Legge Obiettivo’.

Il contributo si concentra sul concetto di ambiguità, le sue ragioni, e le soluzioni identificate dalla letteratura; procede con l’analisi del disegno di *governance* per le cosiddette infrastrutture strategiche così come viene definito dalla regolazione nazionale; e, sulla base del tipo di ‘soluzione all’ambiguità’ generata nel settore, avanza alcune riflessioni sugli assetti del sistema politico italiano.

## Prologo

L'ambiguità è un termine ricorrente nelle analisi del funzionamento del sistema politico italiano, soprattutto quando si parli delle riforme delle politiche pubbliche intraprese a partire dall'*annus horribilis* 1992, ed indipendentemente dalle euristiche esplicative. Due esempi:

- ambigui sono stati in genere, per Fabbrini (2000), i processi di europeizzazione: a causa dell'equilibrio tra pressioni contrapposte – rispettivamente di interessi 'non convenzionali', normalmente esclusi dalle *policy community* e dunque favorevoli ad un cambiamento radicale; e di gruppi di interesse e partiti politici orientati, in quanto *insiders*, a mantenere la rendita di posizione – reso possibile da un processo decisionale di matrice consensualista;
- ambiguo è stato, per Capano (2003), il processo di riforma amministrativa –svuotata del suo potenziale di rottura nella fase di messa in opera, attraverso la sistematica subordinazione della razionalità economica, propria dei nuovi strumenti disegnati in sede politica, a quella giuridica, espressa e alimentata dal personale interno e dai consulenti esterni alla burocrazia pubblica.

Nel secondo esempio, l'ambiguità è generata dal paradosso di una tecnologia e di una razionalità –quella giuridica– che continuano ad essere usate per apportare cambiamenti che dovrebbero condurre alla loro sostituzione. Coerentemente con un approccio neo-istituzionalista storico-sociologico, il problema viene e ricondotto alla cultura di riferimento della *policy community*; la soluzione prospettata consiste nella sua sostituzione incrementale, attraverso processi di adattamento interno a pressioni domestiche.

Nel primo esempio, invece, l'ambiguità deriverebbe dal paradosso di un sistema consensuale che, a fronte di interessi in conflitto (peraltro aumentati a seguito delle riforme dei governi regionali), deve riuscire ad imporre scelte non consensuali. Nel quadro di un neo-istituzionalismo a matrice storico-razionale, il problema è identificato nella continuità del disegno istituzionale di fondo; e può essere risolto attraverso un allontanamento deliberato dal consensualismo –qui, per la nascita di soggetti politici intrinsecamente 'maggioritari'.

Le analisi, nonostante la loro distanza, condividono però alcuni punti comuni. Entrambe infatti

- ritengono l'ambiguità espressione della fondamentale capacità del sistema politico di conservare inalterata la propria logica profonda

nel tempo, nonostante gli *shock* esogeni e le pressioni internazionali;

- considerano l'ambiguità un problema, perché rendono le riforme un esercizio simbolico;
- condividono un pessimismo verso i tentativi di soluzione dell'ambiguità promossi dalle *policy community* esistenti, che l'avvicendamento tra maggioranza e opposizione non modificano, e promuovono quindi soluzioni che agiscono sulle condizioni necessarie dell'ambiguità –pre-requisiti che informano la logica profonda di funzionamento del sistema;
- ritengono comunque che la soluzione debba passare per una palinogenesi del sistema politico, e che la modifica nelle condizioni necessarie la possa produrre.

Prendendo le mosse da queste posizioni, il lavoro si propone di trovare risposta a due domande:

1. se l'ambiguità abbia solamente valore negativo, e sotto quali condizioni possa invece eventualmente rappresentare una qualità del processo di *policy*;
2. se l'ambiguità costituisca davvero una cifra ineliminabile delle riforme nazionali, e, in caso contrario, quali siano i vantaggi o gli svantaggi conseguenti.

La prima risposta è affidata all'analisi del concetto di ambiguità così come è stato declinato in letteratura.

La seconda risposta verrà ricercata nell'evoluzione che ha avuto la politica dei trasporti, nella sua dimensione infrastrutturale. Dal 2001, infatti, la legge 443 ha ridisegnato la *governance* per le 'infrastrutture strategiche' attraverso una delega al governo orientata alla maggiore efficienza del processo ed efficacia degli interventi –che quindi, nelle intenzioni, si proponeva esattamente l'eliminazione di un'ambiguità ritenuta strutturale nel settore.

## 1. Ambiguità e processi di *policy*: ipotesi guida

Feldman (1989) descrive l'ambiguità come la condizione in cui convivono molte interpretazioni di una stessa situazione o di uno stesso fenomeno, e risulta dal fatto che nel processo di *policy* entrano paradigmi distinti, ciascuno in grado di generare una definizione diversa del problema sul tappeto. Tipicamente, una situazione ambigua non può dunque essere risolta attraverso una maggiore informazione (come invece una situazione di incertezza), perché qualunque nuova evidenza sarà sem-

plicemente inglobata, con un significato distinto, entro ciascuno dei paradigmi in gioco (Schon e Rein 1994).

L'ambiguità quindi rimanda ad

- *una dimensione ideazionale* (Schulman 1988). Perché si abbia ambiguità, la necessità o meno di un certo tipo di intervento, o la scelta di una combinazione particolare di strumenti, debbono essere concettualmente o politicamente 'catturati' entro *idee* –un "insieme di concetti, assiomi, e inferenze deduttive orientate all'analisi di un problema di rilevanza pubblica. Questo insieme offre una spiegazione causale di ogni condizione sociale o 'stato' di un problema, una previsione sulle condizioni future, e un'inferenza prescrittiva per un intervento pensato a partire dall'esito preferito" (Schulman 1988:265). La definizione "copre strategie, dottrine, e modelli che potrebbero essere applicati all'analisi dei problemi e alla formulazione dei disegni di *policy*" (ibid.) e quindi include nel *core* anche assunti sulla distribuzione più appropriata delle competenze.
- *un contesto pluralista* (Hecló 1978). L'ambiguità si presenta infatti quando, per ragioni strategiche o strutturali, al processo di definizione di un intervento partecipa una pluralità di attori tra loro eterogenei dal punto di vista normativo, e ciascuno portatore di risorse che rendono la sua posizione nel processo ineludibile. Sono queste le situazioni tipiche di un *agenda-setting* aperto e fluido (Kingdon 1984; Zahariadis 2003); o di *policy design* in cui vengono coinvolte professionalità o appartenenze organizzative diverse (Matland 1995; Dess e Miller 1993). Ma non solo. L'ambiguità può presentarsi anche quando il processo di *policy* si svolga tutto entro i confini chiusi di una *policy community* molto omogenea, se su di essa si esercitano pressioni eterogenee da parte di beneficiari o 'pagatori' che esprimono domande diverse o inconciliabili. Questo appare soprattutto vero quando i decisori interni, indipendentemente dall'organizzazione di appartenenza, siano (anche) animati da 'razionalità politica', che implica il ricorso a strategie simboliche nel tentativo di mantenere il consenso più ampio possibile (Page 1976; Edelman \*\*\*; Dess e Miller 1993).

Quindi non è necessario un sistema politico consensuale perché l'ambiguità si presenti, quanto qualunque situazione in cui una pluralità di idee di *policy* coesistono in competizione tra loro, e diano corso ad un conflitto normativo sulla definizione del problema –per 'inconciliabilità fra le preoccupazioni' (Matland 1995:157). Sotto condizioni di am-

biguità, ogni *policy issue* è infatti una 'controversia intrattabile' (Rein/Schon 1994) mantenuta allo stato latente.

La sua permanenza è dunque da un lato considerata una risorsa strategica, di cui l'imprenditore di *policy* può avvalersi per riuscire a spingere un problema nell'agenda di governo e mobilitare le risorse implementative necessarie all'intervento (Zahariadis 2003; Jabko 2006). L'ambiguità permette infatti di inglobare, prima che di superare, le opposizioni sotto un 'ombrello simbolico' molto capace, lasciando i titolari di voto e di veto immaginare che l'intervento in questione rispetterà anche le loro posizioni e preferenze. Un problema con un *framing* ambiguo attraversa più facilmente le opposizioni; perciò l'ambiguità è considerata un fenomeno strutturale dei processi decisionali in contesti plurali – soprattutto nelle fasi legislative, quando la politicizzazione del tema e la reattività degli attori è più alta.

Cosa dell'ambiguità possa e debba accadere nelle fasi post-legislative, invece, è oggetto di un dibattito oramai storico (Matland 1995).

Per i pluralisti à la Lindblom e i *bottom-uppers*, l'ambiguità nel disegno continua a rappresentare una risorsa, perché genera margini di manovra ampi a vantaggio degli attori sul campo di *policy* Hjern (1982). In qualche modo, l'ambiguità definisce insomma un *empowerment* implicito degli attori 'più a valle' nella catena della delega democratica. In questo quadro, l'atto legislativo assume il semplice significato di un'autorizzazione ad intervenire, ma i modi e i criteri dell'intervento vengono di fatto declinati dalle dinamiche e dalle risorse dei soggetti che possono contribuire alla messa in opera. La convinzione dei *bottom-uppers* è che ciò che in questo modo si perde in coerenza complessiva si acquista però in efficacia della soluzione –perché la dimensione reale dei problemi è locale, e può essere affrontata solo con la conoscenza di cui sono dotati gli attori sul territorio.

I *bottom-uppers* trascurano però la possibilità che le dinamiche societarie non siano orientate al coordinamento reciproco, ma possano avviarsi attorno al conflitto ideazionale non risolto. Nel qual caso, la soluzione dell'ambiguità passerebbe alla sfera della giustizia e all'interpretazione del contenzioso offerta dalle sedi competenti. Questo scenario deporrebbe a favore di una generalizzazione della teoria della continuità identificata da Capano per il caso italiano, insieme facendola slittare dalla sfera culturalista a quella razionale centrata sull'attore di Scharpf (1997).

Al contrario, nella prospettiva ideazionale, l'ambiguità che permane nel disegno di *policy* acquista un valore negativo. Il potere delle idee consiste nel fatto che esse permettono ai molti giocatori in campo di elaborare delle aspettative fondate sul comportamento altrui (Garrett e Weingast 1993, Richardson 2000). L'approccio ideazionale considera quindi il 'buon disegno' come un esercizio deduttivo rispetto ad un'idea di *policy*, con declinazioni operative più o meno sfumate di un preciso nucleo normativo (Schulman 1988, Majone 1980). In condizioni di ambiguità, non solo diventa molto difficile riuscire a identificare chi 'sia giusto' che benefici dell'intervento e chi debba invece sostenere i costi, ma agli stessi destinatari non sono forniti i riferimenti per sviluppare aspettative certe –convinzione condivisa anche dai *top-downers* (Mazmanian/Sabatier 1981). Così, la *policy* perde di credibilità e mordente, e si assesta in un ordine strutturato attorno allo *status quo ante* ed alle prassi consolidate. In questa prospettiva, l'ambiguità non risolve la maschera l'inerzia, e costruisce un *trade-off* tra consenso diffuso per l'intervento e l'efficacia del suo disegno.

Ma, se l'ambiguità viene sciolta, il conflitto che ne emerge può solo essere deciso da risorse autoritative, come implicato da Fabbrini. La controversia intrattabile, non potendo essere ricomposta, esige infatti che si identifichi una sola idea di riferimento –ossia, esige un'allocazione autoritativa di valori. Di conseguenza, perché il riferimento venga rispettato anche dagli attori che non lo condividono per convinzione, l'idea vincente va sostenuta da un adeguato apparato legittimativo. Il che lascia aperte due opzioni di fondo:

- i) riportare il disegno nell'arena politica, sperando che un *timing* diverso inneschi infine processi maggioritari di selezione, quindi
  - affidarsi ad un *enforcement* autoritativo, che, in caso di dissenso e resistenze diffuse, può comportare costi molto elevati e ripercuotersi negativamente sulla stessa legittimazione dell'autorità pubblica; oppure
  - comperare il consenso dei portatori di idee concorrenti, pur sapendo che la compensazione potrebbe non essere sufficiente a garantire la non resurgenza del conflitto anche dopo la distribuzione (con in più lo svantaggio di un'implementazione forse efficace ma poco economica);
- ii) spostare la gestione del conflitto dalla sfera maggioritaria della *politics* a quella della razionalità tecnica, e delegare a *pivot* amministrativi (Bardach 1977; Kickert et al 1997) il compito di trovare criteri guida viabili secondo logiche consequenzialiste.

In breve, anche seguendo Matland (1995:159) l'ambiguità si palesa quando si verifica la seguente *combinazione di condizioni*:

- 1) la capacità dei principali di controllare gli agenti è bassa, e
- 2) la discrezionalità più o meno deliberatamente lasciata agli agenti ultimi nella catena della delega è ampia;
- 3) l'interpretazione della politica è poco omogenea, e cambia in rapporto ai diversi luoghi dell'implementazione, e
- 4) la configurazione degli attori rilevanti cambia molto a seconda del luogo di implementazione.

Inoltre, l'analisi del concetto porta ad elaborare le seguenti *ipotesi*:

- 1) il mantenimento dell'ambiguità *porta* ad uno spostamento dallo status quo ante a condizione che i soggetti a cui conferisce delega implicita all'azione
  - a) siano autonomi nelle risorse e
  - b) inneschino comportamenti cooperativi di *problem-solving*;
- 2) il mantenimento dell'ambiguità *non porta* ad uno spostamento dallo status quo ante se i soggetti cui conferisce delega implicita
  - a) dipendono nelle risorse dai decisori ambigui
  - b) configgono
- 3) la soluzione dell'ambiguità *non porta* ad uno spostamento dallo status quo ante se
  - a) il referente ideazionale identificato per via maggioritaria non è condiviso dagli attori in campo
- 4) la soluzione dell'ambiguità *porta* ad uno spostamento dallo status quo ante se
  - a) l'identificazione del referente ideazionale è costruito nella sfera tecnica attraverso un confronto pragmatico sui criteri dell'azione (quindi nella valutazione)
  - b) il processo maggioritario è accompagnato da *side payments*

È sulla base di questo schema che si cercherà di comprendere se e quanto il contestato regime della 'legge obiettivo' per la messa in cantiere delle infrastrutture strategiche sia stato in grado di sciogliere l'ambiguità considerata dagli osservatori endemica al settore, e come.

## 2. Infrastrutture e "legge obiettivo"

Nel 1999, Tebaldi, parlando delle trasformazioni nelle politiche dei trasporti a seguito delle pressioni europee per la liberalizzazione, inseriva

il caso italiano tra “gli esempi di mancato compimento di veri e propri cambiamenti paradigmatici, con la commistione di obiettivi, mezzi e strumenti incoerenti, quando non apertamente contraddittori”, al punto da confinare l’atteso mutamento di paradigma “al terreno delle politiche simboliche” (137-38). Questo giudizio non costituiva però un dato eccentrico rispetto alla tradizione nazionale nel settore. L’autore faceva notare come l’assenza di una posizione chiara sulla *ratio* degli interventi pubblici fosse una cifra genetica nel nostro paese: da una nazionalizzazione della rete ferroviaria data dalle necessità di salvare gruppi finanziari privati troppo esposti, al mancato controllo del trasporto privato su gomma, all’inefficacia della gestione delle municipalizzate, fino – appunto – all’ambiguo ritorno, dietro pressione europea, ad un modello privatistico fatto di aziende pubbliche privatizzate ma controllate nella proprietà e garantite nel rischio d’impresa da capitale pubblico, per le quali mancano programmazioni di ampio respiro.

Il problema dell’ambiguità complessiva delle politiche di settore è stato però percepito dal governo nazionale innanzi tutto come una questione di eccessivo pluralismo istituzionale. Soprattutto alla fine degli anni ’90, il decentramento politico ha infatti aumentato nel tempo il numero dei regolatori e delle *constituency* di cui i progetti devono tenere conto. Inoltre, un deciso e comprensibile principio prudenziale, e prescrizioni europee, hanno distribuito poteri autorizzativi ad un numero rilevante di attori posti a diversi livelli di governo, rendendo legittime una varietà di preoccupazioni in contrasto tra loro. Via contenzioso e veto, questo pluralismo istituzionale si manifesta abitualmente nelle fasi ‘post-legislative’ della *regulation*, dove le regole del gioco vengono continuamente trasformate per costringere i progetti a tener conto dei diversi interessi pubblici e della loro evoluzione. Il problema di riuscire a ottenere risultati in tempi più contenuti nasce inoltre *in primis* per le opere concordate in sede europea di politica dei trasporti –gli ormai famosi ‘corridoi’ delle reti transeuropee (TEN)– e, rapidamente, si estende ai progetti di rafforzamento delle reti energetiche e idriche.

Per risolverlo, la legge 443/2001 è intervenuta nel pluralismo istituzionale dei decisori delegando al governo il compito di elaborare, per alcune infrastrutture rilevanti, un regime autorizzativo temporaneo più snello. Così facendo, la legge ‘stralcia’ una serie di opere dalla programmazione ordinaria degli interventi per lo sviluppo (dove attraverso il cofinanziamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale agiscono i molti vincoli del partenariato, e la complementarietà obbliga formalmente i diversi livelli di governo a conciliare le rispettive priorità di intervento in un quadro organico), e le affida ad una diversa *governance*.

Nel tempo e con l'uso, questa architettura istituzionale si è rivelata però meno semplificatrice del previsto. Non solo la legge, e il successivo decreto attuativo 190/2002, sono stati letti come un tentativo di costruire una competenza esclusiva nazionale sulle infrastrutture, generando un numero significativo di ricorsi –dichiarati poi inammissibili o infondati dalla sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale. Soprattutto, le norme non hanno evitato che la politica infrastrutturale, ritornata nazionale, conseguisse molti meno risultati di quanto si era riproposta e di quanto atteso dai cofinanziatori europei (Commissione Europea 2009).

La ragione viene di seguito ricercata nella governance emersa a seguito della legge delega – nel livello di ambiguità così mantenuta, e nel tipo di soluzione all'ambiguità perseguita.

### .1. La marginalizzazione degli interessi locali

La legge obiettivo impone per disegno una significativa riduzione delle capacità di azione strategica di enti e soggetti sub-regionali in tre modi.

Primo, il testo costruisce una speciale categoria di opere, definite “di preminente interesse nazionale”, alle quali prevede si applichino procedure riformate di valutazione di impatto ambientale, autorizzazione integrata ambientale, concessione, aggiudicazione e realizzazione dei lavori pubblici; e delega al governo il compito di definire queste nuove procedure via decreto. Le nuove procedure impattano quindi negativamente sulla discrezionalità dei soggetti locali che ‘ordinariamente’ utilizzano il potere di autorizzazione e valutazione come diritto di veto, anche per far pesare le proprie ragioni –più o meno legittime– sul disegno o la *ratio* dell'opera.

Secondo, la legge predispone anche una modifica delle conferenze dei servizi in modo che, in quella sede, “tutte le amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni comunque denominate” siano autorizzate a prendere visione del progetto preliminare, ma per proporre “prescrizioni e varianti *migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere*” (co.2, d; enfasi aggiunta). Queste ‘varianti migliorative’ si configurano dunque come aggiustamenti a margine di un intervento già determinato; peraltro, vengono inserite nel progetto definitivo non in modo automatico, ma a seguito di decisione del Comitato interministeriale per la programmazione economica “integrato dai presidenti delle regioni interessate” (co.2, c). Il decreto 190/2002 deciderà poi che alla conferenza dei servizi vada sottoposto solo il progetto definitivo, e aggiungerà alla procedura un nuo-

vo progetto, quello 'esecutivo', in cui il soggetto incaricato della messa in opera può rifiutare di incorporare le varianti non legate alla localizzazione e che comportano un incremento dei costi. Lo stesso decreto imporrà agli enti locali, una volta chiusa la progettazione, semplicemente di "provvedere all'adeguamento degli elaborati urbanistici" (capo I, art.4 co.5).

Un simile *top-down* si giustificerebbe entro un processo decisionale in cui le ragioni di resistenza siano già state affrontate, così che l'implementazione sia davvero la mera traduzione operativa di un solido consenso. Ma, rispetto alla parte di 'fase ascendente', la legge richiede invece che il progetto preliminare sia solo corredato di "quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con la regione o la provincia autonoma competente che, a tal fine, provvede a *sentire* preventivamente i comuni interessati" (co.2, b). Il decreto 190 irrigidirà ulteriormente il coinvolgimento locale, ribadendo il carattere non vincolante del parere che i comuni presentano ai governi regionali. È qui il terzo elemento di compressione delle dinamiche multilivello.

A norma di legge, il territorio si confronta dunque con un'opera già definita e non modificabile nei suoi tratti portanti, ma che può trasformarlo in modo significativo, e che non necessariamente tiene in conto delle esigenze di sviluppo e di mobilità. La sola posta lasciata alla decisione degli enti locali è la compensazione per i costi di localizzazione –posta che dà forma all'intero eventuale conflitto, e di conseguenza converte ogni espressione di resistenza in una sindrome NIMBY, *Not In My Backyard*. Nel disegno della legge obiettivo, e ancor più nel decreto attuativo del 2002, le possibili ragioni e opposizioni del territorio vengono costrette in spazi politici molto angusti –sulla carta, a favore di un peso maggiore dei governi regionali, che dovrebbero farsi carico delle esigenze dei loro territori.

Un secondo sguardo al cuore del disegno istituzionale rivela come il rapporto tra governi regionali e nazionale in tema di opere strategiche sia però, a sua volta, molto articolato.

## .2. Il nuovo cuore nazionale della governance

L'inclusione dei presidenti di regione nel gruppo ristretto di decisori centrali sembra ridefinire le coalizioni nei giochi tra centro e periferia, e spostare la cesura rilevante verso il basso, fra governi regionali e territorio. In realtà, la storia della *regulation* successiva alla legge, e dei conflitti sorti attorno ad essa, rivela come governo centrale e governi regionali mantengano nel processo regolativo priorità distinte, difficil-

mente integrate; mentre la delega a migliorare l'efficienza del processo concentra nel governo nazionale le risorse necessarie ad avviare l'attuazione, e nei *partner* privati le risorse necessarie a definire e costruire l'opera. La conseguenza è quella di un disegno istituzionale che genera, in maniera più o meno deliberata:

(1) la dipendenza dell'esecutivo nazionale dagli *stakeholders* privati, in ragione dell'asimmetria di competenze ed informazione, e

(2) la subordinazione delle preferenze regionali a quelle dell'esecutivo nazionale, attraverso potere di veto sull'attuazione.

#### a) Dalla logica di programma a quella di mercato

Si è già ricordato come la legge deleghi al governo il compito di identificare infrastrutture e insediamenti produttivi "strategici e di rilevante interesse nazionale", per i quali si giustifichi lo stralcio. Questo status viene riconosciuto alle opere attraverso un atto formale –l'inserimento in un programma– che segue all'iniziativa o dei Ministri competenti "sentite le regioni interessate", o delle Regioni "sentiti i Ministri competenti", e comunque "sentita la Conferenza unificata" (co.1). Il *primum movens* è dunque un accordo, di massima e distributivo, su una 'lista della spesa' in cui le preferenze del governo nazionale possono, ma non necessariamente debbono, integrarsi con quelle dei governi regionali. Le due iniziative procedono parallele, e parallele entrano nel Documento di programmazione economico e finanziaria, dove secondo la legge obiettivo vengono esplicitate "le risorse necessarie, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili" (co.1). Nonostante i ristretti margini di bilancio nazionale, per la costruzione del 'programma' la legge non prevede alcun criterio né di selezione, né di attribuzione di una priorità –anche solo cronologica. Lo stesso Programma infrastrutture strategiche del 2007 ribadisce come "nel momento in cui si è vicini al blocco reale della mobilità ... è davvero gratuito parlare di scelte prioritarie" (p.16). All'atto pratico, la copertura assegnata nel Dpef si rivela perciò un esercizio simbolico, che ha portato la Corte dei Conti a ricusare alcune opere (CIPE, 2009:30).

Il problema del ridotto finanziamento pubblico è comunque presente nel testo di legge, che si propone di risolverlo attraverso la figura del *general contractor*. Distinto (almeno formalmente) dal concessionario che poi gestirà l'opera, e dal responsabile del progetto preliminare o 'soggetto aggiudicatore', il contraente generale è un privato che si assume il rischio d'impresa, anticipando il finanziamento pubblico e riprendone altri, in cambio della "libertà nella realizzazione

dell'infrastruttura" (art.1 co.2, f). Questo istituto, che costituisce un incentivo alla concentrazione e all'emergere di 'campioni nazionali' nelle infrastrutture, ha suscitato diverse preoccupazioni nella stessa Associazione Nazionale Costruttori, in ragione dell'implicita riserva di mercato. Il decreto 9/2005 provvederà poi a permettere l'accesso alla qualifica di *general contractors* anche a cooperative e consorzi, distinguendo per classi dimensionali e abilitando ciascuna ad affidamenti di portata diversa –dunque, segmentando il mercato per livelli territoriali, in rapporto all'ambizione dell'opera da costruire. Ma è probabilmente per far fronte alla scarsità di imprese dotate di tutte le competenze e risorse richieste dalla legge nei diversi settori d'intervento 'di interesse nazionale' che, nel decreto 190, le distinzioni tra aggiudicatore, contraente generale e concessionario si annacquano (art.4 co.3).

È nel nodo di questi progettisti ed esecutori privati che –per capacità tecniche, risorse finanziarie, progettualità– risiede l'autentico fattore di spinta delle infrastrutture, riconosciuto dalla *regulation*. Con un'inversione significativa rispetto alla programmazione implicita nella legge obiettivo, il decreto 190 prevede infatti che i progettisti possano sollecitare la proposta di un promotore attraverso offerte pubblicate *on-line* e 'acquistabili' entro quattro mesi (capo I, art.8). Più che dalla domanda proveniente dai governi, la strategia di infrastrutturazione finisce così per essere guidata dall'offerta; le opere diventano ufficialmente una soluzione industriale alla ricerca di uno sponsor con un problema territoriale.

La sede, o meglio le molte sedi in cui le infrastrutture si agganciano alle questioni dello sviluppo sono dunque esterne ai processi identificati dalla legge e dai suoi decreti attuativi, e rientrano in questo spazio normativo solo come domanda ed offerta.

#### b) L'esecutivo nazionale e i privati: poteri senza *accountability*

L'assenza di criteri selettivi, o di agganci espliciti a programmazioni già esistenti, genera per le infrastrutture strategiche la logica tipica degli scambi di mercato. In questo mercato esiste però un nucleo chiave, capace di facilitare o bloccare la concretizzazione di quegli scambi.

Questo nucleo è, in legge, dato dal rapporto fra CIPE e Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Per la legge obiettivo, il primo valuta le proposte dei promotori, approva i progetti nelle diverse redazioni, e vigila sulla loro esecuzione; il secondo cura le istruttorie, dà forma alle proposte, e assicura il supporto necessario all'attività del CIPE. A questo proposito, il testo conferisce al

Ministero anche la possibilità di dotarsi “di una apposita struttura tecnica” e “di *advisor*”, nonché di “commissari straordinari” (co.2, c). Attraverso il decreto 190/2002, il Ministero ordina e definisce queste competenze squilibrando il rapporto a favore di se stesso. Attribuendosi esplicitamente il compito di ricevere le proposte degli altri Ministeri e delle regioni, formulare il programma strategico, proporre le intese quadro per il coordinamento delle infrastrutture, proporre la redazione dei progetti preliminari, raccogliere i pareri, e curare l’istruttoria per il CIPE, il Ministero si colloca nella posizione di *gate-keeper* rispetto a tutti gli altri decisori pubblici.

È in questa concentrazione di competenze autoritative, sostenuta dalla possibilità di acquisire competenze tecniche, che il Ministero costruisce la sua autonomia decisionale, e sovraordinazione, sul CIPE come sulle agende regionali.

I commissari straordinari, destinati a seguire l’andamento delle opere e –secondo i decreti attuativi– a promuovere eventuali intese istituzionali, diventano poi i responsabili dell’attivazione delle gare per l’individuazione dei *general contractor* sulle proposte delle regioni. La nomina del commissario assurge così a passaggio chiave della procedura, e costruisce di fatto un potere di veto del Ministero sulle priorità regionali che non manca di generare conflitto. La crucialità della nomina diventa visibile nelle modifiche alla *regulation*, apportate nel 2005 ancora una volta via decreto, che stabiliranno la possibilità di affiancare al commissario individuato dal Ministero un sub-commissario nominato su proposta dei presidenti delle regioni coinvolte, sebbene con oneri a loro carico. È così nella fase di attuazione che il dualismo delle agende regionale e nazionale, e la logica distributiva seguita dal programma strategico e dal Dpef, si confronta con la realtà di risorse comunque scarse e con il bisogno di assegnare priorità –che di fatto si concretizzano attraverso ‘sospensioni’ deliberate più o meno estemporanee.

Sempre nel decreto 190, infine, anche le attività di sorveglianza destinate al CIPE dalla legge vengono svuotate, in seguito all’assegnazione al progettista di compiti di “alta sorveglianza” sul contraente generale. L’*accountability* sulle realizzazioni, e la loro eventuale rispondenza ad un qualche criterio di pubblica rilevanza, è quindi tutta risolta nella sfera dei privati. Soprattutto per carenza di competenze interne esperte, e in assenza di priorità o dimensioni sostanziali rispetto a cui valutare l’operato dei *partner* privati, CIPE e Ministero vengono così di fatto a dipendere dalle informazioni che vengono fornite loro dal soggetto aggiudicatore, e prima ancora dal contraente generale.

L'autonomia così acquisita dal Ministero, dunque, non viene bilanciata da particolari obblighi di trasparenza o *accountability* –anche perché, essendo la legge obiettivo finalizzata all'efficienza di processo, l'unico criterio per stabilire se si sia fatto buon uso della delega diventa l'accorciamento dei tempi di approvazione dei progetti, indipendentemente dalla loro provenienza o dai risultati che ne conseguono.

D'altra parte, il tentativo di sviluppare strumenti alternativi di indirizzo e controllo esterni al Ministero infrastrutture e trasporti, utilizzando le informazioni sulla compartecipazione alla spesa, appare debole. Dal 2003, con l'intento di dare conto in modo puntuale delle difficoltà di implementazione soprattutto lungo la dimensione finanziaria, e di incentivare con 'premi di risultato' i comportamenti virtuosi, è stata siglata un'intesa secondo la quale gli Accordi di Programma Quadro, entro cui prendono forma anche le agende regionali di infrastrutturazione, avrebbero dovuto essere monitorati da una rete di centri regionali, coordinati da un Comitato di gestione presso il Dipartimento di Sviluppo – all'epoca, del Ministero dell'Economia e Finanze, oggi dello Sviluppo Economico. Nel progetto del Comitato di gestione, le regioni e le province autonome avrebbero dovuto rafforzare e standardizzare le modalità di raccolta dei dati sui flussi degli investimenti non solo europei, ma anche nazionali e dei diversi livelli di governo. La strategia del Comitato, descritta nella relazione annuale 2006, è stata quella di identificare un modello ottimale di monitoraggio, rispetto al quale misurare il *gap* delle diverse situazioni regionali ed elaborare una strategia di allineamento. L'*action plan* prevedeva dunque una rilevazione 'oggettiva' dello stato dei monitoraggi regionali, che rendeva necessario il ricorso ad una società esterna. A due anni di distanza, non solo il monitoraggio non era partito ma neppure l'*action plan* si era ancora concluso, bloccato da un contenzioso sugli esiti della gara per individuare la società di rilevazione e da una sentenza che faticava ad essere pronunciata (Comitato di Gestione Monitoraggio APQ, 2006).

## In conclusione

L'analisi della *governance* delle infrastrutture strategiche restituisce così l'immagine di una doppia strategia per risolvere l'ambiguità presente negli interventi di settore. L'obiettivo, in parte chiarito, è stato quello di preferire le grandi opere alle infrastrutture di prossimità (con alcune eccezioni per le grandi città). L'ambiguità permane invece, all'interno delle grandi opere, su possibili eventuali riequilibri tra modalità di tra-

sporto, o sulla gestione delle esternalità negative. La preoccupazione della riforma è stata infatti formale, di efficienza del processo per una specifica categoria dimensionale di interventi, prima che sostanziale, di sviluppo nel medio e lungo periodo.

Così, in questo segmento di interventi, da un lato si è di fatto delegato ai *general contractors* il compito di disegnare e implementare l'opera; dall'altro, si è perseguita la semplificazione delle preferenze, attraverso l'espunzione di molti dei soggetti portatori di preoccupazioni contrastanti con le priorità del governo centrale, o la costruzione di catene di comando per ordinare gli interessi che non si possono escludere, senza giustificare questa esclusione se non in termini di efficienza.

La strategia, però, non sembra aver prodotto risultati particolarmente soddisfacenti. L'aspettativa ottimistica dei *bottom-uppers* (e in una certa misura condivisa dal *designer* della legge obiettivo), che implicitamente rendeva conto dell'ambiguità dei mandati (combinazione di condizioni 1 e 2) è andata sistematicamente disattesa. Tra *general contractor* ed enti locali, in altri termini, si è raramente innescato un processo di coordinamento. Più facilmente, i soggetti pubblici e privati del territorio hanno opposto resistenze alla logica delle grandi opere, chiesto compensazioni, innescato contenziosi –facendo lievitare i costi dell'intervento per le imprese (ipotesi 2a).

Ma questa situazione non è stata ad oggi affrontata né dal nuovo *pivot* politico-amministrativo –il Ministero dei Trasporti, emerso per avocazione tollerata di competenze regolative forti– né dal principale politico di ultima istanza, il Parlamento, che non ha ridisegnato la delega nonostante le richieste provenienti dai *general contractor* e dai territorio si siano fatte più pressanti (CNEL 2008, ItaliaDecide 2009, ANCE 2009). Il disegno è infatti attualmente in evoluzione. Il 23 agosto 2009, il Sole24Ore riportava le cifre delle insufficienti dotazioni finanziarie destinate dal bilancio pubblico agli interventi infrastrutturali, come stimate dall'Associazione nazionale costruttori; e annunciava l'elaborazione da parte di Confindustria di una 'short list' di opere prioritarie, selezionate in base ad "indicatori di strategicità, fattibilità, e copertura finanziaria", per rilanciare lo sviluppo nel Mezzogiorno. Il 15 settembre, la stessa testata riporta l'affidamento di 9 opere aperte dal Presidente del Consiglio ad altrettanti commissari, al momento senza poteri speciali, con il compito di coordinamento ed impulso delle amministrazioni ordinarie. La risposta istituzionale alla domanda delle aziende di settore conferma però ancora una volta il permanere delle ragioni dell'ambiguità che ancora resta nelle *policy* di settore, e che ruota attorno alla dipendenza dei soggetti privati dalle (insufficienti) risorse pubbliche a fronte di scar-

si investimenti privati (ipotesi 2b). Così, in condizioni di finanziamento insufficiente, i conflitti che ritardano o bloccano i cantieri aperti risultano funzionali a moltiplicare le coperture finanziarie e a consentire la proiezione di un'immagine proattiva del governo –con l'effetto sostanziale di una politica simbolica che non pare guidata da preoccupazioni esplicite di efficacia, o di reale equità.

Infine, possiamo avanzare risposte alle due domande iniziali del lavoro.

L'ambiguità non possiede valore solamente negativo: lo acquista però se la delega implicita a cui dà corpo rifiuta di chiarire quali valori di *policy*, anche in conflitto fra loro, debbano guidare l'intervento – indipendentemente dallo *status* giuridico degli implementatori. Senza questa falsariga, la catena della delega democratica si spezza inevitabilmente, e il conflitto diffuso trova ragioni ulteriori per alimentare la propria intrattabilità.

Infine, l'ambiguità appare, anche in questi tentativi eterodossi di cambiamento di paradigma delineati dalla Legge Obiettivo e dalle sue evoluzioni, davvero una cifra strutturale delle riforme, e l'indicatore di una certa misura di fallimento dei processi di europeizzazione. L'analisi permette però anche di scartare l'ipotesi che sia la riforma della *politics* a mutare la condanna storica del nostro sistema a politiche simboliche o eccessivamente costose. Se l'europeizzazione delle istituzioni non ha generato la palingenesi attesa, forse potrebbe farlo quella dei suoi 'partner' privati, e le pressioni interne che saranno in grado di esercitare.

Lo scenario attuale è abbastanza incerto da permettere anche concessioni ad un prudente ottimismo.

## Riferimenti

- Bardach, E. (1977), *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, the MIT Press.
- Capano, G. (2003) "Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter", *Public Administration*, 81, 781-801.
- Comitato di Gestione Monitoraggio APQ, 2006, *Progetto Monitoraggio. Relazione annuale*,  
<http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/intese/Relazione%20annuali/PM%202006%20Relazione%20annuale.pdf>
- Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, 2009, *Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche*,  
<http://www.cipecomitato.it/docs/Relazione%20Infrastrutture%20Strategiche.pdf>
- Commissione Europea (2009), *Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006. Work Package 5A: Transport*,  
[http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/doc/2009\\_intermediate\\_report\\_dg\\_regio.pdf](http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/doc/2009_intermediate_report_dg_regio.pdf).
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2008), *Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali*,  
[http://www.portalecnel.it/portale/documenti.nsf/0/639CABD04E47BFBC125758500516B4C/\\$FILE/Partecipazione%20e%20consenso%20opere%20infrastutturali.pdf](http://www.portalecnel.it/portale/documenti.nsf/0/639CABD04E47BFBC125758500516B4C/$FILE/Partecipazione%20e%20consenso%20opere%20infrastutturali.pdf).
- De Cindio F., Sonnante L., 2005, "Technology for e-Democracy: a Classification based on Italian Best Practices", *Electronic Government - Workshop and Poster: Proceedings of the Fourth International EGOV Conference*, August 22-26, Copenhagen, <http://hdl.handle.net/2434/13954>
- Dess, G. G. e A. Miller (1993), *Strategic management*, New York: McGraw-Hill.
- Edelman, M. S. (1964), *The Symbolic Use of Politics*, Champaign: University of Illinois Press.
- Fabbrini, S. (2000), "Political Change Without Institutional Transformation", *International Political Science Review*, 21, 173-96.
- Feldman, M. (1989), *Order Without Design: Information Production and Policy Making*, Stanford: Stanford University Press.
- Heclo, H. (1978),
- Hjern, B. (1982), "Implementation Research, The Link Gone Missing", *Journal of Public Policy*, 2, 301-08.
- il Sole 24 Ore (2009)(08/23), "Aumenta il ritardo sulle infrastrutture".
- il Sole 24 Ore (2009)(09/15), "Grandi Opere a 10 commissari".
- ItaliaDecide (2009), *Le politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale*,  
<http://www.italiadecide.it/Documents.asp?DocumentAreaID=125&DocumentID=494>
- Jabko, N. (2006), *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe*, 1985-2005, Ithaca, Cornell UP.

- Kickert W.J.M., Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. (a cura di), 1997, *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Kingdon J.D., 1984, *Agendas Alternatives and Public Policy*, London, Little & Brown.
- Lindblom C.E., 1965, *The Intelligence of Democracy: Decision Process Through Adjustment*, New York, the Free Press.
- Majone, G. (1980), "Policies as Theories", *Omega*, 8, 151-62.
- Matland R.E. (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Theory and Research*, 5, 145-74.
- Mazmanian, D. e P.A. Sabatier (a cura di) (1981), *Effective Policy Implementation*, Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Ministero Infrastrutture e Trasporti, 2007, *Programma Infrastrutture Strategiche: Programmare il Territorio, le Infrastrutture, le Risorse*, [http://www.infrastrutture.gov.it/page/NuovoSito/mop\\_all.php?p\\_id=05997](http://www.infrastrutture.gov.it/page/NuovoSito/mop_all.php?p_id=05997)
- Salamon L., 2002, "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", in Id. (a cura di), *The Tools of Government*, Oxford, Oxford UP, 1-47.
- Scharpf F.W., 1997, *Games Real Actors Play*, Boulder, Westview.
- Schön, D.A., M. Rein (1994), *Frame Reflection*, New York: Basic Books.
- Schulman, P.R. (1988), "The Politics of 'Ideational Policy'", *The Journal of Politics*, 50, 263-91.
- Zahariadis, N. (2003), *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*, Washington: Georgetown UP.