

la SISE è testimone di qualche disagio da parte degli storici nel confrontarsi con la teoria. Molte volte termini come innovazione ed organizzazione sembrano utilizzati in accezioni estremamente semplificate, quasi in assenza di schemi concettuali di riferimento. Altre volte troppo resta sotteso e non esplicito.

Il tema proposto dalla SISE costituiva in fondo l'occasione per provare con maggior intensità il dialogo tra le due culture. Il volume ha il pregio di testimoniare i molti sforzi nel procedere su queste tematiche con chiarezza concettuale e di intenti. Il che talvolta implica una scelta di campo opinabile, non sempre opportuna nella metodologia storica (e dunque non generalizzabile), a rischio di sentirsi classificare da Landes tra coloro che hanno fatto la scelta errata.

A. CARERA

A. MONTI, *La politica pubblica per lo sviluppo delle reti di trasporto rapido nelle città*, Giuffrè, Milano 1996. Un volume di pp. VI-144.

La questione della relazione tra indirizzo e programmazione della politica economica ed attuazione amministrativa delle misure è uno degli elementi centrali del grado di efficacia di un sistema economico. Infatti, tra il momento della decisione politica ed il momento in cui essa cambia in concreto i dati incorporati nelle funzioni di reazione dei soggetti interessati alla decisione stessa, esistono ritardi che possono generare seri problemi di inconsistenza temporale. Oltre a ciò, tra il contenuto della decisione iniziale, che è solitamente quella che viene «incorporata» nelle funzioni di reazione degli attori della politica economica, ed il contenuto finale dell'azione amministrativa corrispondente esiste un'altra tipologia di inconsistenza, che potremmo definire di tipo «contenutistico».

Su un piano teorico, la questione è di portata sostanziale. La dicotomia tra momento della decisione e momento dell'attuazione ha dato luogo ad importanti «critiche» alla stessa assunzione di efficacia della politica economica. L'evidenza empirica del ritardo temporale tra decisione della misura di politica economica ed attuazione della stessa è sicuramente un argomento a favore di coloro che sostengono proposizioni di inefficacia della politica economica.

D'altra parte, l'efficacia della politica economica è fortemente condizionata dall'asimmetria informativa che caratterizza il rapporto tra chi decide la politica e chi attua la decisione. Molto spesso l'apparato amministrativo è portatore di «interessi» diversi, spesso opposti, a quelli attesi da legislatore o dal decisore. Ciò determina risultati distorti nell'efficacia della politica stessa.

In Italia, se da un lato si tende ormai a separare nettamente il potere politico di indirizzo e di programmazione da quello di amministrazione e di gestione, dall'altro non si è ancora efficacemente riusciti ad intervenire sia «dentro» il processo decisionale che al livello della strutturazione amministrativa che gestisce qualsiasi misura di politica economica.

La voce degli interventi dello Stato che maggiormente risente di questi ritardi di carattere burocratico-amministrativo è sicuramente quella degli investimenti pubblici. La dinamica recente degli investimenti è fortemente influenzata dalle politiche di taglio della spesa degli ultimi anni. In un periodo di contrazione degli investimenti e di forte sviluppo di carattere tecnologico, è necessario che l'efficacia di realizzazione delle politiche degli investimenti sia massima.

L'Italia ha, infatti, un *gap* particolarmente significativo di carattere infrastrutturale rispetto ad altri paesi. Il *gap* è dovuto anche alla incapacità del sistema di adegua-

re in tempi rapidi e con efficacia le sue strutture e quelle del resto d'Europa.

Il libro del prof. Alessandro Monti si concentra su questi problemi evidenziando in modo approfondito il processo di decisione e di attuazione delle politiche di sostegno allo sviluppo dei sistemi di trasporto veloce a guida vincolata.

In primo luogo, il testo propone la valutazione del meccanismo di assegnazione dei fondi previsto dalla legge n. 211/1992 per misurare lo scostamento dei risultati raggiunti dagli obiettivi di legge. Inoltre, esso si occupa della valutazione della fase attuativa e delle proposte necessarie per aumentare l'incisività dell'intervento pubblico.

Monti svolge una completa rassegna del problema del trasporto pubblico locale a guida vincolata. Emerge con chiarezza come si sia assistito ad una riduzione delle reti urbane esistenti, sia misurate in termini di reti in esercizio che di materiale rotabile. La dinamica italiana è assolutamente diversa rispetto a quella del resto d'Europa, dove invece il trasporto a guida vincolata è molto più diffuso. Una notevole quantità di dati è anche fornita per evidenziare lo stato di difficoltà economico-finanziaria delle gestioni, nonostante gli interventi di ripiano effettuati negli anni ottanta.

Dopo essersi soffermato sul ruolo delle Regioni alla luce dei recenti interventi mirati ad un recupero di efficienza, Monti concentra la sua attenzione sul quadro normativo e sull'organizzazione amministrativa del settore. La legge n. 211 del 26 febbraio 1992 ha introdotto un modello decisionale piuttosto rigido per la determinazione dei programmi e l'attuazione degli stessi. Il modello prevede compiti differenziati per il CIPET ed i Ministri (emanazione delle direttive di indirizzo), per gli enti locali e le amministrazioni dello Stato (piani di intervento ed accordi di programma), per la Commissione di Alta Vigilanza (esame dei progetti e redazione della graduatoria), per la valutazione dei programmi e del relativo funzionamento (CIPE) ed

infine di tutti i soggetti che devono occuparsi dell'attuazione dei programmi.

Il meccanismo decisionale e quello attuativo sono dettagliati secondo uno schema che Monti analizza dal punto di vista dell'efficacia, soffermandosi sul ruolo della Commissione di Alta Vigilanza. L'autore sembra volere sottolineare in modo preciso l'incongruenza tra programmi deboli a livello locale e valutazioni tecniche e tecnico-politiche. In tutti gli stadi del processo di indirizzo e di scelta, Monti evidenzia l'influenza negativa della precarietà della struttura politica, che spesso o supporta programmi «deboli» o è costretta ad adeguare in corsa le decisioni ai cambiamenti nei programmi di investimento pubblici. Queste incoerenze sarebbero generate, infine, da seri problemi di «non univocità interpretativa» su ambito e modalità di applicazione della normativa.

Nell'analizzare le implicazioni e le prospettive della fase attuativa, l'autore si sofferma sugli aspetti di carattere finanziario. In particolare, fa notare come il concorso tra la norma di legge della copertura integrale dei costi, l'adozione di tecniche *labour-saving* e l'implementazione di meccanismi di *project-financing* possano essere utili premesse al coinvolgimento di capitale privato.

Infine, un miglioramento complessivo della qualità degli investimenti avrebbe un importante impatto sul settore delle costruzioni di materiale rotabile che conosce una forte fase di concentrazione. In Italia questo processo ha coinvolto anche le imprese che si sono finalmente ricongiunte con l'acquisizione di Breda da parte di Finmeccanica. Il *network* di imprese italiane che si è creato potrebbe diventare uno dei punti di riferimento tecnologici importanti per il nostro paese, a patto che per esso si affermi una gestione capace di competere sul mercato internazionale. Per questi motivi, i programmi di investimento e sostegno al trasporto pubblico locale a guida vincolata sono la premessa per il rafforzamento di un settore che ha significative ricadute occupazionali

nel nostro paese, oltre che importanti ricadute di carattere tecnologico e sul ruolo delle nostre imprese sul mercato internazionale.

Complessivamente, il lavoro di Monti permette di chiarire in modo efficace le forti interrelazioni esistenti tra meccanismi decisionali ed efficacia dei programmi di spesa, in termini di impatto sui settori dell'economia e sull'occupazione complessiva. Per

questo motivo, pone uno dei problemi centrali della «politica industriale» del nostro paese, facendo emergere, in modo assolutamente innovativo, il problema del ruolo delle politiche pubbliche di investimento nello sviluppo di settori ormai «immersi» nella logica dei mercati internazionali come quello delle costruzioni ferroviarie.

F. TIMPANO