

in «Stato e mercato», 2000, n. 1

LUIGI BOBBIO

Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana

Aumentano a vista d'occhio i casi in cui le amministrazioni pubbliche italiane agiscono come parti di un contratto piuttosto che come «decisori unici». Alcune scelte pubbliche, che un tempo venivano compiute unilateralmente (sulla base di criteri legali o tecnico-scientifici), ora sono rimesse a un negoziato condotto in forma bi- o pluri-laterale. Tali accordi assumono denominazioni diverse e tutt'altro che consolidate: vengono conclusi, di volta in volta, *contratti* («di programma», «di area», «di quartiere»), *accordi* («di programma», «di programma quadro», «volontari», «contrattuali»), *convenzioni* (di svariata natura), *patti* («sociali», «territoriali» o altro), *protocolli di intesa*, *intese* (di vario genere tra cui quelle «istituzionali di programma»). Di anno in anno il vocabolario della strumentazione consensuale a disposizione dei pubblici poteri si arricchisce di qualche nuova voce. L'attività di qualsiasi amministrazione italiana (dai comuni alle province, alle regioni, ai ministeri, alle varie agenzie specializzate) è già oggi inserita in una fitta trama di relazioni contrattuali, intessute con altre amministrazioni pubbliche, con soggetti privati o con organizzazioni del terzo settore e lo sarà verosimilmente sempre di più in futuro. Ormai, non c'è legge di una certa importanza che non rimetta la propria attuazione a successivi accordi. È in corso – in altre parole – una tendenza alla contrattualizzazione delle politiche pubbliche: è difficile trovare un settore dell'intervento pubblico che ne sia immune.

Si tratta di una tendenza recente e in rapida espansione (come avremo occasione di vedere). Ed è un fenomeno che accomuna le altre democrazie contemporanee. Anzi, lo sviluppo della contrattazione pubblica in Italia deve molto alle esperienze maturate in altri paesi. I principali modelli di riferimento sono

STATO E MERCATO / n. 58, aprile 2000

stati due (peraltro abbastanza difforni tra di loro). L'Italia ha subito innanzi tutto l'influenza della *culture of contract* sviluppata in Gran Bretagna per iniziativa dei governi conservatori, diretta soprattutto al decentramento dei servizi secondo il modello dell'*enabling government*. Si è, in secondo luogo, ispirata in modo diretto (anche nella denominazione di alcuni istituti pattizi) alla fitta rete di pratiche contrattuali che è cresciuta in Francia in seguito alla *décentralisation* dei primi anni '80 (Gaudin 1996; 1999). Il caso francese è particolarmente interessante per noi, dal momento che si tratta di un paese di tradizioni tecnocratiche che sembrerebbero in stridente contraddizione con la «cultura del contratto». E tuttavia anche qui «il contratto è divenuto lo strumento privilegiato dell'azione pubblica» e sta segnando addirittura il passaggio verso uno «stato post-giacobino» (Le Galès 1997, p. 444). È assai significativo che la svolta contrattuale dei poteri pubblici si sia compiuta (sia pure con sfumature diverse) in paesi come la Gran Bretagna e la Francia che vantano tradizioni politico-amministrative così distanti tra di loro. È il segno della profondità delle pressioni che spingono le democrazie contemporanee in questa direzione.

Ciò che accomuna queste pratiche pattizie, pur così diverse tra di loro per oggetto, finalità, soggetti coinvolti, ambito territoriale o scala dell'intervento, è un dato formale. In tali casi, infatti, la *scelta pubblica* assume la veste di un *accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti dichiarano pubblicamente di approvare un progetto o una linea di intervento, o si assumono pubblicamente impegni reciproci, mettendo proprie risorse* (non necessariamente finanziarie) *a disposizione di un'azione comune di cui concordano tempi e modalità*. In questo intervento mi propongo di esaminare la portata di questo fenomeno: la tesi che intendo sostenere è che la diffusione delle pratiche contrattuali costituisce, sia pure con alti e bassi, luci e ombre, uno dei processi più significativi di cambiamento dell'agire politico-amministrativo in Italia.

1. Gli accordi espliciti e pubblici

Proviamo, prima di tutto, a circoscrivere il campo di indagine. Il principale rischio che corre chi si occupa di negoziazione nelle politiche pubbliche è infatti quello di mettere assieme fenomeni molto diversi tra di loro e di produrre un quadro confuso e

banale. In questo intervento farò esclusivamente riferimento ai casi in cui le politiche pubbliche sono formulate o attuate attraverso accordi *espliciti o palesi* che riguardano questioni di evidente *interesse pubblico*.

Gli accordi espliciti

Il primo aspetto (il carattere esplicito o palese degli accordi) serve a distinguere il fenomeno della contrattualizzazione, da quello ben più ampio della negoziazione. I due fenomeni in parte si sovrappongono: è probabile che la maggior parte di contratti pubblici siano preceduti da qualche forma di negoziato. Ma non si identificano del tutto. Ci possono essere processi negoziali che non si concludono con accordi espliciti (anzi questa è la norma, nel caso di pratiche negoziali informali, sotterranee o occulte). Così come possono esistere contratti che non sono il prodotto di alcun negoziato effettivo (su questo punto tornerò).

E infatti le politiche pubbliche sono, da sempre, oggetto di negoziato. Qualsiasi decisione pubblica, formalmente unilaterale, ha alle spalle lunghi processi di discussione, di contrattazione e di scambio (nelle commissioni parlamentari, tra i partiti, tra partiti, burocrati e interessi, all'interno delle famose *policy communities*). Anzi, da almeno un secolo, una delle principali preoccupazioni della scienza politica è proprio quella di individuare le reti di relazioni informali e la natura degli scambi che si annidano nelle istituzioni pubbliche. In questi casi i processi di negoziazione avvengono in modo poco visibile (se non occulto), in un ambito non regolato dalle norme giuridiche (e talvolta si configurano come ai margini della legalità) e non danno luogo a veri e propri contratti sottoscritti dalle parti. Questa forma di negoziazione, onnipresente e opaca, è ovviamente destinata a permanere e a innervare tutte le scelte pubbliche, grandi o piccole, che si compiono ai diversi livelli di governo. La novità (prorompente) degli ultimi anni consiste nell'emergere di decisioni che sono il risultato esplicito di accordi tra parti diverse (pubbliche o private) che assumono pubblicamente impegni reciproci. In questo caso la negoziazione «non è più marginale, nascosta, illegittima, ma diventa ufficiale e si svolge alla luce del sole in quanto elemento del dibattito democratico» (Gaudin 1996, p. 10). Una contrattazione può essere considerata esplicita quando:

– si svolge pubblicamente, non ovviamente nel senso che le trattative sono condotte in pubblico, ma che il pubblico è informato del fatto che si contratta e che gli impegni delle parti sono assunti pubblicamente;

– ha un qualche grado di formalizzazione, ossia adotta alcune regole (anche elementari) condivise dai partecipanti;

– si prefigge di raggiungere un accordo sottoscritto tra le parti (l'accordo può naturalmente venire a mancare se il negoziato fallisce).

Il fatto che una negoziazione sia esplicita non significa che non esistano zone d'ombra. Le trattative sono condotte in forma privata e segreta. Il contratto finale riproduce solo quegli aspetti su cui le parti intendono impegnarsi pubblicamente: la possibilità di accordi sottobanco o di clausole segrete non può essere mai del tutto esclusa. I negoziati, anche quando sono svolti in forma palese, presentano sempre qualche margine di ambivalenza.

Gli accordi di interesse pubblico

Il secondo aspetto che desidero sottolineare è la diffusione di pratiche contrattuali in materie che riguardano questioni di evidente interesse pubblico. E infatti le amministrazioni pubbliche fanno, da sempre, ricorso alla contrattazione per procurarsi beni e servizi sul mercato: e, in questi casi, esse concludono normali contratti (di compravendita, di locazione, di fornitura, di appalto, ecc.) che non differiscono da quelli conclusi da soggetti privati. I paesi, che si basano sul diritto amministrativo, conoscono tradizionalmente la distinzione tra gli *atti di diritto pubblico* (che sono unilaterali ed hanno un contenuto imperativo, in quanto regolano interessi pubblici) e gli *atti di diritto privato* (ossia i contratti, a cui si applicano le norme del diritto comune).

La novità di questi anni è che la forma del contratto viene sempre più spesso usata per regolare questioni tipicamente pubbliche, come per esempio l'ordine pubblico, la tutela dell'ambiente, la politica del territorio e delle infrastrutture, lo sviluppo economico, la cooperazione tra enti locali per la fornitura in comune di servizi, ecc. Qui non si tratta più di acquistare (o vendere) servizi sul mercato, ma di regolare – in modo contrattuale – un determinato settore della vita sociale. I contratti così conclusi non assomigliano ai normali contratti di diritto

privato; gli obblighi che ne discendono sono atipici; la loro natura giuridica è spesso incerta (Sticchi Damiani 1992; Ferrara 1993; D'Auria 1998; Aicardi 1998).

I «contratti pubblici», proprio perché regolano questioni di interesse generale, possono comportare rilevanti effetti esterni (positivi o negativi) per soggetti che non hanno preso parte alla stipulazione dell'accordo. Mentre i «contratti privati» non possono, per definizione, avere alcuna efficacia nei confronti dei terzi, i «contratti pubblici» tendono, con molta probabilità, a produrre qualche tipo di esternalità. In alcuni casi tali effetti esterni sono esplicitamente previsti dalla legge che attribuisce all'accordo un carattere autoritativo: così avviene per quegli accordi di programma che hanno il potere di modificare vincoli urbanistici preesistenti. In altri casi, più numerosi, le esternalità sono connaturate alla natura stessa dei temi affrontati dall'accordo (si tratti di sviluppo locale, di insediamenti industriali o di infrastrutture). Ciò significa che i soggetti potenzialmente implicati, sono indotti a esercitare ogni sorta di pressione per partecipare al tavolo negoziale. Talvolta essi sono ammessi, talvolta no. Il problema di chi includere e chi escludere in una trattativa «pubblica» è una delle questioni più spinose e controverse che si affacciano inevitabilmente sulla scena. Ed è significativo che esista una forte tendenza a concludere i «contratti pubblici» in forma plurilaterale (mentre i «contratti di diritto privato» sono in genere bilaterali).

La differenza tra i tradizionali contratti di diritto privato della pubblica amministrazione e la nuova generazione dei contratti pubblici, risiede – a ben vedere – su un aspetto di fondo. I contratti privati sono per lo più inquadrabili all'interno del rapporto *principale-agente*. L'amministrazione pubblica, in quanto *principale*, affida a un *agente* il compito di svolgere una certa attività per proprio conto e cerca di assicurarsi, mediante apposite clausole contrattuali, che le attività svolte dall'agente siano conformi ai propri obiettivi. La teoria economica dei contratti è interamente fondata su questa specifica tipologia di relazioni contrattuali, che sono – quasi per definizione – bilaterali. Al contrario, nel caso dei «contratti pubblici» la relazione tra le parti non è del tipo principale-agente. È impossibile distinguere tra un principale che affida un compito ed un agente che lo attua per suo conto. Ci troviamo piuttosto di fronte ad accordi, attraverso cui diverse parti (spesso più di due) si impegnano a cooperare per un obiettivo comune.

Quando si sottoscrive un patto per lo sviluppo economico locale, si stipula un accordo per la definizione del tracciato di una linea ferroviaria o si sigla un'intesa per la distribuzione di fondi a favore di progetti innovativi per l'infanzia, l'oggetto del contratto è il consenso attorno a una linea di intervento o a un progetto e l'impegno reciproco delle parti a contribuirvi. Potremmo addirittura abbandonare la distinzione – carica di ambiguità – tra contratti privati e contratti pubblici, e distinguere piuttosto tra *contratti di agenzia* (ossia fondati su un rapporto principale-agente) e *contratti di cooperazione*. I primi possono essere conclusi anche tra soggetti pubblici come avviene nel Regno Unito tra i dipartimenti e le agenzie pubbliche decentrate che sono state istituite all'interno al programma *Next steps*. I secondi possono includere anche soggetti privati come avviene nel caso dei patti territoriali o dei contratti di area in Italia. In questo intervento mi riferirò essenzialmente ai secondi, ossia ai *contratti di cooperazione*: i fenomeni di «contrattualizzazione», che ho ricordato all'inizio di questo intervento, rientrano infatti a pieno titolo in quest'ultima categoria.

È inutile ricordare che anche la tradizionale contrattazione privatistica della pubblica amministrazione (fondata sul rapporto principale-agente) ha conosciuto, nell'ultimo decennio, un'espansione senza precedenti. Essa si è sviluppata in special modo in due direzioni (che vengono spesso ricomprese sotto l'unica etichetta di «privatizzazione»): la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e il decentramento dell'erogazione di servizi attraverso contratti con imprese private o organismi pubblici autonomi (*outsourcing*, *contracting out* o, nel gergo amministrativo italiano, «esternalizzazione»). In alcuni paesi quest'ultimo processo è stato così massiccio ed ha ridisegnato così in profondità la struttura della pubblica amministrazione, che è forse improprio parlare di contrattazione di natura privatistica. Siamo evidentemente sulla linea di confine. Ma ciò conferma comunque l'ampiezza della svolta contrattuale che abbiamo sotto gli occhi.

2. Lo sviluppo degli accordi «espliciti e pubblici» in Italia

Il tipo di contrattazione «pubblica e esplicita» che in Europa ha la più lunga storia alle spalle è quella che si svolge nelle arene neo-corporative, attraverso i patti triangolari conclusi a livello

nazionale tra governo, sindacati e padronato. Tale negoziazione dà infatti luogo a veri e propri accordi che tendono ad imporre a tutti gli altri soggetti (parlamento compreso) scelte fondamentali di politica economica (tassazione, investimenti pubblici, misure per l'occupazione, pensioni). Le pratiche neo-corporative appaiono in ripresa in molti paesi europei (Schmitter e Grote 1997) e sicuramente in Italia, dove la concertazione tra le parti sociali costituisce, dal 1993, un punto fermo della politica nazionale (anche in vista dell'adesione all'Unione monetaria europea) (Ferrera e Gualmini 1999). I patti neocorporativi sono accordi centralizzati, conclusi a livello nazionale (anche se sono possibili repliche su scala regionale) che vengono sottoscritti da un numero ristretto di grandi organizzazioni (tuttavia l'ultimo «patto sociale» concluso in Italia nel dicembre 1998 è stato sottoscritto da ben 35 partners) su argomenti molto generali (in pratica: l'intera politica economica o quasi). Ma la proliferazione dei contratti «espliciti e pubblici» negli ultimi anni è avvenuta soprattutto in un'altra forma: quella della contrattazione decentrata, diffusa, molecolare, su temi settoriali. Ed è di questo che dobbiamo qui occuparci.

Analizzare lo sviluppo di questo processo in Italia non è un'impresa facile. Bisognerebbe infatti essere in grado di scrivere due storie parallele: da un lato la storia degli interventi legislativi che hanno sanzionato, introdotto o incentivato specifici strumenti contrattuali; dall'altro la storia delle pratiche contrattuali effettivamente perseguite dalle amministrazioni. Il primo compito è relativamente agevole dal momento che i giuristi hanno già provveduto a spianare il campo. Il secondo compito è attualmente quasi impossibile: gli studi sui comportamenti contrattuali delle amministrazioni sono pochi e assai disomogenei tra di loro. Sappiamo poco sul numero e la natura degli accordi che vengono stipulati, sui soggetti che li sottoscrivono, sui processi negoziali che li accompagnano e sulle vicende post-contrattuali (i patti vengono rispettati? i risultati sono soddisfacenti?). Né possediamo un'idea precisa sulla distribuzione di questi fenomeni nel tempo e sul territorio.

Per quanto riguarda l'evoluzione della legislazione, i giuristi sono concordi nel fissare l'inizio del nuovo corso contrattuale nella seconda metà degli anni '80 (D'Auria 1998; Pellizzer e Zanetti 1999). Non mancano naturalmente i precedenti (Ferrera 1993), ma sicuramente in quegli anni si è verificata un'improvvisa accelerazione. L'introduzione di strumenti contrattuali è avve-

nuta in modo incrementale, con continui aggiustamenti e sovrapposizioni e non senza una certa confusione. Possiamo naturalmente stigmatizzare questa «alluvione legislativa» (D'Auria 1998, p. 226); essa comunque rivela, paradossalmente, la solidità del fenomeno. Il fatto che la contrattazione sia riuscita a diffondersi anche in assenza di un esplicito disegno è il segno che essa rispondeva a necessità profonde. Nel confuso procedere della legislazione possiamo individuare tre fasi diverse.

L'avvio

La prima fase (grosso modo tra il 1985 e il 1990) è quella dell'avvio. Alcune leggi di settore autorizzano alcuni tipi di amministrazioni pubbliche a stipulare tra di loro speciali accordi, definiti *accordi di programma* (probabilmente su imitazione dei *contrats de plan* introdotti dalle leggi francesi sul decentramento). Tali accordi sono fonti di specifiche conseguenze giuridiche o sono condizione per l'accesso a particolari fonti di finanziamento. I primi settori coinvolti sono stati: i progetti di trasporto integrato nelle aree metropolitane (1985), la costruzione e l'ampliamento di impianti ferroviari (1985), l'intervento straordinario nel mezzogiorno (1986), la tutela dell'ambiente (1989), la ricerca scientifica (1989), gli interventi per Roma capitale (1990). Ciò che accomuna questi casi è soprattutto un'esigenza pratica: quella di superare, attraverso la concertazione, *impasses* decisionali, poteri di veto e inerzie burocratiche. Mettere tutte le parti interessate attorno a un tavolo è il mezzo per sbloccare processi decisionali altrimenti difficilmente districabili.

La medesima esigenza è alla base dell'altra importante invenzione di questo periodo, la *conferenza di servizi*, mediante la quale l'accordo unanime tra più amministrazioni competenti ha l'effetto di sostituire qualsiasi atto di autorizzazione, approvazione o parere. La conferenza di servizi fa capolino una prima volta in una legge del 1987 relativa ai rifiuti e poi in una legge del 1988 relativa alle opere pubbliche dichiarate di interesse nazionale. Ma è soprattutto con la legge del 1989 sulle opere infrastrutturali per i mondiali di calcio che la conferenza di servizi assume la massima notorietà. Qui l'emergenza è del tutto evidente: i finanziamenti per tali opere sono infatti disposti quando manca poco più di un anno all'inaugurazione della coppa del mondo. E si stabilisce di conseguenza che la

conferenza di servizi debba prendere le sue decisioni nel termine draconiano di 15 giorni dalla data della sua convocazione.

Va, infine, segnalato che nel 1986 il CIPI (Comitato interministeriale per la programmazione industriale) inventa un altro strumento consensuale che avrà una certa fortuna negli anni successivi. Nello stabilire il nuovo piano di interventi nel mezzogiorno, il CIPI introduce la figura del *contratto di programma* da stipulare tra lo stato e grandi gruppi industriali per la realizzazione di azioni integrate. Il primo e principale beneficiario di questa innovazione sarà la Fiat per lo stabilimento di Melfi.

Il consolidamento

La seconda fase (1990) è quella del consolidamento. Le due principali figure contrattuali introdotte nel periodo precedente per casi particolari, l'*accordo di programma* e la *conferenza di servizi*, assumono una portata generale; diventano cioè strumenti ordinari a disposizione di tutte le amministrazioni in qualsiasi circostanza. Nel 1990, la legge di riforma delle autonomie locali (legge 142/1990) stabilisce che gli *accordi di programma*, conclusi tra amministrazioni pubbliche «per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o di programmi che richiedono... un'azione integrata», hanno la possibilità di derogare a vincoli urbanistici preesistenti. Poco dopo la legge sul procedimento amministrativo (legge 241/1990) prevede in via generale la convocazione della *conferenza di servizi* «qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo». La regola dell'unanimità viene mantenuta, ma le amministrazioni assenti dalla conferenza sono considerate automaticamente consenzienti.

Si tratta, in entrambi i casi di strumenti contrattuali (la decisione finale è costituita da un accordo) destinati a regolare i rapporti tra amministrazioni pubbliche. La differenza tra i due istituti consiste nel fatto che con l'accordo di programma le amministrazioni contraenti assumono impegni reciproci per il futuro concordando tempi e modalità di attuazione; con la conferenza di servizi esse si limitano a dare il proprio assenso a un certo intervento. La legge sul procedimento amministrativo si spinge anche più in là prevedendo, in linea generale, che «le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra di

loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune» (art. 14) e aggiunge che anche i rapporti con i privati possono essere affrontati in modo consensuale mediante accordi che sostituiscono provvedimenti (art. 11).

L'espansione

La terza fase (grosso modo a partire dal 1995) segna la nascita di una nuova generazione di figure contrattuali, che vengono ricomprese sotto l'inedita espressione di *programmazione negoziata*. L'evento che apre la strada alla nuova fase è la fine dell'intervento straordinario nel mezzogiorno (1993). Il brusco arresto di uno degli strumenti chiave della politica dello sviluppo in Italia impone un ripensamento complessivo sulle leve dello sviluppo nelle aree depresse e una ricerca di nuove vie. Da questa fase di incertezza, emerge con forza la proposta elaborata dal CNEL, presieduto da Giuseppe De Rita, che punta a sostituire il tradizionale intervento «statalistico» dall'alto con la promozione dello sviluppo dal basso, concordato sul piano locale tra soggetti pubblici e forze imprenditoriali e capace di sfruttare e valorizzare le vocazioni locali (De Rita e Bonomi 1998). Nasce così l'idea dei *patti territoriali* che il CNEL si incarica di promuovere offrendo ai comuni meridionali servizi di consulenza e assistenza. L'innovazione viene raccolta dalla legge sugli interventi a favore delle aree depresse del 1995 ed è inquadrata in una più ampia tipologia di strumenti di programmazione negoziata, in cui figurano, oltre ai patti territoriali, gli accordi di programma, i contratti di programma e le intese di programma. Lo sforzo classificatorio si arricchisce e si complica con la legge di accompagnamento della finanziaria del 1997 (legge 662/1996) in cui vengono elencati e definiti ben cinque tipi diversi di programmazione negoziata:

- a) Intesa istituzionale di programma;
- b) Accordo di programma quadro;
- c) Patto territoriale;
- d) Contratto di programma;
- e) Contratto di area.

L'ultimo dei cinque tipi di accordo, il *contratto di area*, compare qui per la prima volta: era stato concordato tra il governo e i sindacati, nel patto sociale del 1996, per favorire

investimenti in aree caratterizzate da declino industriale. Gli altri tipi sono rimaneggiamenti di istituti già precedentemente abbozzati, cui si cerca di dare una maggiore organicità. C'è anche un tentativo di stabilire una gerarchia tra i diversi istituti contrattuali: l'*accordo di programma quadro* (che non va confuso con l'accordo di programma semplice, che continua a fare la sua strada) viene configurato come uno strumento attuativo dell'*intesa istituzionale di programma* che, nelle intenzioni del legislatore, diventa lo strumento chiave per concordare gli interventi di comune interesse tra lo stato e la regione. Queste innovazioni ricevono anche una sanzione organizzativa: il ministero del tesoro si dota infatti nel 1997 di un servizio centrale dedicato esclusivamente alla «contrattazione programmata».

È difficile dar torto a chi parla di «frenesia definitoria» (D'Auria 1998, p. 232) o di «deriva legalistica che sconfinava nel puro e semplice delirio» (Dente 1997, p. 30), tanto più che tale irrigidimento tipologico mal si concilia con il principio dell'autonomia contrattuale, che è ciò che rende appetibili gli strumenti pattizi e li differenzia dagli interventi imposti dall'alto. Ci troviamo in effetti di fronte a una delle tante tensioni tra la cultura amministrativa di stampo legalistico e le nuove tendenze contrattuali. In ogni caso, i nuovi strumenti pattizi, comunque denominati o definiti, cominciano a entrare in circolo e ad essere variamente utilizzati in diverse aree del paese. Va aggiunto che nel 1998 l'idea dello sviluppo concertato sul piano locale si afferma anche in relazione ai progetti di riqualificazione urbana con la nascita dei *contratti di quartiere* patrocinati dal Ministero per i lavori pubblici.

L'elenco, forse un po' fastidioso e certamente poco illuminante, delle figure contrattuali che vanno affollando la scena, non esaurisce però il contributo offerto dalla legislazione più recente allo sviluppo delle pratiche consensuali. Le leggi di carattere generale che prevedono la *possibilità* di stipulare nuovi tipi di contratti, sono state infatti prontamente seguite da numerose leggi settoriali che hanno imposto alle amministrazioni l'*obbligo* di utilizzare una determinata forma contrattuale in sede di attuazione della legge stessa ed hanno spesso previsto quali soggetti devono parteciparvi. Per fare solo qualche esempio, la legge Turco del 1997 sugli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza prevede che il contenuto degli interventi sul piano provinciale sia definito attraverso un accordo di programma tra i comuni interessati, la provincia, il provveditorato agli

studi, le aziende sanitarie locali e i centri per la giustizia minorile. Il decreto Ronchi sui rifiuti prevede la stipulazione di ben sette tipi diversi di accordi o contratti di programma per la propria attuazione (Croci 1988). Luisa Torchia (1997) ha calcolato che nel 1997 erano in vigore una cinquantina di norme che prevedevano la conferenza di servizi in vari settori e circa 70-80 norme che imponevano la stipulazione di accordi di programma. L'accordo sta dunque diventando il veicolo privilegiato per dare contenuto ai processi di attuazione. Il fatto che esso diventi obbligatorio (oppure – il che è lo stesso – condizione necessaria per ottenere l'accesso a particolari finanziamenti) contraddice la natura volontaria del contratto, ma nello stesso tempo costituisce una molla potentissima per la diffusione di pratiche contrattuali.

Le riforme amministrative degli ultimi anni hanno influito anche in un altro modo, meno esplicito ma forse anche più efficace, sullo sviluppo della contrattazione pubblica. Esse hanno infatti aumentato enormemente il numero delle entità amministrative autonome o indipendenti (si pensi soltanto alle università, agli istituti scolastici, alle agenzie che si stanno formando in seguito alla riforma dei ministeri) e hanno rafforzato le autonomie già esistenti (per quanto riguarda gli enti locali si veda il passaggio dalla riforma del 1990 alla «riforma della riforma» del 1999). Talvolta nell'istituire una nuova agenzia o nel conferire autonomia a un'unità amministrativa preesistente la legge accorda esplicitamente il potere di stipulare intese o accordi. Ma anche in mancanza di tale previsione, è evidente che l'accordo con altri soggetti è il modo naturale di procedere delle amministrazioni che hanno conquistato un certo margine di autonomia. L'autonomia contrattuale viene sempre più riconosciuta come un attributo essenziale dell'autonomia amministrativa e viene concretamente utilizzata dalle amministrazioni per inventare forme nuove di cooperazione con altre amministrazioni e con soggetti privati. In una situazione di crescente frammentazione amministrativa sono destinati a svilupparsi i contratti «atipici» conclusi, cioè al di fuori delle tipologie espressamente statuite.

Bisognerebbe, a questo punto, provare a riflettere sul rapporto che si è instaurato tra il procedere (confuso e incrementale) della legislazione e le pratiche contrattuali che si sono sviluppate concretamente tra le amministrazioni. L'impressione è che tali rapporti siano stati assai mutevoli. In alcuni casi si direbbe che l'innovazione sia stata promossa dall'alto: l'intervento legislativo ha avuto la funzione di introdurre un nuovo strumento e di

metterlo a disposizione delle amministrazioni (è probabilmente il caso delle conferenze dei servizi e degli accordi di programma). In altri casi la legge è intervenuta per ratificare, regolare (o anche imbrigliare) alcune pratiche che stavano nascendo dal basso: gli «accordi volontari» tra il Ministero dell'ambiente e le imprese sono stati riconosciuti per legge nel 1997 (d.lgs. 22/1997) dopo un'esperienza almeno decennale (Amadei *et al.* 1998); i patti territoriali sono diventati strumenti ufficiali dopo che erano stati lanciati e sperimentati dal CNEL con alcuni comuni meridionali. In altri casi ancora un nuovo strumento contrattuale è stato introdotto dalla legge dopo che esso era stato definito, a sua volta, da un contratto: così è avvenuto per i «contratti d'area» la cui istituzione era stata concordata in un patto «neocorporativo» tra le parti sociali e poi tradotta in legge nel 1996.

Si è in sostanza determinata una dialettica complessa tra l'innovazione al centro e alla periferia con un continuo rimando tra le due sfere. Il caso delle aree metropolitane può costituire un esempio particolarmente illuminante. La legge di riforma delle autonomie locali (legge 142/1990) aveva stabilito che in ogni area metropolitana avrebbe dovuto essere istituito un nuovo ente locale – la «città metropolitana» – eletto direttamente dai cittadini e destinato a sostituire la province. Ma in realtà questa soluzione – sia per la difficoltà di delimitare l'area, sia per le diffidenze presenti tra gli enti locali coinvolti – non venne attuata in nessuna delle otto aree metropolitane previste. Per aggirare l'ostacolo, nel 1994 la città di Bologna inventò una soluzione alternativa, ossia quella di istituire un governo metropolitano attraverso un contratto (denominato «Accordo città metropolitana» – ACM) tra i comuni interessati e la Provincia (Comune e Provincia di Bologna 1994; Levèfre e Jouve 1999). Si trattava di una soluzione volontaria (non tutti i comuni vi aderirono) e flessibile (i singoli comuni potevano scegliere di non delegare alcune competenze), che contrastava con il carattere obbligatorio e rigido della soluzione prevista dalla legge e nello stesso tempo permetteva di trovare una soluzione (contrattata e non imposta) al problema del governo dell'area metropolitana. Una soluzione molto simile fu proposta qualche tempo dopo anche a Firenze e a Roma (Vandelli 1996). Alla fine l'idea del governo metropolitano per contratto è stata parzialmente riconosciuta. La nuova legge di riforma delle autonomie locali, intervenuta nel 1999 (legge 265/99), ammette infatti che, una volta delimitata l'area metropolitana da parte delle regioni, spetti ai singoli

comuni dell'area decidere se istituire la «città metropolitana» e se aderirvi. Il principio contrattuale della volontarietà ha fatto qualche passo avanti, anche se poi il legislatore ha preferito aggiungere alcuni vincoli in più, che rendono questa strada difficilmente praticabile. È probabile che nel prossimo futuro, se le aree metropolitane vorranno dotarsi di qualche forma di governo, dovranno continuare a cercare soluzioni *ad hoc* di tipo contrattuale.

3. Le politiche contrattualizzate

Possiamo a questo punto ripetere, con Gaetano D'Auria (1998, p. 232), che «non v'è – ormai – alcun limite di oggetto o di contenuto alla stipula di accordi tra amministrazioni». Il problema diventa quello di capire con quali modalità e con quale frequenza questa disponibilità generale sia stata concretamente raccolta nella prassi amministrativa. Per far questo mi limito a esaminare alcuni settori di intervento in cui sembra aver preso piede qualche forma di regolazione o gestione contrattata. Questo esame è tutt'altro che esaustivo, ma mostra comunque la pervasività delle trasformazioni in atto e conferma che è in corso in Italia un processo di contrattualizzazione nella maggioranza delle politiche pubbliche.

Insediamenti industriali. Questo è stato uno dei primi campi di applicazione della contrattazione pubblica, a partire dal 1986. Lo strumento del contratto di programma è stato utilizzato per definire gli impegni reciproci di amministrazioni pubbliche e grandi imprese in caso di insediamenti industriali nel mezzogiorno. Attraverso tale strumento il governo «acquista... sviluppo locale... da diversi soggetti che perseguono obiettivi propri, ma ritenuti potenzialmente convergenti con quelli del governo nazionale» (Florio e Giunta 1998, p. 54). I contratti di programma conclusi tra il 1986 e il 1997 sono stati 29. Il più importante di essi è stato quello con la FIAT per la realizzazione dello stabilimento di Melfi che ha assorbito da solo il 42% delle risorse pubbliche erogate attraverso questo strumento. Tutti gli accordi di programma sono stati stipulati a livello nazionale dal Ministero per gli interventi straordinari nel mezzogiorno e, dopo la sua soppressione nel 1993, dal Ministero del bilancio (e poi del tesoro): si tratta quindi di una contrattazione altamente centralizzata.

Opere pubbliche e infrastrutture. La convocazione di conferenze di servizi e la stipulazione di accordi di programma è diventata una prassi usuale quando si tratti di realizzare opere pubbliche di notevole complessità. Il caso più vistoso è stato probabilmente quello dell'Alta velocità. La definizione del tracciato della linea Milano-Napoli è stata resa possibile attraverso laboriose trattative tra la società concessionaria (TAV) e gli enti pubblici coinvolti (regioni, province e comuni), i cui risultati sono stati sanciti da accordi di programma, che hanno talvolta modificato, in modo rilevante, il tracciato inizialmente progettato. Altri casi particolarmente importanti sono stati gli accordi di programma per il porto di Gioia Tauro, per l'interporto di Orbassano, per la bonifica dell'area di Bagnoli (CNEL 1996).

Sviluppo economico locale. I patti territoriali, patrocinati dal CNEL e poi gestiti dal Ministero del tesoro, hanno rappresentato una formula di indubbio successo. Nel giro di un quinquennio, per iniziativa delle forze locali, sono stati avviati più di cento patti territoriali (all'inizio solo nel mezzogiorno e in seguito in altre parti della penisola, nelle aree di obiettivo 1, 2 e 5b). Sono state coinvolte numerose amministrazioni comunali (più di mille), province, camere di commercio, associazioni sindacali e industriali. L'intero territorio della Sicilia è ormai coperto da patti territoriali (in parte approvati, in parte in gestazione) di varia dimensione. Nel 1999, nella sola provincia di Torino, sono in corso di elaborazione ben cinque patti territoriali che coprono quasi tutto il territorio provinciale (con esclusione del capoluogo). I promotori di tale iniziativa sostengono che si è verificata una mobilitazione senza precedenti che capovolge la logica tradizionale, statalista e dirigista, a favore di un approccio concertato che valorizza le risorse locali e parlano con enfasi del «popolo dei patti», come di un nuovo tipo di *élite* locale, dinamico e imprenditivo (De Rita e Bonomi 1998). Il successo della concertazione dal basso deriva soprattutto dal fatto che i patti territoriali sono stati percepiti dalle *élites* locali come il principale strumento per ottenere finanziamenti statali, dopo l'esaurimento dell'intervento straordinario nel mezzogiorno. Il loro approccio alla cooperazione reciproca è stato quindi spesso di tipo strumentale. Ciò non toglie che nel corso dell'interazione possano essere stati prodotti quelli che il CNEL chiama «beni relazionali». È comunque interessante notare come lo sviluppo di questo strumento non si è fermato di fronte alle enormi

difficoltà incontrate dai primi patti territoriali nell'ottenere i finanziamenti promessi. Dopo un avvio lento e difficile, la situazione si è gradualmente sbloccata, anche grazie all'impegno assunto dalla Direzione per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del tesoro. Alla fine del 1999 risultavano approvati 61 patti territoriali, di cui due terzi nel mezzogiorno e un terzo nel centro-nord.

Un'esperienza simile, ma più circoscritta, è costituita dai *contratti di area*: si tratta di accordi stipulati tra enti locali, sindacati e imprese destinati a rilanciare aree industriali in declino attraverso la predisposizione di speciali incentivi e di deroghe rispetto ai contratti nazionali di lavoro. Alla fine del 1999 erano già stati approvati 16 contratti di area (di cui 14 nel mezzogiorno).

Politiche ambientali. Al tradizionale modello regolativo e imperativo caratteristico delle politiche ambientali si sta affiancando un modello negoziale che tende a coinvolgere le imprese nell'assunzione di impegni specifici per la difesa dell'ambiente e per la gestione dei rifiuti. Una recente ricerca ha censito 28 «accordi volontari» di questo tipo stipulati in Italia tra il 1989 e il 1997, di cui 15 conclusi a livello nazionale e 13 a livello regionale o locale (Amadei *et al.* 1998).

Politiche della sicurezza. Di fronte all'emergere della questione della sicurezza urbana, il Ministero dell'interno ha cominciato a sottoscrivere protocolli d'intesa con alcuni grandi comuni in cui il tema della sicurezza viene assunto come responsabilità di entrambi i contraenti. Tali protocolli stabiliscono forme di cooperazione, informativa e anche operativa, tra le prefetture, le questure e gli enti locali. In questo modo si realizza «la contrattualizzazione delle relazioni tra stato e enti locali per il governo della sicurezza, secondo il modello francese dei «contratti di sicurezza»» (Selmini 1999, p. 135) e il Ministero dell'interno rinuncia, almeno in parte, al monopolio sulle politiche dell'ordine pubblico che finora aveva gelosamente custodito. A fare da battistrada è stato il comune di Modena nel 1998, che è stato seguito da altre 28 città (tra cui Milano, Torino e Napoli).

Riqualficazione urbana. Nelle politiche urbane e in particolare quelle rivolte alla riqualficazione di quartieri degradati e periferici, da tempo i maggiori comuni sperimentano forme di contrattazione con i promotori degli interventi o con le associazioni ambientaliste. Nel 1998 il Ministero dei Lavori Pubblici

ha lanciato un nuovo strumento, denominato *contratto di quartiere*, in cui è previsto anche l'intervento attivo dei cittadini residenti ed implica perciò l'attivazione, da parte dei comuni, di pratiche di partecipazione.

Relazioni tra stato e regioni. Spesso in passato sono state stipulate intese tra lo stato e le regioni per regolare interventi comuni in ambiti settoriali. Dal 1995 è disponibile un nuovo strumento di contrattazione bilaterale, l'*intesa istituzionale di programma*, mediante la quale lo stato e la regione concordano gli interventi da realizzare negli anni successivi e si ripartiscono i relativi oneri finanziari. In questo modo i contributi dello stato alla regione non vengono più concessi unilateralmente o negoziati volta per volta in modo informale, ma sono l'oggetto di un piano concordato e, nello stesso tempo, lo stato si assicura che la regione concorra con risorse proprie alla realizzazione degli investimenti. Le prime intese istituzionali di programma sono giunte a conclusione nel 1999 con 6 regioni (Lombardia, Toscana, Marche, Umbria e Sardegna e Sicilia) (Manno e Arcangioli 1999). Altre intese di programma sono attualmente in corso di negoziazione: quella con la Basilicata è stata raggiunta nel gennaio 2000.

Relazioni tra enti locali. Il settore più antico, e in continua espansione, della contrattazione tra soggetti pubblici è quello che riguarda le relazioni intergovernative: sia quelle orizzontali tra comuni, sia quelle verticali tra comuni, province e regioni. Qui lo strumento dell'accordo è il modo classico per ovviare agli inconvenienti della frammentazione e allo scarso successo delle politiche rivolte alla fusione tra piccoli comuni. Un recente studio indica cinque specie diverse di cooperazione tra enti locali, anche appartenenti a livelli diversi di governo, in base al contenuto della cooperazione stessa (Cogno 1999):

- a) cooperazione per l'utilizzo congiunto di personale e mezzi;
- b) cooperazione strutturata e specializzata;
- c) cooperazione su singoli progetti e iniziative;
- d) cooperazione per rafforzare l'azione amministrativa;
- e) cooperazione per lo sviluppo locale.

4. Funzioni e immagini del contratto

Una diffusione così rapida delle pratiche contrattuali in Italia appare sorprendente. Essa non contrasta solo con la tradizione

formalistica e autoritativa della cultura amministrativa italiana, ma si scontra con il diffuso pregiudizio verso la contrattazione nella sfera pubblica. E, infatti, secondo una diagnosi corrente (e difficilmente confutabile) l'impalcatura autoritaria, unilaterale e formalistica dell'amministrazione italiana è stata costantemente erosa da pratiche negoziali, particolaristiche e accomodanti. Può essere sufficiente riportare qui il drastico giudizio di Sabino Cassese che pure, in qualità di ministro della funzione pubblica, ha contribuito a dare impulso alle pratiche contrattuali: «Lo stato italiano si presenta come un ordinamento a doppio fondo, dove l'autoritarismo delle norme scritte è attenuato dal lassismo della loro applicazione, l'accentramento delle strutture e dei processi decisionali è equilibrato dal negoziato centro-periferia, la distinzione tra lecito e illecito è soppiantata – come nel diritto islamico – da una più complessa scala di obblighi, per cui un comportamento può essere obbligatorio, raccomandato, permesso, riprovato, vietato» (Cassese 1998, p. 80).

Qui Cassese si riferisce alla negoziazione informale e non alla contrattazione esplicita. Ma l'immagine negativa della prima si riverbera quasi sempre anche sulla seconda. Gaetano D'Auria ha ricordato che l'amministrazione per accordi è nata con connotati poco nobili, ossia dalla «convenienza dei diversi [ceti politici] a realizzare obiettivi di spesa senza incorrere nelle asperità procedurali che avrebbero impedito il pieno dispiegamento di meccanismi clientelari di ripartizione-spartizione delle risorse» ed è «cresciuta con la corruzione» (1998, pp. 203-4). Basta del resto pensare alle denunce dell'«Italia civile» contro le pratiche dell'urbanistica contrattata. Secondo quest'ottica, nel settore pubblico negoziare è un po' tradire.

Va aggiunto che l'ideologia della «seconda repubblica» ha ulteriormente accentuato il pregiudizio anti-contrattuale. L'intero dibattito sulle riforme istituzionali ha avuto come motivo conduttore il proposito di liberare l'Italia dalle pratiche consociative che venivano attribuite alla prima repubblica e di rafforzare il momento della decisione contro quello dell'accordo. È dunque paradossale che la contrattazione pubblica si sia sviluppata proprio nello stesso periodo e in controtendenza rispetto allo spirito decisionista dominante. Mentre si predicava la fine delle decisioni contrattate, queste si sono moltiplicate come non mai e in modo sempre più ufficiale e palese.

La diffidenza verso le scelte pubbliche contrattate deriva, più in generale, da una concezione razionalistica delle attività di

governo (Bobbio 1996). Da questo punto di vista, rimettersi all'accordo tra soggetti pubblici o privati portatori di interessi diversi, significa rinunciare a decidere sulla base di ragioni fondate e obiettive, perdere di vista il concetto-guida di interesse pubblico e annacquare le responsabilità del decisore. La decisione diventa allora il risultato casuale (e sospetto) dell'incontro tra interessi particolari: rischia di essere meno giusta, dal momento che elude le prescrizioni generali della legge e le piega, adattandole, a circostanze particolaristiche; rischia di essere meno saggia, dal momento che finisce per sacrificare le dure verità scientifiche alla ricerca del consenso; rischia, infine, di essere meno trasparente, dal momento che ogni contraente è in grado di nascondere la propria specifica responsabilità dietro un'indistinta scelta negoziata. Il contratto appare perciò, nello stesso tempo, come un attentato all'universalità della legge, all'oggettività dei saperi scientifici e al principio della responsabilità dei governanti. Questo approccio opera una netta distinzione tra la politica interna e la politica internazionale. Nella seconda sfera il contratto non è solo ammesso ma anche auspicato, in quanto costituisce un'alternativa alla guerra (massima espressione dell'irrazionalità); nella sfera interna è invece messo al bando in quanto costituisce un'alternativa alla legge e al calcolo razionale.

In Italia questo immaginario negativo del contratto nella sfera pubblica (interna) è sempre stato particolarmente diffuso e persistente. Ciò dipende, probabilmente, dalla reazione (nobile, ma non necessariamente efficace) al «doppio stato» di cui parla Cassese: ossia agli accomodamenti particolaristici che da sempre rendono lo stato italiano «introvabile». Lo stereotipo italiano è quello di uno stato in cui si contratta tutto: le leggi offrono una cornice debole e malleabile, la pubblica amministrazione non è altro che un grande mercato sotterraneo. Di fronte a questa diagnosi, la razionalità della legge e della scienza diventa l'argine fondamentale, e continuamente invocato, contro il basso cabottaggio delle pratiche negoziali.

All'immagine negativa del contratto, così profondamente radicata nell'ideologia italiana, si contrappone l'immagine positiva proposta, con vari accenti, dai sostenitori del pluralismo e del federalismo. L'aspetto che accomuna questi punti di vista è l'idea che l'interesse pubblico non possa che scaturire da un'incessante (e mai definitiva) ricerca di accomodamenti tra i diversi interessi (anzi, tra tutti gli interessi). Tutte le scelte

pubbliche hanno alle loro spalle accordi, più o meno stabili, più o meno estesi: il contratto non è una deviazione rispetto a un'improbabile scelta razionale, ma è l'essenza stessa della democrazia. I teorici pluralisti e federalisti non considerano soltanto la contrattazione come una necessità, imposta dalla frammentazione e dalla pluralità degli interessi presenti nelle società complesse e dall'impossibilità di ridurli a sintesi, ma ritengono che essa possa generare risultati migliori, scelte più sagge ed efficaci. La negoziazione è (spesso) un gioco a somma positiva, in cui tutte le parti possono costruire soluzioni più ricche e collettivamente vantaggiose di quanto non potrebbe fare un'autorità posta al di sopra dei contraenti. L'immagine positiva del contratto è la sua capacità di integrazione, ossia di accomodare, in una soluzione concordata, interessi diversi, ma non del tutto incompatibili. All'obiezione che in questo modo si rischia di distorcere le prescrizioni della legge, i sostenitori della contrattazione potrebbero controbattere che un'evoluzione incrementale e adattiva del diritto sarebbe decisamente auspicabile. All'obiezione che la ricerca del consenso può condurre a scelte poco fondate sul piano tecnico e scientifico, potrebbero rispondere che nella maggior parte delle questioni di *policy* è difficile individuare parametri o soluzioni inconfutabili e che solo il confronto tra i sostenitori di punti di vista diversi può produrre decisioni intelligenti. Alcuni di essi potrebbero spingersi anche più in là e sostenere che la ricerca del consenso è altrettanto importante della ricerca della fondatezza e che in situazioni conflittuali può essere ragionevole sacrificare la seconda alla prima. Non ha senso voler porre troppi argini alla politica (intesa come pratica di accomodamento, di aggiustamento partigiano o di ricerca del consenso) come caldeggiano i sostenitori della decisione razionale, bisogna al contrario riconoscerle lo spazio che le è proprio.

5. I contratti tra semplificazione e integrazione

Queste considerazioni ci aiutano a tornare alla questione della svolta contrattuale nella pubblica amministrazione italiana. Si tratta della prosecuzione, sia pure sotto una veste più ufficiale, delle antiche pratiche accomodanti e particolaristiche (come molti temono) e su cui dovrebbe continuare a pesare il tradizionale giudizio del contratto come frode o tradimento? O

non si sta realizzando, piuttosto, il passaggio verso un assetto più pluralistico o federalistico, in cui il contratto diventa il modo naturale per prendere decisioni in contesti complessi? La retorica del decisionismo sta cedendo il passo alla retorica del contratto?

Se guardiamo alla genesi dei recenti istituti contrattuali, la risposta a quest'ultima domanda non può che essere negativa. Gli accordi di programma e le conferenze di servizi non sono nati per sfruttare i vantaggi della cooperazione in una prospettiva integrativa, ma per semplificare le procedure in una prospettiva decisionista. Il problema non era quello di produrre decisioni migliori attraverso la concertazione, ma al contrario di produrre decisioni più rapide, grazie alla rottura del percorso sequenziale delle procedure. Con tali innovazioni è stata affermata «la centralità della decisione in quanto tale», anche a scapito «della tutela di altri interessi di rilievo pubblico» (Pellizzer e Zanetti 1999, p. 288). Il fatto di mettere tutte le amministrazioni competenti attorno a un tavolo, non ha avuto solo lo scopo di costringere i partecipanti ad esprimersi in tempi certi, ma anche quello di esercitare una forte pressione (quasi un ricatto) sulle amministrazioni potenzialmente dissenzienti. Le disposizioni legislative che si sono via via succedute hanno accentuato questo aspetto decisionista, per esempio nel togliere ogni diritto alle amministrazioni assenti (legge 241/1990) o nel rinviare la scelta a un livello superiore (un decisore monocratico!) in caso di stallo della conferenza (legge Cassese 537/1993 e legge Bassanini II 127/1997). In tali condizioni non è difficile giungere alla conclusione che la conferenza di servizi è solo apparentemente (o formalmente) uno strumento contrattuale. In realtà è «un meccanismo per arrivare a una decisione qualunque sia, altrimenti impossibile» e, in definitiva, uno «strumento di accentramento» (Torchia 1997, p. 676). Il principale fattore che spinge verso lo snaturamento autoritario degli strumenti consensuali è la sproporzione tra il potere negoziale dei contraenti. In un negoziato tende a vincere il più forte, ossia chi controlla le risorse fondamentali. Anche nel caso della programmazione negoziata, che pure nasce come uno strumento *bottom-up*, lo stato centrale, in quanto contraente forte, è in grado di condizionarne i contenuti soprattutto sulle questioni decisive della spesa: «da strumento di coordinamento liberamente eletto ... l'accordo diventa ... lo strumento di cui si avvale il potere centrale per individuare e finanziare interventi che i poteri locali non sono

in grado ... di realizzare» (D'Auria 1998, p. 224). Il cerchio sembra così chiudersi: l'accordo finisce per spianare la strada al suo principale antagonista: la decisione unilaterale. L'«amministrazione per accordi» cede il passo al «centralismo mediante accordi» (*ibidem*).

Questa situazione è evidentemente paradossale alla luce delle teorie del coordinamento e della cooperazione. Può sembrare curioso che per semplificare le procedure si sia scelto uno strumento intrinsecamente complesso, come la decisione concordata a più voci e si sia addirittura sancito il principio dell'unanimità che ovviamente crea diritti di veto (salvo poi sovrapporvi restrizioni e deroghe di vario genere). E, infatti, le tradizionali procedure sequenziali sono, teoricamente, assai più semplici di quelle consensuali. Mediante queste ultime si attua un *coordinamento positivo* tra le parti: la soluzione viene trovata attraverso un esame congiunto delle linee proposte dai vari attori. Viceversa le procedure sequenziali danno luogo a un *coordinamento negativo*: ci si garantisce che il progetto elaborato dall'amministrazione proponente non interferisca con le politiche o con gli interessi degli altri soggetti istituzionali competenti. In linea teorica il coordinamento positivo permette di raggiungere soluzioni più ricche che configurano vantaggi congiunti, ma comporta notevoli costi di transazione. Il coordinamento negativo persegue l'obiettivo più modesto di evitare soluzioni che presentano interferenze inaccettabili, può quindi dar luogo a soluzioni sub-ottimali, ma può essere preferibile perché semplifica le interazioni. Come ha osservato Scharpf, «l'atto di autorizzazione si riduce a una pura formalità, quando l'unità proponente è in grado di anticipare le obiezioni e di modificare di conseguenza la sua proposta. È quindi chiaro che il coordinamento negativo riduce drasticamente la complessità del processo» (Scharpf 1994, p. 39).

Perché in Italia si è voluto procedere all'inverso, ossia scegliere una strada più complessa per semplificare? La ragione risiede nel fatto che, a differenza di quello che afferma Scharpf, anticipare le preferenze delle unità chiamate a dare pareri o autorizzazioni risulta quasi sempre difficile se non impossibile, per l'elevato numero delle unità coinvolte e degli interessi che ciascuna di esse tutela e per l'estrema specializzazione (legale, disciplinare) di ciascun ambito. La situazione è aggravata dalla riluttanza delle unità proponenti a sviluppare relazioni informali con i propri partners. Le amministrazioni, per un'antica tradi-

zione formalistica (e di autodifesa), preferiscono procedere per atti ufficiali e per comunicazioni scritte, che ovviamente rallentano e complicano l'interazione e non aiutano a diradare i fraintendimenti. Ciò che rende micidiali le procedure sequenziali, non è tanto la complessità intrinseca dei passaggi, quanto la riluttanza a sviluppare precocemente (ossia, fin dalla prima ideazione del progetto) relazioni informali tra tutti i soggetti in gioco, in modo da calibrare il progetto stesso sulla base delle preferenze dei diversi enti competenti. Le soluzioni inventate in Italia – le conferenze di servizi e gli accordi di programma – non sono che il tentativo di supplire all'attuale debolezza degli aggiustamenti informali tra le amministrazioni, attraverso l'apparecchiamento di tavoli formali in cui esse siano costrette a guardarsi in faccia.

L'introduzione del coordinamento positivo, in sostituzione delle vecchie forme di coordinamento negativo, ha tuttavia un carattere ambivalente. Può avere l'effetto (desiderato) di mettere le unità dissenzienti con le spalle al muro, soprattutto quando esistono scadenze improrogabili (come fu il caso dei mondiali di calcio e di molti altri eventi dello stesso genere). Ma può anche avere l'effetto opposto (non propriamente desiderato) di accrescere il potere negoziale di tutte le unità coinvolte e di favorire processi negoziali di tipo integrativo. Molto dipende dai processi di apprendimento delle unità amministrative coinvolte. Man mano che il gioco si ripete, è probabile che gli attori imparino come fronteggiare gli appelli ricattatori all'interesse generale e come sviluppare strategie negoziali per difendere meglio i propri interessi. Non disponiamo di ricerche puntuali sull'andamento delle conferenze di servizi e degli accordi di programma. Ma sappiamo che in molte circostanze si sono svolte trattative lunghe e sofferte che hanno modificato in punti non marginali i progetti originari. L'oggettiva complessità dello strumento prescelto (il coordinamento positivo) può finire per prevalere sulle intenzioni semplificatrici del legislatore. Il risultato finale non sarà una decisione particolarmente spiccia, come si era sperato; sarà una decisione più faticosa, ma anche più ricca, integrata e pluralistica. Il cerchio si riapre: il contratto invocato come forzatura decisionista, può diventare uno strumento per migliorare la qualità delle decisioni.

Le denunce, così frequenti tra i giuristi (Torchia 1997; D'Auria 1998; Pellizzer e Zanetti 1999), sulla deriva decisionista e autoritaria degli strumenti consensuali, rischia di prendere

troppo alla lettera le disposizioni contenute nelle leggi e di non coglierne gli aspetti ambivalenti e paradossali. D'altra parte la semplificazione non è, palesemente, l'unica ispirazione della svolta contrattuale. Le stesse leggi pongono continuamente, tra gli obiettivi della contrattazione, quello – contraddittorio – dell'integrazione tra le politiche dei diversi soggetti. Anzi negli ultimi anni, il termine *integrazione* ha fatto un prepotente ingresso nel vocabolario delle pubbliche amministrazioni (anche sotto l'influenza delle politiche europee). È diventato una parola magica. Qualsiasi problema di *policy* di una certa complessità tende ormai a essere affrontato attraverso la predisposizione di *progetti integrati* che hanno l'ambizione di fondere approcci, politiche, competenze legali e saperi disciplinari diversi. Si tratta indubbiamente di una moda, ma come tutte le mode nasce da un bisogno di fondo e, in questo caso, dall'esigenza di superare il divario tra natura complessa dei problemi (lo sviluppo locale, la sicurezza urbana, la povertà, la tossicodipendenza, l'immigrazione) e l'eccessiva specializzazione delle singole politiche pubbliche. Ora è del tutto evidente come la strada maestra per perseguire l'integrazione e superare i rigidi confini tra le competenze, le politiche e le routines amministrative è quella di aprire tavoli di confronto e sottoscrivere accordi. Il contratto è la risposta al bisogno di integrazione.

6. Come (e se) cambiano le amministrazioni

Al di là delle motivazioni contingenti o delle ideologie dei promotori, lo sviluppo della contrattazione poggia su forti basi oggettive. La contrattazione è la risposta (quasi obbligata) alla crescente frammentazione degli apparati pubblici, sia lungo l'asse centro-periferia e sia in relazione ai processi di specializzazione funzionale. In questa situazione, è assai improbabile che una singola amministrazione sia in grado di controllare tutte le risorse che sono necessarie allo sviluppo di una politica o di un programma. Non dispone quasi mai di tutte le competenze giuridiche che sono distribuite tra più amministrazioni. Può non possedere le competenze tecniche necessarie per affrontare il problema. È sempre più spesso alla ricerca di risorse finanziarie supplementari rispetto a quelle – decrescenti – dei propri bilanci. Ha quasi sempre bisogno di reperire consenso e legittimazione. Le pubbliche amministrazioni si trovano dunque in una situazione di interdipendenza sia rispetto

ad altre agenzie pubbliche sia rispetto ad attori non governativi. La stipulazione di accordi è l'esito obbligato.

A uno sguardo superficiale si potrebbe sostenere che lo sviluppo della contrattazione nelle politiche pubbliche discende dall'innegabile fascino che attualmente esercitano gli strumenti del mercato. Dopotutto i contratti sono la tipica forma con cui i privati regolano i loro interessi nei mercati. Ma ciò è vero soltanto per una parte dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione: quella legata al fenomeno delle «privatizzazioni», in cui l'amministrazione sceglie l'opzione *buy* in luogo dell'opzione *make* e sviluppa pertanto una rete crescente di contratti con agenzie specializzate che forniscono servizi. Qui l'influenza dei modelli di mercato è ovviamente pervasiva, ma si tratta di un campo che ho voluto lasciare appositamente fuori della mia analisi.

I casi di contrattazione esemplificati in questo intervento non ricadono in questa categoria. Se proprio vogliamo trovare un'analogia, dovremmo riferirci, piuttosto che al mercato, alle relazioni internazionali, dove entità sovrane regolano in modo pattizio i loro reciproci interessi. I contratti pubblici di cui ho parlato finora hanno infatti qualche aspetto in comune con i trattati (bi- e pluri-laterali) che governano i rapporti tra gli stati. L'analogia non va evidentemente spinta troppo in là. Nell'arena internazionale non esiste un'autorità statutale al di sopra di singoli stati e non esiste una legge, nell'arena interna c'è lo stato e ci sono le leggi. Ma si sta verificando un'oggettiva convergenza tra le due sfere, un tempo nettamente separate (come mostra il caso dell'Unione Europea). La contrattualizzazione delle politiche pubbliche rappresenta una via di mezzo tra lo stato e il mercato. È un modo per risolvere i problemi pubblici senza fare ricorso all'autorità o alla legge, né agli automatismi del mercato, ma piuttosto attraverso l'aggiustamento consapevole degli interessi degli attori in gioco e la ricerca del consenso su obiettivi e strumenti comuni.

Ci si può chiedere, a questo punto, se la svolta contrattuale sia destinata a incidere – e in che modo – sui comportamenti e gli stili d'azione delle amministrazioni pubbliche. Che cosa cambia per un'amministrazione che invece di prendere una decisione in modo unilaterale (magari dopo aver sondato informalmente i principali interessi coinvolti), sceglie di «aprire un tavolo» e di rimettersi alle decisioni che scaturiranno dall'accordo tra le parti?

C'è, innanzi tutto, una differenza molto rilevante nel modo di concepire i rapporti con gli interessi. Fino a un recente passato il problema di far partecipare diversi interessi a una decisione pubblica veniva risolto, sul piano istituzionale, attraverso un'altra strada che possiamo definire come *integrazione organizzativa* o *corporativa*. Venivano istituiti organi permanenti, in genere consultivi (commissioni, comitati, consigli, ecc.) in cui sedevano i rappresentanti degli interessi con il compito di fornire il proprio parere sulle scelte perseguite dall'ente pubblico. In questo modo gli interessi venivano inglobati o integrati nell'amministrazione assumendo un ruolo permanente e una veste ufficiale. Il fenomeno aveva avuto un tale sviluppo (negli enti locali, nei ministeri, nella scuola) che si era parlato di una svolta storica, dalla tradizionale amministrazione monocratica (di weberiana memoria) a un'amministrazione per collegi (Cammelli 1979). Oggi gli organi collegiali non sono certo scomparsi (anche se è stato realizzato un certo sfrondamento), ma il riferimento ai «tavoli» e agli «accordi» mostra che si sta perseguendo una via alternativa, che potremmo definire *pluralistica*. Uno degli indirizzi fondamentali della riforma Cassese (legge 357/1993) è stato proprio quello di sostituire gli organi collegiali con la convocazione di conferenze di servizi. In questo modo gli interessi non tendono più ad essere inseriti stabilmente *dentro* la struttura amministrativa, ma dialogano con essa da *fuori*, di volta in volta, secondo le circostanze. E non si tratta nemmeno di un ripiegamento sui tradizionali accordi informali e sottobanco (che ovviamente continueranno ad esistere): qui infatti i rappresentanti degli interessi sottoscrivono veri e propri contratti e si assumono impegni pubblici.

E c'è anche un cambiamento, altrettanto importante, nei rapporti tra le amministrazioni. Esse sono sempre più indotte a trattare le relazioni reciproche da pari a pari, al di fuori di un rapporto di tipo gerarchico (anche se permangono ovviamente enormi differenze nei poteri e nelle risorse). Se il federalismo è, innanzitutto, come sostiene Elazar (1995), un sistema policentrico in cui le politiche sono continuamente negoziate tra entità autonome, possiamo ipotizzare che in Italia si stiano insinuando, nel comportamento delle amministrazioni, vere e proprie pratiche di tipo federalistico. È difficile dire quanto esse siano mature o consapevoli. Esse sono probabilmente più importanti, per la transizione verso un assetto federale, delle

eventuali norme costituzionali che imponessero massicci trasferimenti di competenze dal centro alla periferia.

Certamente l'apprendimento lungo questa nuova via è faticoso e contraddittorio. Coloro che hanno seguito i processi di costruzione dei patti territoriali non hanno mancato di denunciare l'estrema difficoltà dell'integrazione. I patti sono spesso il risultato di «atti formali tra attori che non hanno mai avuto nel passato (anche più recente) la volontà reale di condividere percorsi comuni ... Manca una scelta strategica ... [Prevale] l'orientamento alla costruzione di elenchi di progetti ... a scapito di una pianificazione selettiva» (CNEL 1999, p. 28). L'assenza di un'«idea guida», che avrebbe dovuto costituire il cardine attorno a cui ruotavano i patti, è stata spesso sottolineata negli studi sulla formulazione di tali accordi (Riccone 1998, Rossi 1999). Accade così, come ha osservato Yann Maury, a proposito dei *contrats de ville* francesi, che gli accordi si riducano a «un insieme di impegni unilaterali giustapposti» (Maury 1996, p. 78).

Le pratiche negoziali vengono inoltre intraprese soprattutto con gruppi forti e organizzati. È più raro che le amministrazioni sappiano realizzare approcci consensuali con attori deboli o con «comuni cittadini» poco o mal organizzati. Per fare un esempio le «carte dei servizi» varate nel 1994, sul modello della *Citizen's Charter* britannica, con l'intento di impostare su basi contrattuali i rapporti tra amministrazioni e utenti, si sono risolte nella stesura di documenti burocratici che non hanno affatto rafforzato l'*empowerment* dei cittadini (Vesperini 1998; Pasini 1999). D'altronde i conflitti con le comunità locali sulla localizzazione di «impianti indesiderabili» sono normalmente gestiti in Italia con strumenti assai poco consensuali (Bobbio e Zeppetella 1999).

Siamo ancora ai primi passi. Ma le sfide per le amministrazioni sono già pressanti. Lo sviluppo della contrattazione richiede competenze relazionali che sono tradizionalmente poco presenti nelle amministrazioni pubbliche. In passato tali compiti erano considerati appannaggio esclusivo dei politici. Oggi tendono, invece, a emergere nuove figure professionali, sia dentro le amministrazioni, sia al di fuori o a lato di esse, che cercano di trasformare in una professione la loro capacità di negoziare, mediare, mettere in relazione. Lo sviluppo della contrattazione e dei progetti integrati sta introducendo nuovi termini nel vocabolario delle amministrazioni: si richiede per esempio lo svolgimento di attività di *accompagnamento*, *animazione* o *partecipazione*. Una schiera ancora ridotta (ma in forte crescita) di

animatori, accompagnatori, facilitatori e specialisti in tecniche di partecipazione si preoccupa di assistere, favorire incontri, gestire i conflitti, aiutare le amministrazioni nell'individuazione dei propri partners e nella stipulazione di accordi. Siamo lontani dalle tradizionali figure dei mediatori, studiate soprattutto nel mezzogiorno (Ghibaudi 1980), ma presenti verosimilmente in tutta Italia. Là la mediazione era un'arte, diretta al mantenimento e al rafforzamento del potere, qui diventa una professione, legata al possesso e allo sviluppo di specifiche tecniche. La professionalizzazione delle funzioni relative ai processi consensuali è probabilmente la spia più significativa per osservare i cambiamenti nel modo di operare delle amministrazioni e nella produzione delle politiche pubbliche (Gaudin 1999).

7. Conclusione: tensioni e tendenze

Il processo di contrattualizzazione è fonte di continue tensioni. La logica del contratto si oppone infatti frontalmente alle logiche che hanno tradizionalmente guidato l'intervento pubblico. E contrasta, per di più, con alcuni dei sacri principi su cui si reggono le democrazie contemporanee. L'idea del contratto non è estranea al pensiero politico moderno, ma è stata tendenzialmente confinata al momento fondante dello stato – il contratto sociale, il patto costituzionale – considerati, non a caso, come l'unica alternativa possibile alla guerra interna. Dopo che il contratto originario è stato concluso, entra in scena la legge con i suoi precetti universali e non negoziabili. Oggi invece, con lo sviluppo della contrattazione pubblica, si comincia a intravedere una situazione in cui il contratto sociale originario non appare più sufficiente e deve essere rinegoziato senza sosta anche negli ambiti più minuti e settoriali della vita sociale. Le implicazioni di questi sviluppi sono ancora poco chiari (e poco discussi), ma sono potenzialmente dirompenti.

Il principio del contratto è in conflitto con il principio di gerarchia su cui continuano a basarsi (almeno sul piano formale) gli ordinamenti amministrativi contemporanei. La logica dell'accordo è inoltre vista con sospetto dai portatori di logiche tecnico-scientifiche, in quanto tenderebbe a dar vita a decisioni meno sagge, più confuse o compromissorie di quelle possibili attraverso l'applicazione di conoscenze razionali. Vi è poi il conflitto tra la regola della maggioranza (propria delle democrazie) e la

regola dell'unanimità (propria degli accordi) e il timore che quest'ultima possa autorizzare pericolosi diritti di veto e favorire la paralisi. I negoziati si basano, inoltre, su relazioni fortemente personalizzate (Gaudin 1996) e ciò contrasta con il mito dell'impersonalità che domina lo stato di diritto. Bisogna aggiungere che esistono diffusi e giustificati timori circa l'equità delle pratiche negoziali, dal momento che difficilmente può essere garantita la parità nei diritti di accesso al tavolo negoziale e, ancor meno, l'equilibrio tra la forza contrattuale delle parti in gioco. Le politiche contrattualizzate rischiano perciò di essere gestite da cerchie chiuse di notabili. Le pratiche negoziali mettono infine in crisi un altro caposaldo degli ordinamenti democratici, ossia la responsabilità. A chi può essere addebitata una decisione che è stata concordata attraverso un faticoso patteggiamento tra parti diverse?

Questi sono i dilemmi con cui dovremo sempre di più fare i conti. Qualcuno potrebbe obiettare che tali preoccupazioni sono eccessive. Lo sviluppo delle politiche contrattate non si è (ancora) spinto così lontano: gli esempi presentati in questo intervento riguardano infatti casi importanti, ma tutto sommato marginali. È evidente che i 28 «accordi volontari» conclusi tra il Ministero dell'ambiente e le imprese sono poca cosa di fronte alle migliaia di regolamenti, nazionali e europei, che affollano lo stesso settore. Gli accordi di programma riguardano per lo più progetti di rilievo locale, mentre le grandi riforme nazionali continuano a procedere attraverso massicci interventi legislativi varati attraverso un classicissimo approccio *top-down*. Dopo tutto la contrattazione si svolge all'interno dei confini stabiliti dalla legge; tende a specificarne le prescrizioni sul piano locale, ma non si sostituisce ad essa.

Io non sarei così sicuro di questa conclusione. Esistono contratti che tendono a dar forma alle leggi (come avviene nel caso dei patti sociali di tipo neocorporativo). Esistono leggi (sempre più numerose) che rimettono la propria attuazione all'esito di specifiche contrattazioni. Esistono infine accordi (è il caso già ricordato del governo delle aree metropolitane) in cui le parti si danno autonomamente regole diverse da quelle previste per legge. E, soprattutto, il ricorso alla contrattazione sollecita lo sviluppo di razionalità diverse da quelle tradizionali e incoraggia l'autonomizzazione dei singoli segmenti amministrativi. Il fenomeno è in rapida evoluzione e il futuro potrà rivelarci grosse sorprese.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aicardi, N. (1997), La disciplina generale degli accordi amministrativi: fondamenti e caratteri, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, pp. 1-59.
- Amadei, P., Croci, E., Pesaro, G. (1998), *Nuovi strumenti di politica ambientale. Gli accordi volontari*, Milano: Franco Angeli.
- Bobbio, L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano: Franco Angeli.
- Bobbio, L., Zeppetella, A. (a cura di) (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano: Franco Angeli.
- Cammelli, M. (1979), *Organizzazione amministrativa e amministrazione per collegi*, Bologna: Il Mulino.
- Cassese, S. (1998), *Lo stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma: Donzelli.
- CNEL e Ministero dei lavori pubblici (1996), *Partecipazione e concertazione nei processi decisionali-attuativi*, Quaderno dell'Osservatorio sulle politiche territoriali, n. 1, Roma.
- CNEL (1999), *Rapporto sulla concertazione negoziata*, Roma: CNEL.
- Croci, E. (1998), *L'evoluzione della normativa italiana sugli accordi volontari*, in Amadei et al., 1998, pp. 85-97.
- Comune di Bologna, Provincia di Bologna (1994), *Governare le città. L'accordo per la città metropolitana di Bologna*, Bologna: Il Mulino.
- Cogno, R. (1999), Frammentazione comunale, cooperazione e politiche regionali, in S. Piperno (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra regioni ed enti locali*, Milano: Giuffrè, pp. 93-120.
- D'Auria, G. (1998), Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi, in *Politica del diritto*, pp. 201-241.
- Dente, B. (1997), Governare in un contesto federale: quali lezioni per la transizione italiana?, in B. Dente (a cura di), *Governare con il federalismo*, Torino: Fondazione Agnelli, pp. 1-37.
- De Rita, G., Bonomi, A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Torino: Bollati-Boringhieri.
- Ferrara, R. (1993), Intese, convenzioni e accordi amministrativi, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino: Utet, pp. 543-563.
- Ferrera, M., Gualmini, E. (1999), *Salvati dall'Europa? Welfare e lavoro in Italia fra gli anni '70 e gli anni '90: le riforme già fatte e quelle che restano da fare*, Bologna: Il Mulino.
- Florio, M., Giunta, A. (1998), I contratti di programma 1986-1997: una valutazione preliminare, in *Economia pubblica*, n. 6, pp. 53-90.
- Le Galés, P. (1997), Relazioni centro-periferia e politiche pubbliche in Francia. Flessibilità e complessità senza federalismo, in B. Dente (a cura di), *Governare con il federalismo*, Torino: Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 393-473.
- Lefèvre, C., Jouve, B. (1999), La cité métropolitaine de Bologne: de la troisième Italie à la deuxième république, in B. Jouve, C. Lefèvre (a cura di), *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Paris: Economica.
- Gaudin, J.-P. (a cura di) (1996), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris: L'Harmattan.
- Gudin, J.-P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Parigi: Presses de SciencesPo.
- Ghibaudi, G. (1980), *Mediatori. Antropologia del potere democristiano nel mezzogiorno*, Torino: Rosenberg & Sellier.
- Maury, Y. (1996), *La négociation des contrats de ville. Le cas du Languedoc-Roussillon (XI^e plan)*, in J.-P. Gaudin (a cura di), 1996, pp. 51-86.
- Manno, A., Arcangioli, G. (1999), Le intese istituzionali di programma Stato-Regioni, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, pp. 323-338.
- Pasini, N. (a cura di) (1999), *Le carte dei servizi. Per migliorare la qualità dei servizi pubblici*, Milano: Franco Angeli.
- Pellizzer, F., Zanetti, L. (1999), La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, pp. 283-322.
- Riccone, P. (1998), *Il patto territoriale dell'Appennino Centrale: concertazione, consenso e innovazione. Una analisi di processo*, Torino, Master in analisi delle politiche pubbliche, Tesi di Master [<http://ego.polito.it/mapp/tesi/riccone.doc>].
- Rossi, M. (1999), *La concertazione per lo sviluppo locale: il caso del patto territoriale della zona ovest di Torino*, Torino, Master in analisi delle politiche pubbliche, Tesi di Master [<http://ego.polito.it/mapp/tesi2/rossi.doc>].
- Scharpf, F.W. (1994), Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, in *Journal of Theoretical Politics*, 6, pp. 27-53.
- Schmitter, Ph., Grote, J.R. (1997), Sisifo corporatista: passato, presente e futuro, in *Stato e mercato*, n. 50, pp. 183-215.
- Selmini, R. (1999), Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità: il caso italiano, in *Polis*, 13, 1, pp. 121-142.
- Sticchi Damiani, E. (1992), *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano: Giuffrè.
- Torchia, L. (1997), La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, pp. 675-679.
- Vandelli, L. (a cura di) (1996), Verso la città metropolitana: tendenze, in *Il nuovo governo locale*, n. 1, pp. 145-210.
- Vesperini, G. (1998), L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, pp. 173-184.

Summary: A growing set of policies tend to be formulated and implemented through contractual devices in Italian public administration. Unilateral administrative decisions are often replaced by bilateral or multilateral agreements, both among public agencies and between private and public actors. The article outlines the evolution of these practices (which started in the mid-1980s) and presents the main types of contracts that are in use in different policy areas, such as local economic development, environment protection, services provision, infrastructures, urban security. The rise of «decisions through formal agreements» seems in sharp contrast with both the traditional legal culture of the Italian administration and the widespread tendency to under-the-counter bargain. Do these tendencies imply that Italian administration is moving to a more open pluralistic process? Only partly. The contractual innovations were introduced more with the aim to simplify the procedures than to reach better and more integrated decisions. But the development of such contractual practices is likely to entail a process of learning that can undermine old attitudes and behaviours, and promote new ones.