

come definitiva la legislazione elettorale italiana del 1993; né che formulassero previsioni rivelatesi accurate sugli esiti che da essa non era possibile attendersi (si vedano in particolare i saggi di Carducci e di Pasquino). In una seconda edizione del libro, uscita sei mesi dopo il voto del 27-28 marzo 1994, proprio Pasquino ha buon gioco, sulla base dell'esperienza concreta, nell'argomentare, nelle nuove e ampliate conclusioni, la strategia istituzionale suggerita nel libro: rispetto alla quale, premesso un consenso di fondo e il convinto apprezzamento per i contributi comparati in essa contenuti, mi sento di formulare due osservazioni. La prima è che, se compito che differenzia lo studioso dal politico non può che essere quello di richiamare gli attori del sistema politico in transizione sull'utilità di un approccio «sistemico», nondimeno proprio lo studioso non può fare a meno di rilevare che «in natura» di riforme istituzionali ed elettorali sistemicamente impostate e realizzate non se ne sono (quasi) mai viste. Lo stesso modello francese (ben illustrato per gli aspetti che qui interessano da Di Virgilio) deve ritenersi almeno in parte frutto di casualità e di evoluzioni diverse da quelle previste e attese da coloro stessi che lo delinearono. Nel merito, invece, rilevo nel libro la tendenza, presente un po' in tutti i «neo-parlamentaristi», a marcare con qualche sottolineatura eccessiva le conseguenze del c.d. governo diviso (v. nel nostro caso i contributi di Fabbrini e di Pasquino). Si tende, nel contempo, a sottovalutare (per esempio per il caso francese) la panoplia di strumenti costituzionalmente previsti per garantire l'attuazione parlamentare dell'indirizzo politico del governo: ad essi, più che a una presunta «moderazione» dei protagonisti, si deve a mio avviso se la coabitazione non ha affatto provocato problemi veramente seri. Inoltre, non si può negare che in Italia l'ipotesi neoparlamentare incontra, come proprio Pasquino lucidamente riconosce, la «quasi irrimediabile complicazione» d'un bicameralismo indifferenziato, apparentemente inossidabile, che raddoppia le difficoltà. Anche per questo (oltre che per gli ostacoli della politica) riformare il nostro ordinamento resta un impegno arduo, di lunga lena, destinato a seguire le regole del «*trial and error*» piuttosto che quelle della progettazione razionale: ed è allora opportuno, forse, non accantonare del tutto il pur casuale modello della Quinta repubblica.

[Carlo Fusaro]

MASSIMO MORISI e STEFANO PASSIGLI (a cura di), *Amministrazioni e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 674.

La politica urbanistica rappresenta in Italia uno dei settori di *policy* meno investigati dalla ricerca politologica, soprattutto in considera-

zione della rilevanza dei valori che con essa vengono autoritativamente allocati. L'importanza del volume curato da Morisi e Passigli, uno dei risultati del Progetto finalizzato CNR «Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione», è costituita innanzitutto dal contributo che esso offre nella direzione di colmare tale deficit di dati e di ricostruzioni empiriche.

Il libro si apre con il rapporto di sintesi dei curatori: vengono delineate l'area tematica e la casistica della ricerca, composta da decisioni di trasformazione urbana, quali realizzazioni infrastrutturali, grandi eventi ed interventi connessi a specifiche strategie metropolitane. Da un punto di vista teorico, uno dei concetti focali utilizzati è quello di coordinamento con frequenti riferimenti alla validità esplicativa delle ipotesi di Lindblom sul *mutuo aggiustamento*, rispetto a modelli decisionali a razionalità sinottica. La classica contrapposizione, nell'ambito della letteratura sui processi decisionali, «razionalismo vs incrementalismo», trova qui corrispondenza nella dicotomia «urbanistica di piano» vs «urbanistica degli interventi, o per progetti», nelle «decisioni» vs le «occasioni», con una decisa prevalenza del secondo termine su primo. Su tale base si sviluppa un'ulteriore generalizzazione empirica: il coordinamento delle politiche urbane analizzate tende ad assumere un carattere *centripeto*; è infatti il livello di governo statale a ricoprire una posizione dominante nei processi decisionali inerenti la trasformazione urbana, a partire dal vasto *corpus* di legislazione speciale, varato in questo settore, con cui viene allocata una consistente quantità di risorse finanziarie. Anche i diversi modelli di coordinamento che l'analisi normativa ed empirica hanno evidenziato (commissioni e comitati a composizione mista, conferenze di servizi, accordi di programma, ecc.), costituiscono una strutturazione del campo d'azione decisa dal legislatore nazionale. E a questa centralità delle istituzioni statali nei *policy network*, si correla una forte marginalità delle regioni, così come una tendenza evidente all'esaurimento delle capacità di iniziativa, decisione e coordinamento da parte dell'attore «partito politico», con la conseguente perdita di capacità esplicativa dell'ipotesi del *party government*. Emergono invece con forza i grandi gruppi industriali e finanziari, nazionali e transnazionali, e pure i grandi enti pubblici economici, mentre le amministrazioni locali, formalmente titolari della potestà di pianificazione urbanistica, impossibilitate a mantenere il ruolo di *arbitro*, assumono quello di *giocatore*, di parte negoziante, per lo più in posizione di dipendenza. Il problema della progettazione dell'innovazione urbana rappresenta lo snodo teorico con cui il rapporto di ricerca trova la sua sintesi conclusiva. Combinando infatti l'analisi normativa, finalizzata alla ricostruzione delle mappe cognitive del legislatore, con l'analisi empirica, emerge una discrasia relativa alla valutazione dell'autonoma capacità di progettazione delle amministrazioni pubbliche. La legislazione nazionale tende infatti sistematicamente a non considerare il deficit di tale capacità, e così favorisce

l'accesso dei gruppi di interesse privato alla funzione di progettazione. Nel complesso, emerge un quadro che, più che da un approccio funzionalista, a ruoli fissi, può essere descritto da un approccio di tipo reticolare, a ruoli instabili, dove «la soggettività pubblica della progettazione» è sostituita «con una intensa e complessa interazione multipla tra più attori e più interessi, dislocata tra più livelli istituzionali di rappresentanza e di governo» (p. 99).

Seguono sei dettagliati *case-studies*, la cui ricostruzione, oltre a fornire la base empirica per le generalizzazioni fornite dai curatori, non si limita ad aspetti meramente descrittivi, ma sviluppa anche ipotesi esplicative ed interpretative, utilizzando strumenti concettuali tipici dell'analisi delle politiche pubbliche: definizione e ridefinizione dei problemi (*problem setting*), fasi di *policy*, attori, interazioni tra gli attori, arene, poste in gioco, esiti e risultati. Mauro Tebaldi ricostruisce i processi decisionali legati alle manifestazioni colombiane del 1992 a Genova, Anna Picciolini si occupa della legge n. 396/1990 «Interventi per Roma, capitale della Repubblica», con particolare riferimento al progetto del cosiddetto Sdo, il Sistema direzionale orientale. Il risanamento della costa orientale di Palermo, caratterizzata a partire dagli anni '50 per un consistente fenomeno di abusivismo edilizio e di degrado ambientale, viene analizzato da Claudio Riolo, mentre Luigi Bobbio e Angelo Barbaglia sviluppano la vicenda del nuovo palazzo di giustizia a Torino. Paolo Fareri considera il caso dell'adeguamento dello stadio Sant'Elia di Cagliari, nell'ambito dell'evento costituito dai campionati del mondo di calcio «Italia '90». Infine, il caso della «variante Fiat-La Fondiaria» a Firenze è analizzato da Carlo Baccetti e, in appendice al volume, da Gianna Campolmi e Carlo Fusaro.

Da segnalare, per la rilevanza nell'ambito del dibattito sull'applicabilità della scienza politica, che la ricerca, così come il progetto finalizzato nel cui ambito si colloca, ha assunto anche finalità di tipo prescrittivo, ovvero dirette al miglioramento del funzionamento del processo politico-amministrativo. Oltre alle prescrizioni per il *policy maker* derivanti dal riscontro empirico delle ipotesi lindblomiane, nonché da una rivisitazione critica delle fasi del processo decisionale di Lasswell (*The Decision Process*, 1956), Morisi e Passigli concludono sottolineando la rilevanza degli elementi cognitivi per le amministrazioni locali, ed in particolare suggerendo che queste si dotino della capacità di analizzare, catalogare e memorizzare le proprie esperienze in qualità di attori di processi decisionali. Senza dubbio la ricerca recensita, ed in particolare la puntuale ricostruzione dei casi in essa analizzati, costituiscono non solo uno stimolo, come i curatori auspicano, ma anche un'importante realizzazione nella direzione dello sviluppo tale «memoria storica» dei processi di *policy making*.

[Luca Martinelli]