

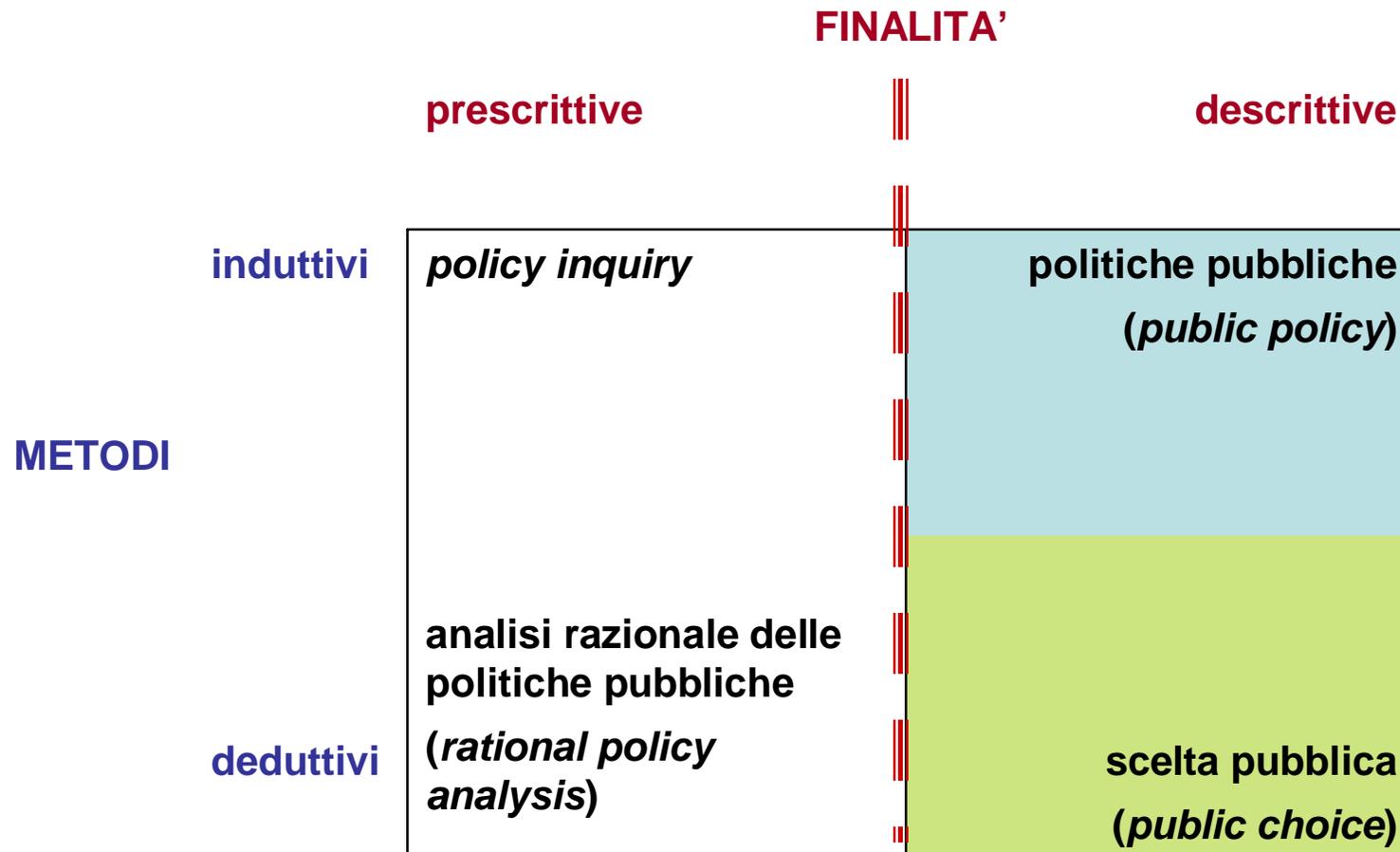
5. Lo studio del *policy making*

dal volume di Gloria Regonini
'Capire le politiche pubbliche', Il Mulino, Bologna, 2001

marzo 2020

Dal cap. 5 al cap. 6 à dove stiamo andando: il passaggio di colonna

Dalla colonna delle finalità prescrittive stiamo passando a quella delle finalità **descrittive** (ma anche **esplorative, esplicative, predittive**): come e perché i governi fanno quello che fanno? Nelle parole di Lasswell (1951), questo cambiamento significa passare dalle scienze **per** il *polycymaking* alle scienze **del** *polycymaking*.



Dal cap. 5 al cap. 6 à dove stiamo andando: il passaggio di colonna

Ma attenzione: questo passaggio di colonna presuppone anche due diverse definizioni di che cosa sono le politiche pubbliche e degli strumenti per analizzarle

FINALITA'

prescrittive

Public policy is "a purposive course of action followed by an actor or set of actors in **dealing with a problem or matter of concern**" (Anderson)

descrittive

"Public Policy is concerned with **what governments do, why they do it, and what difference it makes**. It is about political (social) science(s) and the ability of this discipline to describe, analyze, and explain public policy". (Dye)

METODI
induttivi

policy inquiry

**politiche pubbliche
(public policy)**

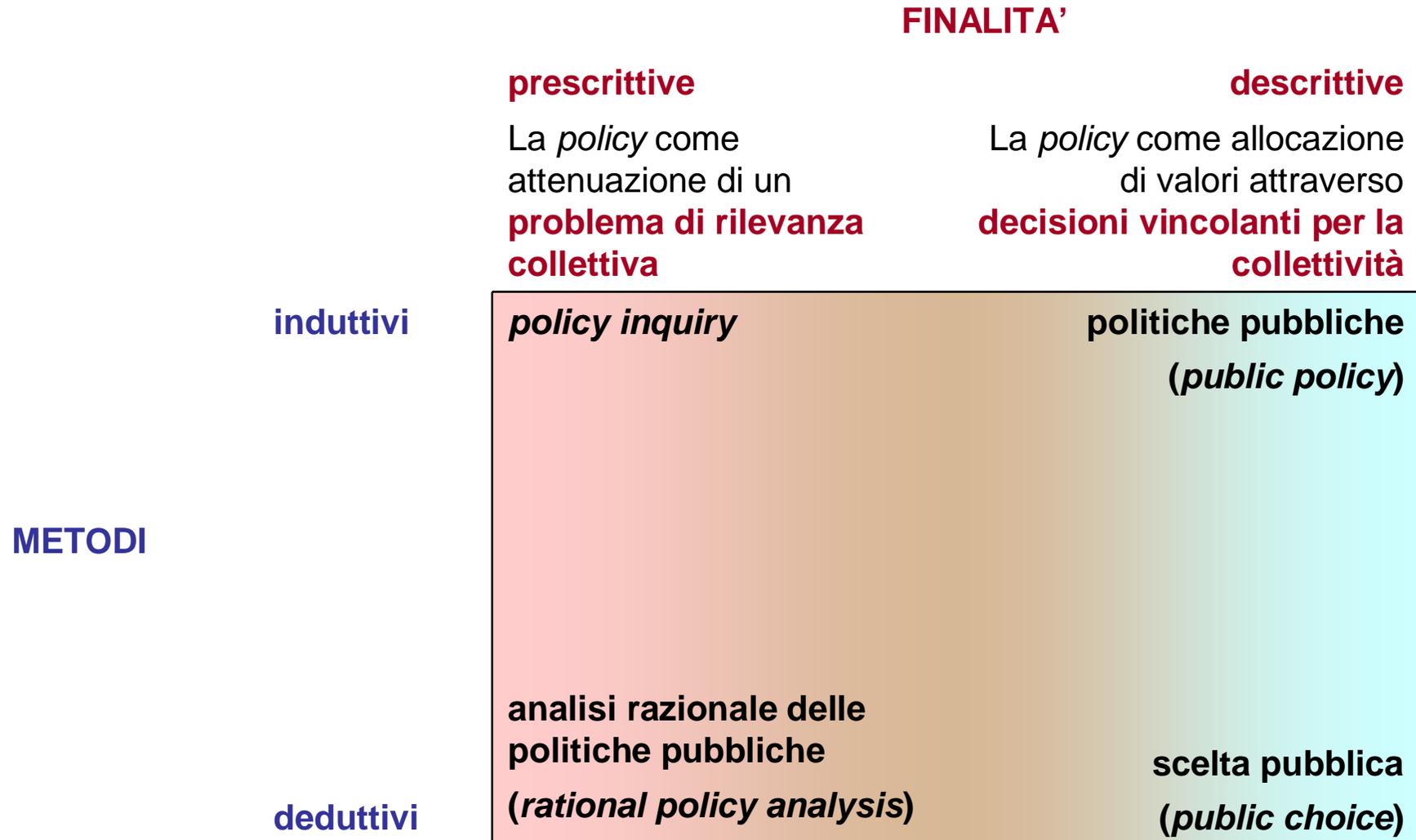
deduttivi

**analisi razionale delle
politiche pubbliche
(rational policy analysis)**

**scelta pubblica
(public choice)**

Dal cap. 5 al cap. 6 à dove stiamo andando: il passaggio di colonna

In realtà, la linea di confine non è così netta e la **continuità** tra le due finalità è molto forte. Al centro sta il problema della **relazione tra politics e policy**, che ha una grande rilevanza sia per chi analizza le politiche per cambiarle in meglio, sia per chi le studia per capire come sono adottate le decisioni dei governi.



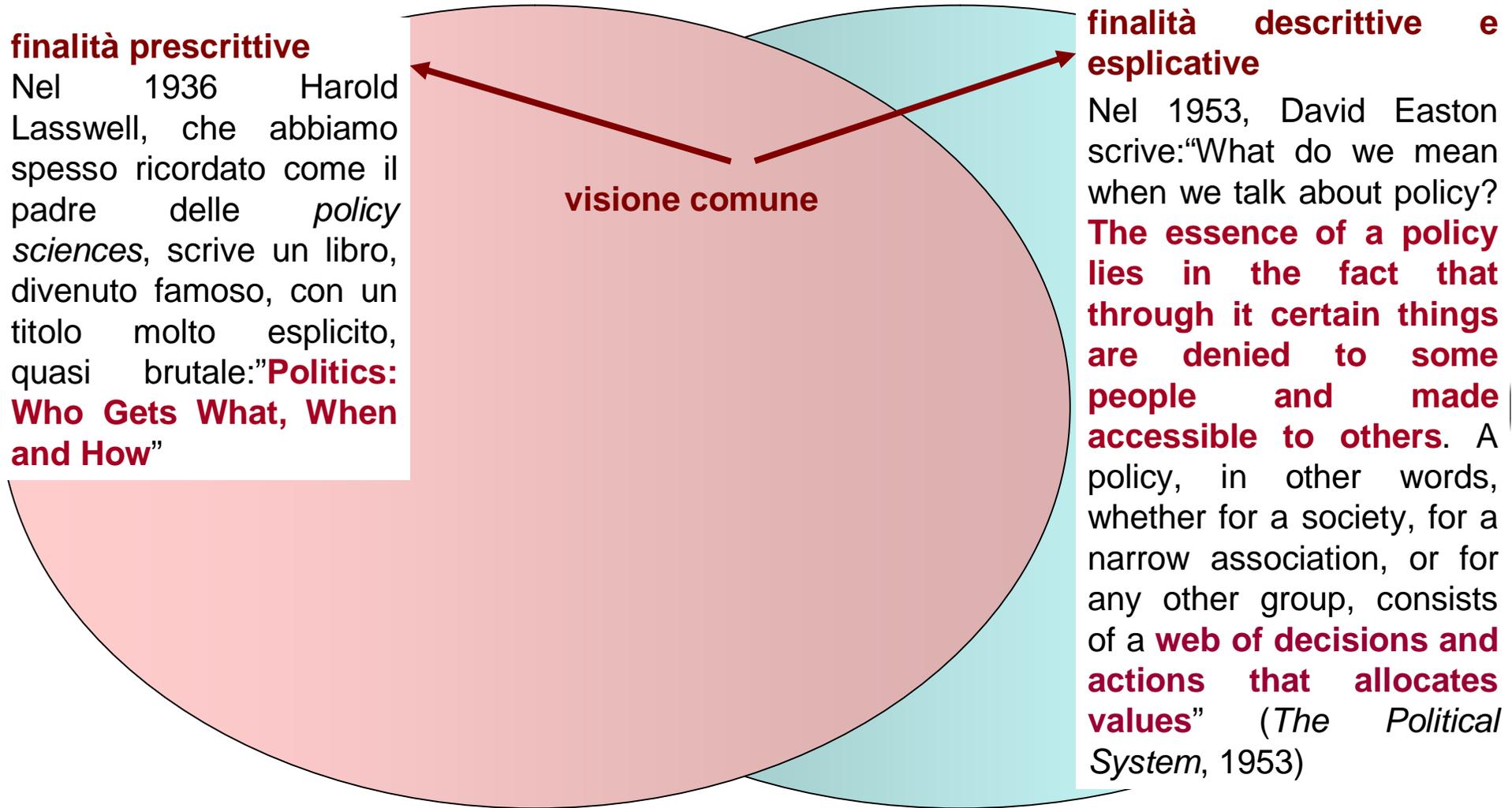
Dal cap. 5 al cap. 6 à dove stiamo andando: il passaggio di colonna

Del resto, due grandi studiosi quali Harold Lasswell e David Easton hanno condiviso l'interesse per la comprensione del rapporto tra *policy* e *politics*, perché al cuore delle decisioni pubbliche ci sono scelte che assegnano ciò che conta a chi conta.

finalità prescrittive

Nel 1936 Harold Lasswell, che abbiamo spesso ricordato come il padre delle *policy sciences*, scrive un libro, divenuto famoso, con un titolo molto esplicito, quasi brutale: **"Politics: Who Gets What, When and How"**

visione comune



finalità descrittive e esplicative

Nel 1953, David Easton scrive: "What do we mean when we talk about policy? **The essence of a policy lies in the fact that through it certain things are denied to some people and made accessible to others.** A policy, in other words, whether for a society, for a narrow association, or for any other group, consists of a **web of decisions and actions that allocates values**" (*The Political System*, 1953)

Lo studio del *policy making*

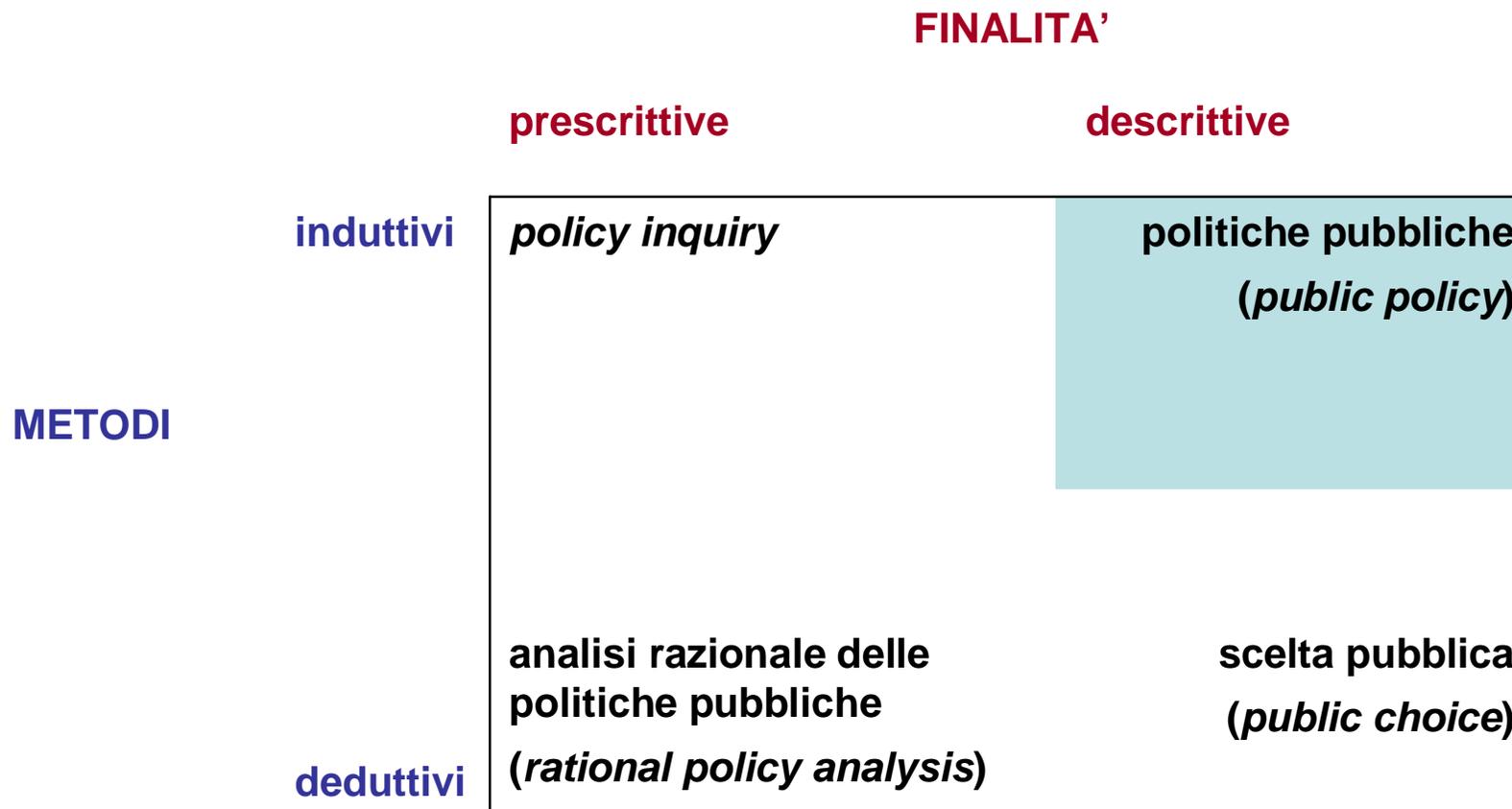
1. Prime definizioni

Le politiche pubbliche sono decisioni più complesse della somma di leggi + atti amministrativi + finanziamenti.

Il legame tra i processi, gli attori e gli esiti merita di essere studiato, perché non si capisce che cosa è una politica pubblica se non si sa come si è sviluppata, chi l'ha sostenuta, quali risultati ha dato..

il modo migliore per capire che cosa sono i governi è capire quello che fanno.

Scienza politica
Sociologia politica
Psicologia sociale



Lo studio del *policy making* à 1. Prime definizioni

Il rapporto con la scienza politica

Per molti decenni, la scienza politica si è concentrata sullo studio dei meccanismi più formali del funzionamento delle istituzioni: le competizioni elettorali, la solidità delle coalizioni, la compattezza degli esecutivi, i rapporti tra governi e parlamenti...

Lo studio delle politiche pubbliche per finalità descrittive e esplicative mette il ricercatore a contatto con materiali disordinati, con vicende intricate, con alleanze mutevoli, con obiettivi spesso contraddittori.

“Il mondo reale del *policy making* mostra un costante influsso reciproco tra propositi e conseguenze inattese, tra obiettivi che esistono a priori e obiettivi che sono scoperti a posteriori” (Heidenheimer, Hecl, Adams, 1983)

Inoltre, come abbiamo visto nel primo capitolo, se è vero che, secondo la nota definizione di Dye una *policy* è “*whatever governments choose to do or not do*” (Dye, 1978), lo stesso autore completa la sua definizione chiedendosi: “Ma i governi fanno quel che fanno?” La risposta è: “Parlando in generale, no”

Pa, Bongiorno: "Corso universitario per entrare"

 [adnkronos.com/soldi/economia/2019/05/14/bongiorno-allo-studio-corso-per-ingresso-](https://www.adnkronos.com/soldi/economia/2019/05/14/bongiorno-allo-studio-corso-per-ingresso-)



‘... il ministro Giulia Bongiorno... "Con il ministro dell'Istruzione Bussetti - ha quindi spiegato - abbiamo deciso di creare un corso di laurea che permetta al ragazzo, che studia all'università, di poter fare un concorso, alla fine del suo percorso, direttamente nella Pa, questo permette a chi si iscrive all'università di sapere che ha questa opportunità e permette alla Pa di assumere ragazzi.”

Lo studio del *policy making* à 1. Prime definizioni

Il problema della 'singolarità' delle politiche

Il problema è che la nascita e lo sviluppo delle politiche pubbliche possono essere condizionati da una serie infinita di variabili:

"La gamma e il numero dei fattori che influenzano o determinano quel che i governi fanno o, quando è il caso, quel che scelgono di non fare, sono virtualmente infiniti. Le politiche possono essere influenzate da precedenti impegni di *policy*, da tensioni internazionali, dal clima nazionale, dalle risorse economiche, dal grado di conflitto etnico, dalle tradizioni storiche, dalla personalità dei leader, dal livello di istruzione della popolazione, dalla natura del sistema partitico, dal fatto di essere governate da civili o da militari. L'elenco può essere allungato in modo indefinito. **Virtualmente qualsiasi cosa può influenzare o determinare quello che i governi fanno**" (Leichter, 1979, p. 38)

Il ricercatore si trova stretto tra due opposti pericoli:

- “ tra la padella della mera ricostruzione storica (la telenovela)
- “ e la brace di generalizzazioni troppo ampie (la globalizzazione, la società della conoscenza, il capitalismo..).

Lo studio del *policy making* à 1. Prime definizioni

I tanti punti di osservazione

Inoltre, di uno stesso avvenimento si possono dare molte letture diverse.

Esemplare, per dimostrare questa tesi, è la ricerca di Graham Allison *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971)

‘The title is based on a speech by John F. Kennedy, in which he said, "**The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer - often, indeed, to the decider himself.**" (...) Nell’analisi di una delle vicende più drammatiche della storia contemporanea, ‘Allison constructed three different ways (or "lenses") through which analysts can examine events: the "Rational Actor" model, the "Organizational Behavior" model, and the "Governmental Politics" model’. http://en.wikipedia.org/wiki/Essence_of_Decision

La tesi dell’autore è che ciascuna di queste chiavi di lettura ha punti di forza e punti di debolezza.

Il modello razionale non tiene conto dell’effettiva fattibilità delle alternative, dati i contesti in cui sono prese decisioni così drammatiche.

La logica del comportamento organizzativo permette di capire il contributo che le pratiche e le routine interne all’amministrazione pubblica fornisce alla capacità di ‘andarcene fuori’.

La logica della ‘*politics*’ permette di ricostruire il gioco delle parti tra i grandi leader nazionali e internazionali.

Lo studio del *policy making*

2. L'affermazione del paradigma

Come evolve il rapporto tra la scienza politica e lo studio del *policy making*?

Stati Uniti

Come abbiamo già visto, è in questo paese, e precisamente all'interno dell'*American Political Science Association* (APSA), che nasce l'idea che si possano e si debbano analizzare le politiche pubbliche con metodi nuovi e rigorosi, diversi da quelli utilizzati dagli storici o dai giuristi.

1. *Lasswell*

importante innovatore

- sia per i suoi studi della *politics*: (1936) *Politics: Who gets what, when, how*
- sia come fondatore delle *policy sciences*, “directed towards knowledge to improve the practice of democracy”

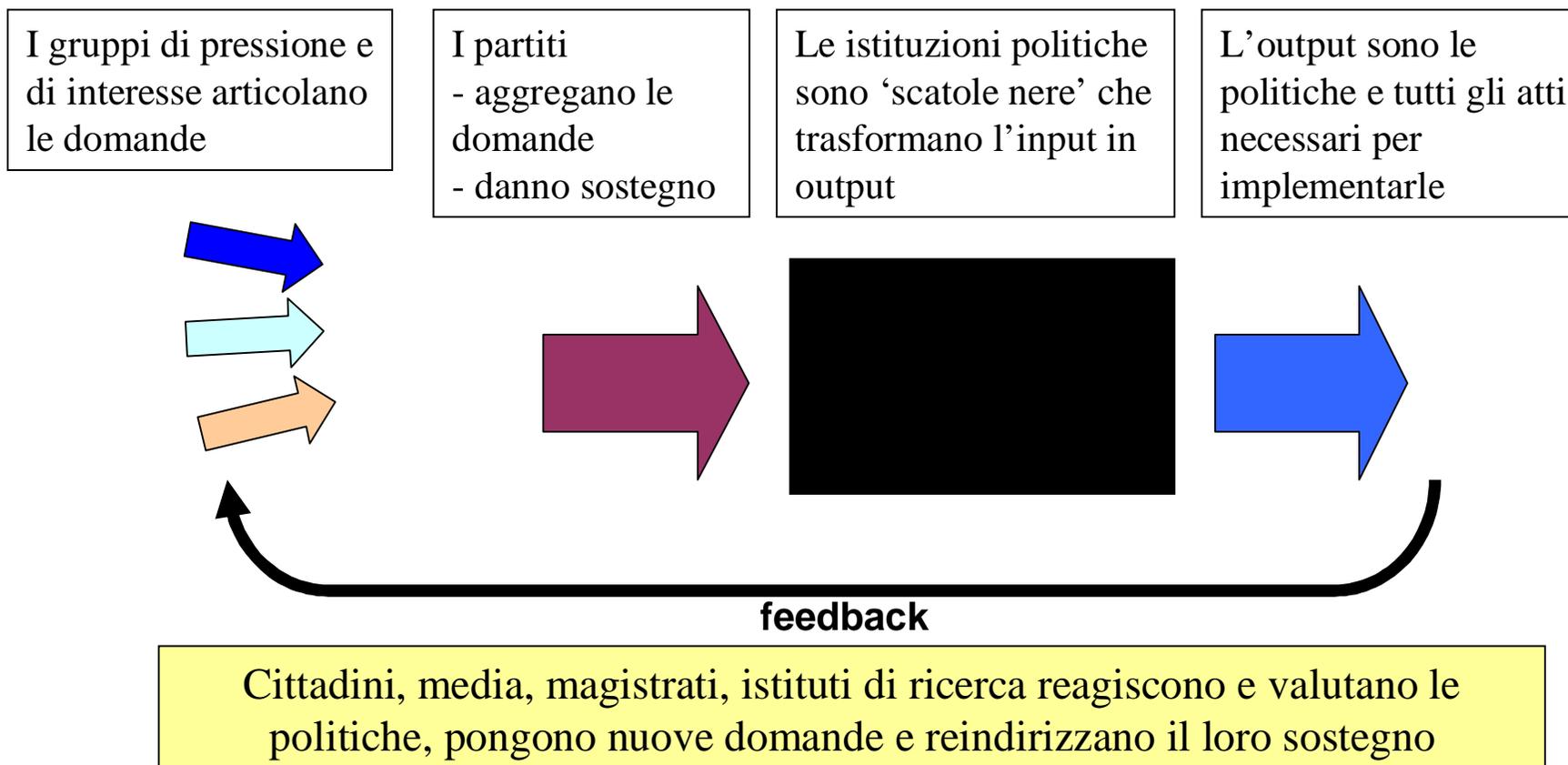
2. *Il comportamentalismo*

- importanza dei dati
- interesse per le opinioni dei cittadini
- curiosità per le descrizioni libere da inquadramenti teorici troppo astratti

Lo studio del *policy making* à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti

3. La teoria del sistema politico

David Easton si chiede che cosa unifichi gli interessi di ricerca degli studiosi di scienza politica, e rigetta l'idea che a fare da collante sia l'analisi del potere: "... Power is only one of the significant variables. It omits an equally vital aspect of political life, **its orientation towards goals** other than power itself. Political life does not consist exclusively of a struggle for control; this struggle stems from and relates to conflict **over the direction of social life, over public policy.**" (*The Political System*, 1953) Questa impostazione ha spostato la ricerca verso lo studio dell'*output*, cioè verso lo studio delle politiche pubbliche



Lo studio del *policy making* à 2. L'affermazione del paradigma

Europa

Rispetto agli Stati Uniti, l'analisi politologica delle politiche è emersa più tardi, verso la fine degli anni '70, e non direttamente, ma attraverso l'approfondimento di tre concetti storicamente più 'pesanti':

- lo stato, un concetto centrale per la ricerca politologica europea
 - v. studio del Welfare state e delle politiche sociali
- i partiti, che in Europa avevano radici ideologiche e posizioni tra loro più divergenti rispetto ai partiti americani
 - v. ricerche sull'impatto degli orientamenti dei partiti al governo sulle scelte dei governi
- le grandi organizzazioni che rappresentano il lavoro, che nei paesi europei non si sono limitate a difendere gli interessi dei dipendenti nel confronto con i datori di lavoro, ma si sono mobilitate per grandi riforme sociali
 - v. neocorporativismo e politiche del lavoro

Lo studio del *policy making*

3. Riferimenti teorici e metodologici

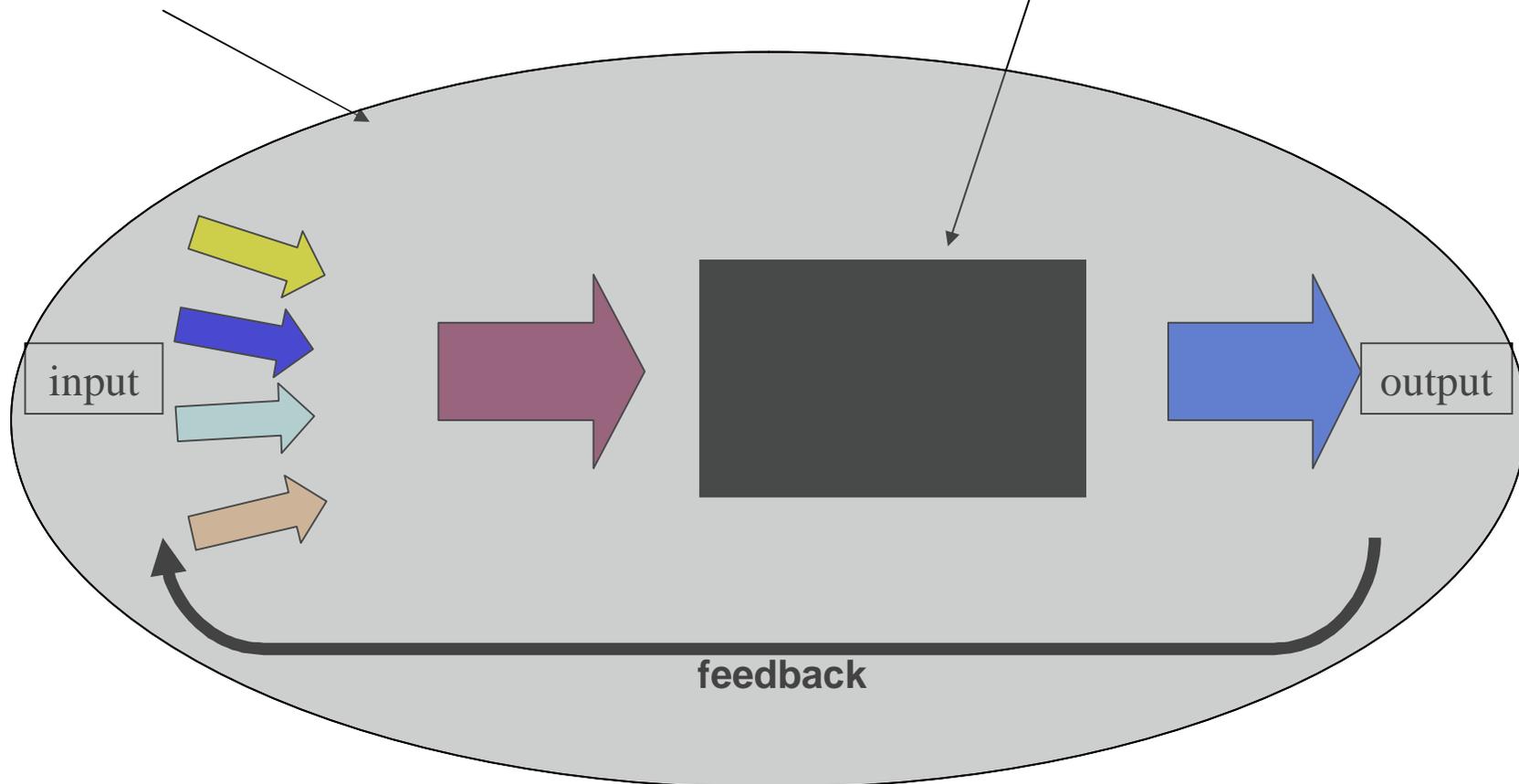
Gli studi incentrati sull'output

Negli anni '70, il concetto di sistema politico porta i ricercatori a porsi una domanda: che cosa conta di più? i **fattori economici e sociali** che definiscono le risorse che il sistema politico ha a disposizione e il feedback dei destinatari, o i **fattori politici**, che definiscono gli obiettivi e le priorità dei governi?

l'ambiente socio-economico

oppure

le dinamiche che avvengono nella 'scatola nera'



Lo studio del *policy making* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à gli studi incentrati sull'output

"Does politics matter?"

Cioè: conta davvero la *politics*? Queste ricerche sul rispettivo ruolo dei contesti socio-economici e delle dinamiche politico-elettorali hanno generato molti studi, che hanno permesso di capire meglio l'importanza del primo set di variabili e hanno messo in dubbio la rilevanza dei programmi politici.

Nel 1975 Harold Wilensky, con il suo volume *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, sulla base dell'analisi dei bilanci di una serie molto ampia di nazioni, dà una risposta netta: **no, la politica non conta**. Nel condizionare il rapporto tra spesa per la sicurezza sociale (*welfare*), sostenuta dai partiti progressisti, pro-labour, e spesa per la sicurezza interna e internazionale (*warfare*), sostenuta dai partiti conservatori, altre variabili sono più importanti: es, la quota di popolazione oltre i 65 anni, che è la prima consumatrice di spesa pubblica sociale.

Altre ricerche hanno dato risultati più incerti. Ad ogni modo, queste indagini empiriche hanno messo in evidenza l'**importanza delle comparazioni**. Per la prima volta, sono state utilizzate grandi serie di dati riferiti a molti paesi. Per la prima volta, lo studio delle politiche pubbliche non si basa solo su singoli casi nei soliti paesi anglofoni, ma si apre a contesti molto diversi tra loro.

Critica agli studi incentrati sull'output

Queste ricerche sono state criticate per la loro eccessiva semplificazione: "**Policy patterns** do not flow straightforwardly from analysis of general correlations among aggregated variables. The policy process seems too **delicate** for that. Understanding how, or whether, politics has affected the advent of modern social policy seems to depend less on statistically unearthing and more on **inductively building up generalizations from less tidy accounts**" (Schon, 1971)

Lo studio del *policy making*

4. Linee di ricerca

Come abbiamo visto nella slide precedente, le ricerche basate sull'analisi delle relazioni tra spesa pubblica e orientamento politico dei governi sono state criticate perché le politiche pubbliche sono qualcosa di più e di diverso dai meri stanziamenti di fondi. Ma allora, qual è la strada per “.. **inductively building up generalizations from less tidy accounts**” (Schon, 1971)? In altre parole, com'è possibile dare conto della complessità dei concreti processi di *policy* senza scadere nella mera narrazione di singoli episodi, ciascuno con i suoi personaggi e i suoi colpi di scena?

Una mappa nella mappa

Per andare “oltre la telenovela”, occorre trovare delle categorie analitiche che permettano di

- rilevare i tratti caratteristici e i pattern ricorrenti del *policy making*
- renderli tra loro comparabili nel tempo e nello spazio

Nel volume, sono identificate **5 categorie principali**, che ricorrono in più ricerche e che in qualche modo definiscono il ‘codice genetico’ di ogni specifica politica pubblica:

A. Chi: quali sono le caratteristiche degli **attori** più influenti e più ricorrenti?

B. Quando: attraverso quali **processi** evolve il ciclo di vita di una *policy*?

C. Come: quali elementi ‘soft’ permettono di individuare lo **stile** decisionale seguito nel *policy making*?

D. Dove: qual è il contesto istituzionale, qual è la scena, il campo di gioco, e quali sono le sue **regole**?

E. Che cosa: in che cosa consiste il **contenuto** di una politica? per quali problemi è pensata? quali effetti produce? con quali tecnologie sociali?

Per rispondere a queste domande, le principali ricerche hanno evidenziato alcuni pattern ricorrenti, che sono qui di seguito riassunti.

Lo studio del *policy making* à 4. Linee di ricerca

A. Chi? Gli attori

Chi davvero ha ricoperto ruoli significativi nella fitta trama di consultazioni, pressioni, negoziazioni, conflitti, boicottaggi che accompagnano la produzione di una politica pubblica, dalla sua prima formulazione alla sua implementazione e valutazione?

Le risposte a questa domanda fanno riferimento a due grandi tipi di metafore, o immagini, o pattern, o modelli:

1. alcune ricerche mirano a rintracciare la **categoria dominante** di *policy makers*, sia essa identificata con i politici, con le organizzazioni degli interessi, o con la burocrazia

In questi casi, sono utilizzate immagini che definiamo come 'basate sulla **prevalenza**'. Larga parte delle ricerche della scienza politica europea continentale del secolo scorso adottava questo schema: chi conta di più? chi prevale?

2. altre ricerche mirano invece a ricostruire il **reticolo di rapporti** che controlla lo sviluppo di una *policy*. In questi casi, sono utilizzate immagini che definiamo come 'basate sulla **relazione**'. Larga parte delle ricerche delle *policy sciences* americane e inglesi dagli anni '70 ha adottato questo schema: chi sta con chi? perché?

Lo studio del *policy making* à 4. Linee di ricerca à A. gli attori

1. I modelli basati sulla prevalenza: 1.1. Il governo di partito (*party government*)

I primi, ovvi candidati ad essere indicati come attori decisivi nel *policy making* delle democrazie occidentali sono i partiti politici. E' opinione comune che partiti diversi vogliano politiche diverse e che la loro forza elettorale determini la loro capacità di realizzarle.

Questa ipotesi si richiama non solo al senso comune, ma anche ad **aspetti normativi**. Infatti il concetto di 'governo di partito' ha uno stretto legame con l'idea stessa di democrazia:

- "il sistema inglese di governo, il 'modello Westminster' è stato considerato da molti come il modello del governo di partito" (Wildenmann, 1986) ed è anche stato indicato da molti studiosi come un modello di democrazia

- il governo di partito è considerato come l'anello necessario per garantire il principio di responsabilità nel rapporto tra eletti e elettori: se chi governa non realizza il programma per il quale è stato votato, al giro di elezioni successivo pagherà in termini di consenso.

Sul piano dell'evidenza empirica, abbiamo visto come i cosiddetti '**output studies**' gettino molti dubbi sul rapporto tra programmi dei partiti e scelte dei governi, anche quando questi sono eletti democraticamente.

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → A. gli attori → 1. i modelli basati sulla prevalenza → 1.1. Il governo di partito

Anche per quanto riguarda le valenze normative del modello, la verifica empirica della sua tenuta richiede che venga dimostrata un'effettiva relazione tra le preferenze di *policy* degli elettori e le scelte dei partiti o delle coalizioni che vanno al governo perché premiati dal voto. Più precisamente:

- i programmi elettorali sono sufficientemente differenziati, riconoscibili e **noti agli elettori**?
- i programmi sono un buon indicatore di **quel che i partiti fanno**, una volta vinte le elezioni?

I dubbi teorici sul governo di partito

Fino agli anni '80, molti ricercatori europei hanno dato per scontato che nei sistemi democratici entrambe le risposte a queste domande siano positive. Ma quando la ricerca empirica ha iniziato a dimostrare che una o entrambe queste condizioni sono spesso violate, il potere esplicativo del modello del governo di partito è stato sottoposto a riesame.

"L'immersione in questi scritti lascia a uno studioso americano l'impressione di vivere su un altro pianeta per quanto riguarda l'importanza del governo di partito" (Fiorina, 1987).

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → A. gli attori → 1. i modelli basati sulla prevalenza → 1.1. Il governo di partito

Alla base di queste obiezioni stanno almeno tre serie di dati:

- i partiti non possono ignorare **le risorse** effettivamente disponibili, come hanno dimostrato molti **'output studies'**

- i governi ereditano l'immane eredità costituita da tutte le **politiche già in atto** decise dai governi precedenti, e devono fare fronte a nuovi imprevisti. Steve Hilton, collaboratore del primo ministro britannico Cameron, dopo quasi tre anni a Downing Street, nel 2013 ha dichiarato che i ministri possono controllare solo un 30% dell'attività del governo. Il 40% è implementazione di norme UE, e il 30% sono 'cose che capita di dover fare, senza nessun rapporto con il programma della coalizione'

<http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/13/david-cameron-steve-hilton-criticised-policy/print>

-i cittadini **cambiano idea** nel corso del tempo: non è detto che considerino più affidabile chi si attiene ai programmi, a costo di ignorare le difficoltà impreviste e le obiezioni fondate.

La conclusione del politologo americano rivela la grande distanza tra Europa e Stati Uniti per quanto riguarda il ruolo dei partiti:

"Se si riconosce che gli Stati Uniti sono una democrazia liberale in buona salute e prospera, e non una curiosa anomalia, occorre considerare l'effettiva possibilità che i partiti *non* siano le istituzioni centrali e le condizioni necessarie per la democrazia liberale (..). Importanti? Certamente sì. **Condizioni *sine qua non*? Probabilmente no**" (Fiorina, 1987)

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → A. gli attori → 1. i modelli basati sulla prevalenza

1.2. Gli interessi organizzati

Dal 4 cap, abbiamo imparato che le politiche pubbliche nascono dalle interazioni tra i diversi portatori di interessi. Dunque, a determinare le politiche pubbliche non sono coloro che occupano ruoli politici formali, ma coloro che riescono a condizionarli. E questi processi sono condizionati da chi è mosso da precisi interessi.

I gruppi d'interesse nella scienza politica americana

Citiamo qui gli autori principali:

Bentley *The Process of Government* (1908) "Il grande compito dello studio di qualsiasi forma di vita sociale è l'analisi di questi gruppi. Quando i gruppi sono adeguatamente presentati, **tutto** è presentato, e se dico tutto intendo tutto"

Truman *The Governmental Process* (1951) "Sia che si guardi a un singolo cittadino, al segretario esecutivo di un'associazione commerciale, al funzionario di un partito politico, al deputato, all'amministratore, al governatore o al giudice, non possiamo spiegare e neppure descrivere la sua partecipazione a una funzione statale salvo che in termini di **interessi** con cui egli si identifica e di gruppi dei quali è membro o con i quali deve misurarsi" (Truman, 1951)

Dahl (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City* : i gruppi d'interesse possono essere molto influenti e significativi anche quando rimangono allo stato nascente e non si traducono in solide organizzazioni. A contare come deterrente è il fatto che possa scattare la molla della mobilitazione per un determinato interesse, non il fatto che scatti effettivamente.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 1. i modelli basati sulla prevalenza à 1.2. gli interessi organizzati

Il contributo europeo

Come abbiamo visto nel cap. 4, per il pluralismo americano gli interessi che condizionano il *policy making* sono specifici, legati ai singoli problemi sul tappeto: ad esempio, per le politiche urbanistiche, i costruttori edili, i proprietari di case, gli inquilini...

Invece, per la scienza politica europea il riferimento è alle grandi organizzazioni che hanno segnato la vita politica del continente del ventesimo secolo: le organizzazioni sindacali del **movimento operaio** e il loro legame con i partiti di massa.

Due concetti sono dunque fondamentali:

1. **classe sociale**

Il conflitto di classe e la contrapposizione tra operai e capitale è la chiave di volta per capire le scelte dei governi: "La legislazione sulle fabbriche, prima reazione consapevole e pianificata della società alla figura spontaneamente assunta dal suo processo di produzione sociale, è, come abbiamo veduto, prodotto necessario della grande industria, quanto il filo di cotone, i self-actors e il telegrafo elettrico" (**Marx, 1867-94**)

2. **élite**

Soprattutto per la scienza politica italiana, la cui storia annovera autori quali Mosca, Pareto, e Michels, è proprio la nascita dei partiti operai di massa a determinare l'emergere di un'élite politica che ribalta il rapporto tra rappresentati e rappresentanti:

"Addestrandosi nei dettagli della vita politica, nei particolari della legislazione, delle questioni tributarie, delle questioni daziarie e nelle questioni della politica estera, i capi acquistano un valore che - almeno finché la massa si attiene alla tattica parlamentare, ma forse anche se vi rinuncia - li rende **indispensabili** al partito" (Michels, 1909, p. 182 trad. it.).

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 1. i modelli basati sulla prevalenza à 1.2. gli interessi organizzati

Il neocorporativismo

Negli anni '70, in Europa sono state studiate le arene decisionali da cui nascono politiche pubbliche quali le politiche del lavoro e previdenziali, la regolazione delle attività produttive e del commercio, la formazione professionale..Le ricerche hanno messo in evidenza che, soprattutto nei paesi nordici, in cui queste decisioni sono più stabili e avanzate, le scelte dei governi nascono da tavoli di confronto basati sulla rappresentanza funzionale degli interessi: lavoratori e datori di lavoro di un dato settore, coltivatori di prodotti agricoli e acquirenti dell'industria alimentare....

"Le decisioni cruciali di politica economica sono prese raramente all'interno dei partiti o del Parlamento: l'arena centrale è il **tavolo negoziale dove le autorità di governo incontrano direttamente i leader dei sindacati, i rappresentanti** degli agricoltori, i piccoli proprietari, i pescatori, i delegati delle associazioni dei datori di lavoro. Nella vita dei cittadini medi, queste tornate di negoziazioni lungo l'anno hanno acquisito di fatto **un significato maggiore delle elezioni formali**" (1966 Stein Rokkan)

Tratti caratterizzanti il modello neocorporativo

Dal lato dell'input, cioè dei canali di trasmissione delle domande, "Il corporativismo può essere definito come un sistema di rappresentanza degli interessi in cui le unità costitutive sono organizzate in **un numero limitato di categorie uniche, obbligatorie, non in competizione** tra loro, ordinate gerarchicamente e differenziate funzionalmente, riconosciute o autorizzate (se non create) dallo stato, che deliberatamente concede loro il **monopolio della rappresentanza** all'interno delle rispettive categorie in cambio dell'osservanza di certi controlli sulla selezione dei loro leaders e sull'articolazione delle domande e degli appoggi da dare" (Schmitter, 1974, p.52 trad. it.).

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 1. i modelli basati sulla prevalenza à 1.2. gli interessi organizzati

La negoziazione neocorporativa e lo scambio politico

Come abbiamo visto nella slide precedente, le organizzazioni selezionate (che, per rendere efficiente la contrattazione, devono essere in numero estremamente ridotto) avviano cicli negoziali con i governi. Dai tavoli escono accordi stabili nelle aree di maggiore interesse per le parti sociali, perché lo 'scambio neocorporativo' conviene a tutti gli attori in gioco. Questi accordi sono in genere 'blindati' e gli stessi parlamenti non possono che convertirli in legge così come sono.



Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 1. i modelli basati sulla prevalenza

Il governo della burocrazia

Come abbiamo visto nel 1 cap, tra la fine dell'800 e i primi decenni del '900 i campi dell'intervento pubblico si espandono molto e comprendono settori di grande rilevanza economica e sociale, quali le infrastrutture, le politiche previdenziali, l'istruzione. Per gestire queste politiche, cresce il numero dei funzionari pubblici e si rafforza il loro ruolo.

In **Europa**, l'analisi più completa di questa grande trasformazione è compiuta da **Max Weber**:

"In uno stato moderno il potere reale, che non è esercitato né nei discorsi parlamentari, né nelle enunciazioni dei monarchi, bensì nel maneggio (management, ndr) dell'amministrazione nella vita quotidiana, è necessariamente **nelle mani della burocrazia** (..). Come il così detto progresso al capitalismo dall'epoca medioevale è la misura univoca della modernizzazione dell'economia, così il progresso all'impiego burocratico fondato sull'ufficio, lo stipendio, la pensione, l'avanzamento, la scuola professionale e la divisione del lavoro, le competenze stabilite, l'autenticità degli atti, l'ordinamento gerarchico di superiori e subalterni, è parimente la **misura univoca della modernizzazione dello stato**. Del monarchico come del democratico" (Weber, 1918)

Max Weber formula questa riflessione in una testo* in cui si pone il problema di come difendere la democrazia e dare ai parlamenti il potere di controllare l'operato dei burocrati. Tra tre slide riprendiamo questo tema.

*trad. it. *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania* in *Parlamento e governo e altri scritti politici*, Torino, Einaudi, 1982

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → A. gli attori → 1. i modelli basati sulla prevalenza → il governo della burocrazia

Usa

Tra la fine dell'800 e l'inizio del '900, negli Stati Uniti il problema era per certi versi l'opposto: come avere una burocrazia professionale capace di contrastare lo strapotere dei politici, esercitato soprattutto attraverso lo *spoil system*?

Come abbiamo visto nel 1 cap., un grande contributo a questa trasformazione è stato dato da **Woodrow Wilson**, a partire dal suo lavoro *The Study of Administration* (1887).

Le soluzioni indicate da Wilson sono:

- la separazione tra politica e amministrazione
- l'assegnazione al parlamento di poteri di controllo sull'esecutivo
- l'applicazione al *management* pubblico di criteri di efficienza ispirati al settore privato e richiamati nell'acronimo POSDCORB (v. 3° cap.): *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*
- una preparazione dei funzionari pubblici di livello universitario.

2. Modelli basati sulla relazione

Verso la fine degli anni '70, anche in Europa si fa strada la tesi che le politiche pubbliche nascano dalle interazioni tra diverse categorie di attori: "E' improbabile, se non impossibile, che una politica pubblica di qualche significato possa derivare dal processo di scelta di una singola categoria di attori. La formazione e l'implementazione delle politiche sono inevitabilmente il risultato di interazioni tra una pluralità di attori separati, con i loro separati interessi, obiettivi, strategie" (Scharpf, 1978, p. 347)

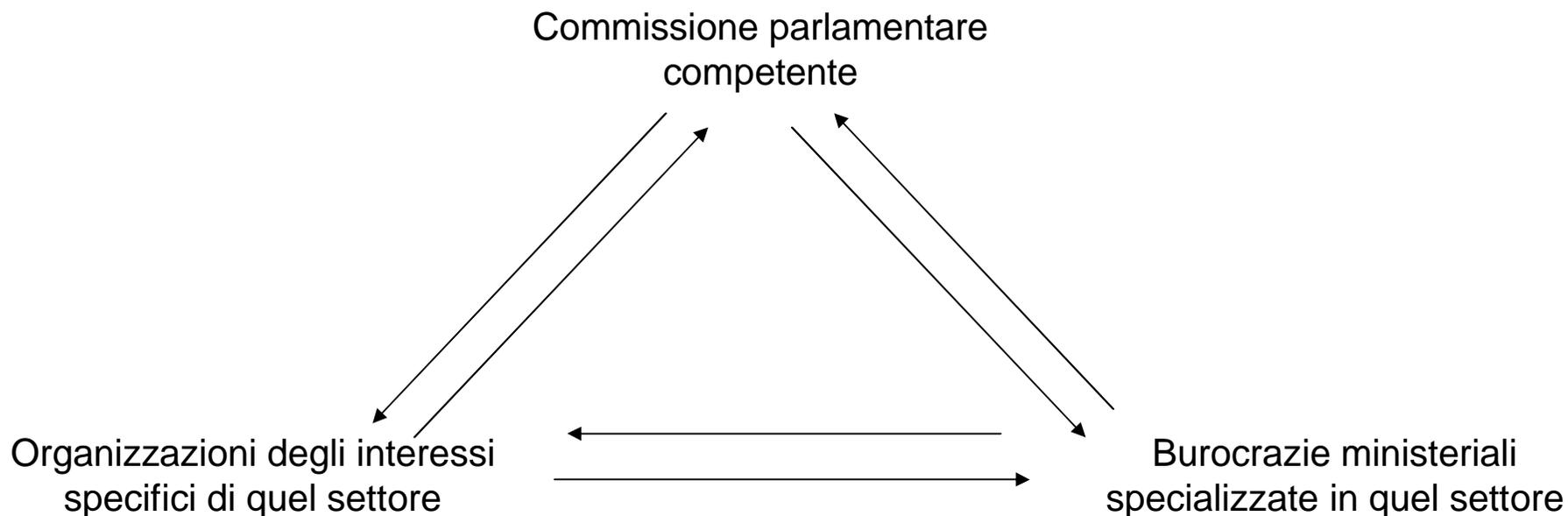
2.1. I triangoli di ferro

Per certi versi, questa idea era già stata sviluppata da Griffith (1939) negli Stati Uniti, sia pure in modo più rigido e meccanico. La sua ricerca identificava quattro tipi di attori fondamentali: "La relazione tra queste persone - **legislatori, amministratori, lobbisti, studiosi** - che sono interessate ad un comune problema, è una relazione molto più reale di quella tra parlamentari in generale o tra amministratori in generale" (1939, p. 182).

Ma di fatto, sono i primi tre a contare di più, come dimostra il suo modello dei 'triangoli di ferro' -

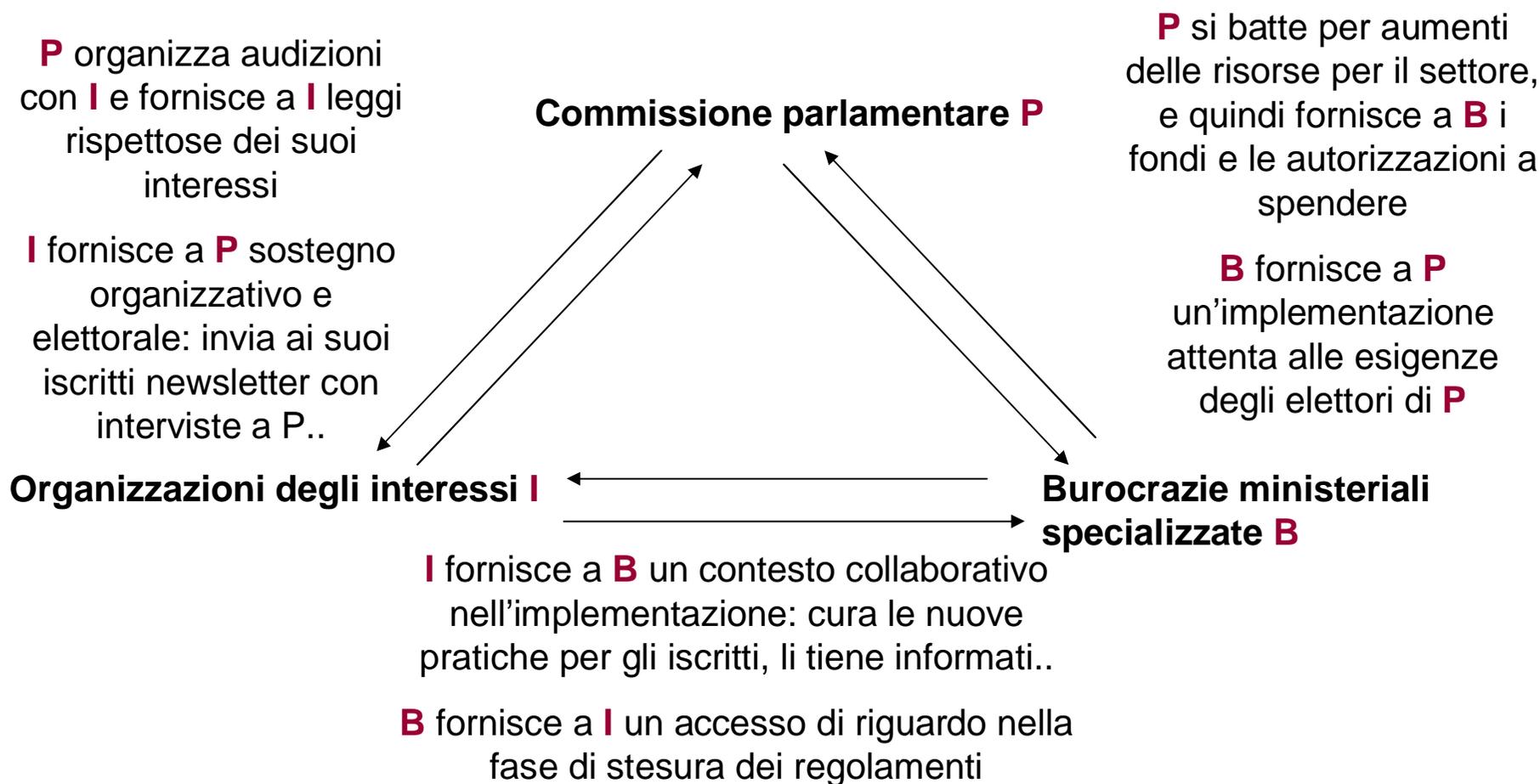
Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.1. i triangoli di ferro

"(I triangoli di ferro) si presentano così perché ognuno include persone che provengono da una commissione o sottocommissione parlamentare, da un comparto dell'amministrazione e dai responsabili del *lobbying* delle organizzazioni degli interessi o di altri gruppi. A spingere i tre lati di ciascun triangolo a interagire, apertamente o dietro la scena politica, è la comune preoccupazione per la legislazione o l'amministrazione di qualche aspetto dell'attività politica, quale l'ammontare delle agevolazioni per il cotone o le tariffe dell'acciaio importato. Le informazioni su questioni di questo tipo sono in genere così scarse e oscure che gli altri attori sono incapaci di partecipare a queste discussioni e negoziazioni triangolari" (Ricci, 1993, p. 8).



Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.1. i triangoli di ferro

Soprattutto in settori quali l'agricoltura, i lavori pubblici, gli incentivi per le imprese, le singole politiche pubbliche scaturiscono da interazioni da cui tutte e tre le categorie di attori traggono vantaggi.



Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione

2.2. Dai triangoli alle reti

A partire dagli anni '70, la metafora dei triangoli di ferro è sfidata da nuove rappresentazioni degli attori che condizionano il *policy making*. In particolare sono sottolineati quattro elementi:

- 2.2.1. la specializzazione e la frammentazione organizzativa interna ai partiti e alle organizzazioni degli interessi
- 2.2.2. dall'esercizio del potere all'interdipendenza
- 2.2.3. l'ingresso in campo di nuove categorie di *policy maker* significativi
- 2.2.4. il ricorso a figure non chiuse come i triangoli, bensì aperte e a legami multipli, come le reti.

2.2.1. La specializzazione e la frammentazione

Che cosa succede ai partiti, alle grandi organizzazioni degli interessi, alle burocrazie, quando devono uscire dalle loro sedi per incontrarsi con altre categorie, per contrattare l'indirizzo da imprimere a una politica pubblica?

- Si frammentano, secondo linee che grosso modo ricalcano i confini delle diverse politiche
- L'influenza, più che dalla disponibilità di risorse da scambiare, dipende 'da chi conosce chi e che cosa': il pericolo è rimanere tagliati fuori dal flusso delle informazioni informali
- Le 'segreterie' e gli organi statuari incontrano crescenti difficoltà a internalizzare i conflitti tra le varie articolazioni interne: tra ambientalisti e sindacalisti, tra sostenitori dei diritti dei consumatori e responsabili degli aiuti alle imprese...

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione

2.2.2. Dall'esercizio del potere all'interdipendenza

Come già avevano capito Lasswell e Easton, il concetto di potere di stampo elitista non è di aiuto per decifrare questi processi.

Heclo, Wildavsky, 1974: "Vogliamo dimostrare perché il problema, solitamente impostato nei termini di chi ha più potere su una politica, è posto malamente per tutte le sue dimensioni. Una politica non è una costante, ma una variabile, e **il potere non è a somma finita, ma dilatabile su tutti i lati** (...) Il processo del potere nell'esecutivo inglese somiglia a un terrario con poca acqua, dove la crescita di ciascuno dipende dalle emissioni degli altri"

Herbert Kaufman, 1981: "Il potere che un osservatore ritiene di attribuire a una persona o a un gruppo è direttamente proporzionale al quadrato della distanza dell'osservatore dall'osservato. Più l'osservatore si avvicina all'osservato, più il potere dell'osservato appare limitato" .

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.2. dai triangoli alle reti

2.2.3. Nuove categorie di attori

I magistrati

Dalla fine degli anni '60, la magistratura ha assunto un ruolo più attivo nell'affermazione di principi e valori. Alcune sentenze segnano cambiamenti rilevanti in settori quali:

- le politiche a difesa della libertà di parola e delle altre libertà civili e politiche
- le politiche sociali, con sentenze che sanzionano le differenze di opportunità tra gruppi di cittadini, come nel caso della storica sentenza del 1954 '*Brown v. Board of Education*' con la quale la Corte Suprema americana dichiarò l'incostituzionalità della segregazione dei bambini neri sugli scuolabus
- le politiche regolative, che vincolano la libertà di comportamento degli individui e delle imprese per tutelare beni pubblici quali la qualità dell'aria, la competizione nei mercati, la sicurezza delle strade, l'igiene degli alimenti
- le politiche per la tutela del diritto di asilo, richiamate a una maggiore coerenza dalle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.2. dai triangoli alle reti

I media tradizionali

Le tipiche domande di ricerca sul ruolo dei *media* riguardano la loro influenza nelle diverse fasi del *policy making*: i media sono in grado di

- condizionare l'agenda delle istituzioni pubbliche, inducendole a prendere decisioni su temi che altrimenti avrebbero ignorato?
- influire sull'implementazione delle politiche, richiamando l'attenzione su specifici casi, soprattutto negativi?
- condizionare le valutazioni che i destinatari danno delle politiche pubbliche?

Le risposte sono contrastanti.

Se da un lato i *media* tradizionali hanno un peso notevole, dall'altro le esperienze dirette e le evidenze scambiate nelle reti delle relazioni personali e, oggi, sui *social media* tendono a prevalere rispetto a quello che viene raccontato sui giornali o in tv.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.2. dai triangoli alle reti

I cittadini

a. L'opinione pubblica

Come è noto, e come è stato sottolineato dalle ricerche di Jürgen Habermas, una democrazia ben funzionante richiede un'opinione pubblica attenta e informata, capace di esercitare un efficace controllo sull'attività dei governi.

Negli Stati Uniti, negli anni '20, Walter Lippmann (1922 e 1925) manifesta un totale scetticismo verso la sopravvivenza di un'opinione pubblica attenta, autonoma e autorevole nelle società di massa, che all'epoca erano caratterizzate essenzialmente dalla diffusione del giornalismo popolare a scapito di quello più colto e impegnato. "The fundamental difference which matters is that between **insiders and outsiders**. Their relations to a problem are radically different. **Only the insiders can make decisions**, not because he is inherently a better man but because **he is so placed that he can understand and can act**. The outsider is necessarily ignorant, usually irrelevant and often meddlesome, because he is trying to navigate the ship from dry land." (*The Phantom Public*, 1925, scritto dopo l'analisi dell'ascesa di Mussolini in Italia)

La risposta di John Dewey, in *The Public and its Problems*, è più fiduciosa: "Till the Great Society is converted into a Great Community, the Public will remain in eclipse. **Communication can alone create a great community**" (1927)

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → A. gli attori → 2. modelli basati sulla relazione → 2.2. dai triangoli alle reti → l'opinione pubblica

Negli anni '40, con le grandi indagini demoscopiche di ispirazione comportamentalista, il tema dell'opinione pubblica ricompare nelle scienze sociali americane con un diverso significato e con diversi metodi di verifica.

Da allora, le ricerche ruotano intorno a **nuove domande:**

1. che cosa fanno davvero i cittadini dell'operato dei governi?

"Di sicuro, il dato che emerge più comunemente dalle indagini a campione in tutti i paesi è che il livello di informazione popolare sulle questioni pubbliche è, dal punto di vista di un osservatore informato, **incredibilmente basso**" (Converse, 1975)

2. la loro ignoranza è un bene o un male per la democrazia?

Le risposte sono divergenti: se da un lato un'opinione pubblica vigile è importante, dall'altro alcuni autori sottolineano il ruolo 'stabilizzatore' dell'apatia politica

3. le loro opinioni sono in accordo o in contrasto con le scelte delle istituzioni politiche?

Per quanto possa apparire strano, date le premesse, in genere nelle grandi scelte di *policy* gli spostamenti vanno nella stessa direzione

4. che cosa viene prima, l'uovo dell'opinione dell'uomo della strada, o la gallina della legittimazione che delle loro decisioni danno i governi?

I cambiamenti importanti dell'opinione pubblica in genere precedono, anziché seguire, la definitiva approvazione delle corrispondenti misure di *policy* da parte dei governi (Page e Shapiro, 1992). Ma il rapporto è complesso: più di co-evoluzione che di causa-effetto

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → A. gli attori → 2. modelli basati sulla relazione → 2.2. dai triangoli alle reti

I cittadini →

b. I sostenitori di interessi pubblici

La grande crescita di questi movimenti non era stata prevista né dalle teorie pluraliste, né dalle teorie economiche sul *free rider* (v. 3 cap).

In genere, vengono distinti due tipi di mobilitazione:

'*movimento sociale*': difesa attiva di interessi in grado di toccare larghissime fasce della popolazione: delle donne, dei consumatori, degli abitanti dell'ecosfera...

'*gruppo d'interesse pubblico*': organizzazione nata per tutelare specifiche esigenze, non tenute in adeguata considerazione dalle politiche in atto: la difesa dal rumore di un aeroporto, l'allontanamento degli spacciatori da un parco, la migliore pulizia di una strada.

c. I net-attivisti

Dalla fine del ventesimo secolo, il modo di far valere gli interessi pubblici è radicalmente cambiato, per effetto di internet e di risorse a costi vicini allo zero, quali siti web, posta elettronica, software per la gestione a distanza di gruppi di lavoro, per il coordinamento delle agende e la condivisione di bookmarks, dati e documenti (Bimber, 1998; Davis e Owen, 1998).

d. Il ruolo dei social media

Nell'ultimo decennio, i *social networks* e le petizioni online hanno enormemente accentuato questa tendenza, riducendo enormemente non solo i costi del coordinamento, ma anche quelli della circolazione della documentazione, della raccolta delle evidenze e delle adesioni.

La loro capacità di produrre in tempi molto rapidi dei feedback in grado di condizionare il *policy making* è oggetto di molte ricerche in corso.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.2. dai triangoli alle reti

I fornitori

Da quattro decenni, con l'affermazione del *New Public Management*, in molti paesi si è fatta strada l'idea che le amministrazioni possano conseguire risultati migliori a costi più contenuti non provvedendo in prima persona alla produzione di beni e servizi, bensì acquistandoli da fornitori esterni, siano questi imprese che operano nel mercato o associazioni del terzo settore.

Ma le ricerche sul **public procurement** hanno messo in evidenza come le istituzioni pubbliche incontrino crescenti difficoltà ad ottenere dalle imprese e dal settore non profit le soluzioni più appropriate.

I rischi di fallimento hanno soprattutto due radici.

In primo luogo, man mano che procede il trasferimento della produzione di beni e servizi dal pubblico al privato, le amministrazioni perdono il *know how* sui processi e sui prodotti e aumentano le **asimmetrie informative** tra principale e agente.

Il secondo rischio è quello di una **simbiosi tra committente e fornitore** che riduce la trasparenza e i margini per la valutazione: "Con tutta la retorica e le iperboli della reinvenzione del governo, del 'Contratto con l'America', con l'assicurazione che 'l'era del governo largo è passata', sembra che i nostri leader politici abbiano trovato un modo per salvare la burocrazia: nascondendola" (Frederickson, 1999)

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.2. dai triangoli alle reti

Nuove categorie di attori à gli esperti, i competenti

Come è noto, i decisori pubblici si sono spesso avvalsi del consiglio di esperti, di saggi, di competenti, almeno dal rapporto tra Aristotele e Alessandro Magno. I 'consiglieri del principe' sono stati figure importanti in ogni tipo di regime politico.

Oggi, gli esperti sono parte integrante di ogni *policy network*. Ciascuna di queste figure "diventa membro attivo di una delle reti impegnate sui più svariati temi di *policy*. Queste reti, deliberatamente coltivate dagli istituti di ricerca con l'organizzazione di conferenze, simposi, incontri su problemi specifici, mettono il ricercatore a contatto con giornalisti, dirigenti amministrativi, funzionari parlamentari, lobbisti, consulenti, giuristi, educatori e altre categorie interessate in giro per Washington" (Ricci, 1993)

Ritourneremo tra poco sulle dinamiche interne a questa categoria di attori (slide 46 e successive).

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.2. dai triangoli alle reti

Nuove categorie di attori à gli imprenditori di *policy*

Spesso, il successo di una *policy* non è dovuto tanto all'iniziativa di un partito o di un gruppo di pressione, ma piuttosto all'intraprendenza di singole personalità che si identificano con la missione di dare una soluzione a un determinato problema.

"Gli imprenditori di *policy* possono essere membri del parlamento, attivisti indipendenti, burocrati pubblici, funzionari parlamentari, professori universitari, lobbisti, scrittori. Di solito, non occupano posizioni di grande potere formale o visibilità. Piuttosto, acquistano influenza soprattutto per la loro competenza, costanza e abilità, sommate alla capacità di sviluppare una relazione di simbiosi con personaggi politici affamati di proposte operative" (Conlan et al., 1995)

"Gli imprenditori di politiche pubbliche raggiungono i loro risultati soprattutto sfruttando le ambiguità, le contraddizioni e le complessità implicite nelle formali decisioni dei politici eletti e dei magistrati" (Lynn, 1987)

Anche in Italia esistono figure che hanno legato il loro nome a grandi innovazioni di *policy*: si pensi a

- la riforma Basaglia (medico psichiatra), con la chiusura dei manicomi
- la legge Merli, dal nome del magistrato che affermò il diritto ad avere acque pulite
- la legge Severino (ministra della giustizia), che vieta le candidature per chi ha certi precedenti giudiziari..

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → A. gli attori → 2. modelli basati sulla relazione → 2.2. dai triangoli alle reti

2.2.4. Oltre la pressione: i *network* per le politiche

Finora, abbiamo considerato modelli di relazioni, quali gli scambi neocorporativi e i triangoli di ferro, basati sullo scambio o la pressione.

Ma l'ingresso nelle arene di *policy* di nuovi attori (cittadini, tecnici, media..) ha portato anche a modalità di interazioni diverse: "Virtualmente ogni punto di potenziale conflitto è anche un punto di inevitabile mutua dipendenza" (Heclo e Wildavsky, 1974).

A questo punto, è l'immagine del *network*, che abbiamo imparato a conoscere nel 4 cap., a definire meglio le relazioni tra i *policy makers*:

"Un *policy network* comprende tutti gli attori coinvolti nella formulazione e realizzazione di una politica in uno specifico settore di intervento. E' caratterizzato da interazioni preminentemente informali fra attori pubblici e privati con interessi distinti, ma interdipendenti, che cercano di risolvere problemi di azione collettiva ad un livello centrale non gerarchico" (Börzel, 1998)

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.2. dai triangoli alle reti

Tipi di *network* per le politiche

Se l'immagine della rete può servire in generale per catturare aspetti quali la mancanza di gerarchie e la ridondanza dei legami, tuttavia all'interno di questa ampia categoria possono essere identificati dei modelli più specifici per i diversi settori di *policy*. Qui ricordiamo alcuni dei tipi più citati.

1. Le comunità di *policy*

"L'idea di comunità fa riferimento alle relazioni personali tra i principali attori politici e amministrativi - talvolta in conflitto, spesso in accordo, ma **sempre in contatto e in azione entro un *frame* condiviso. La comunità è il vincolo di coesione e orientamento** che sta sotto ogni specifico tema" (Heclo e Wildavsky, 1974)

La risorsa più importante che una *policy community* può mettere in campo rispetto agli esterni è la fiducia reciproca.

2. Gli *issue networks*

Il concetto di *network* su singoli specifici aspetti di una *policy* è stato formulato per dare conto dell'**estrema frammentazione degli interessi, delle competenze, dei linguaggi** (Heclo, 1978)

"I partecipanti vanno costantemente dentro e fuori. Al contrario dei gruppi unificati dal predominio su un progetto, nessuna unità, se di unità si può parlare, ha il controllo delle politiche o dei singoli problemi" (Heclo, 1978)

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à A. gli attori à 2. modelli basati sulla relazione à 2.2. dai triangoli alle reti

3. Il potere delle idee: coalizioni di sostegno e comunità epistemiche

Due sono i principali sottotipi di *network* cementati dal potere delle idee:

3.1. **comunità epistemiche**: "Una comunità epistemica è composta da professionisti (in genere reclutati tra alcune discipline) che condividono l'apprezzamento per uno stesso modello causale e per uno stesso insieme di valori politici. A tenerli uniti è la fiducia nella verità del loro modello e l'impegno a tradurre questa verità in politiche pubbliche, nella convinzione che il loro risultato migliorerà il benessere umano" (Haas, 1992)

3.2. coalizioni di sostegno (***advocacy coalitions***): "Il modello della coalizione di sostegno considera che all'interno dei sottosistemi (di *policy*: n.d.r.) gli attori possano essere aggregati in un certo numero (in genere da uno a quattro) di 'coalizioni di sostegno', ciascuna composta da persone delle varie organizzazioni di governo e private che condividono un insieme di convinzioni normative e causali, e si impegnano per un certo periodo di tempo con un livello notevole di attività coordinate" (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999)

Infine, vale la pena notare che, mentre è opinione corrente che le competenze facilitino gli accordi, le ricerche dimostrano che spesso avviene il contrario. Le conseguenze sono:

- **relazioni più instabili**: "La tradizionale politica basata sugli interessi è stabile, perché i rapporti d'interesse che la sostengono cambiano lentamente con l'evoluzione della società, del governo e dell'economia. Le idee, invece, arrivano non solo sotto forma di ideologie durevoli, ma anche di bizzarre mode. L'umore del pubblico e l'impegno degli intellettuali possono andare e venire rapidamente" (Conlan, Beam e Wrightson, 1995).

- **relazioni più polarizzate**: I politici e i rappresentanti degli interessi tendono ad essere pragmatici, flessibili. Invece, funzionari con elevate competenze e scienziati sono più sensibili a principi di fondo irrinunciabili.

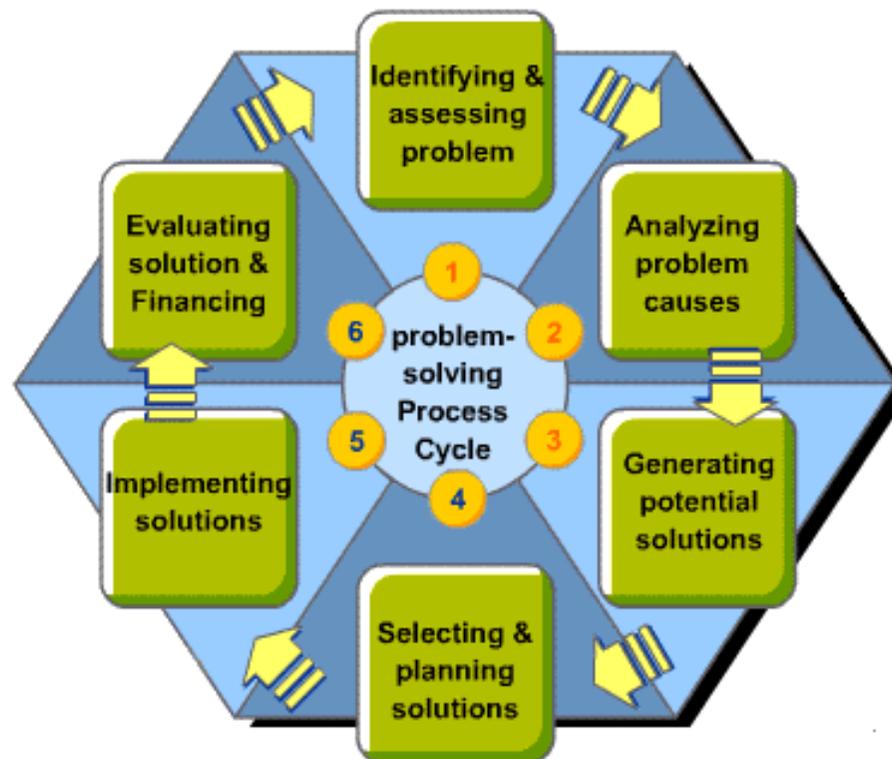
Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca

B. La dinamica

La scienza politica cerca di rispondere alla domanda 'come sono prese le decisioni di policy? Con quale sequenza, con quale dinamica?

I cap. 3 e 4 offrono già buoni spunti per rispondere a questa domanda.

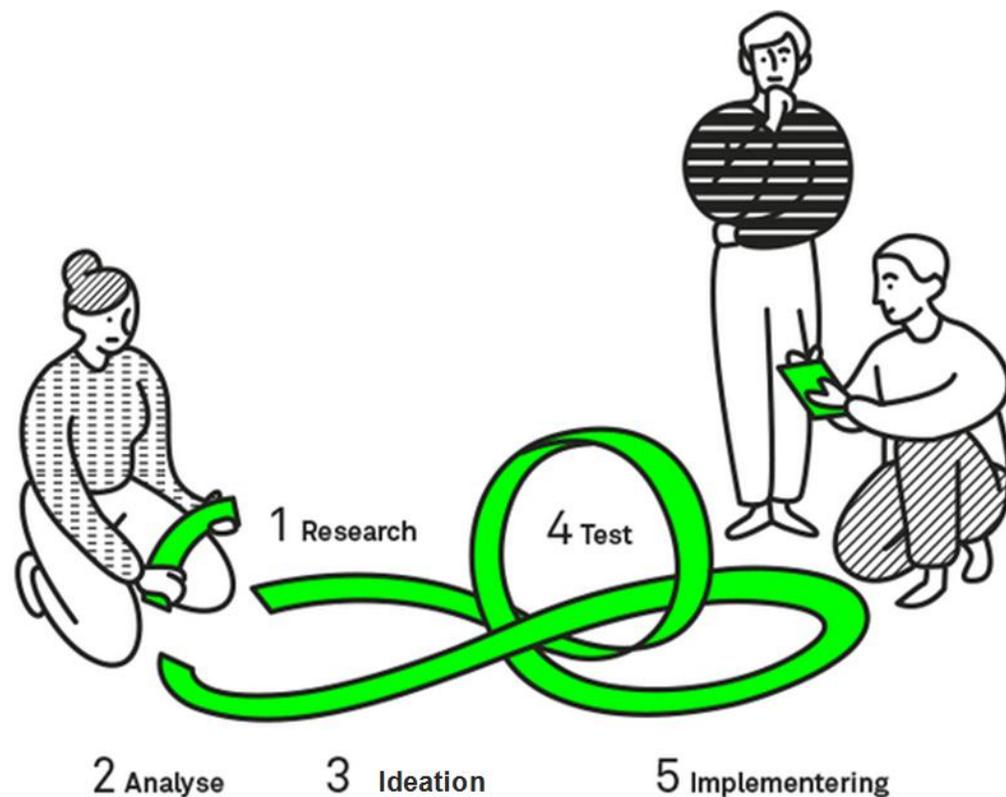
Come abbiamo visto, dall'impostazione razionale del *problem solving* esce un modello basato su una procedura per stadi, finalizzata a selezionare le migliori soluzioni.



http://www.wistron.com/imgs/tech_support_chart2_r2.gif

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à B. la dinamica

Per contrasto, dalla *policy inquiry* esce invece un altro modello: il *policy making* è visto come un processo in cui problemi e soluzioni sono continuamente ridefiniti, lungo tutto il ciclo di vita di una *policy*.



MINDSET Process <http://metoder.mind-lab.dk/en/process.pdf>

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à B. la dinamica

Rispetto a queste due contrastanti rappresentazioni della dinamica del *policy making*, l'analisi politologica cerca di approfondire in quali contesti e in quali fasi è più probabile che emerga l'uno o l'altro di questi modelli.

a) La fase della definizione dell'agenda

Con il termine '*agenda setting*' si fa riferimento a quella delicatissima fase del *policy making* in cui si decide quali problemi devono avere la priorità rispetto ad altri. Le ricerche hanno messo in evidenza alcuni dati.

Innanzitutto, **non** c'è una diretta relazione tra la gravità dei problemi e la facilità con cui viene loro riconosciuto un posto nell'elenco delle questioni all'ordine del giorno. Secondo il Rapporto 2019 dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), in Italia si registrano oltre 60.000 morti all'anno a causa dell'inquinamento atmosferico (https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019/at_download/file). Eppure, il problema non è al centro dell'agenda pubblica.

Due condizioni sembrano invece avere una forte influenza:

1° condizione: la capacità dei problemi di catturare l'attenzione

Questo dato conferma la teoria del bidone della spazzatura (March e Olsen, 1976): l'attenzione è una risorsa scarsa e volubile; i problemi che premono sono infiniti; le circostanze hanno un ruolo determinante....

2° condizione: la percezione della risolvibilità del problema

Per fare un problema, occorrono soluzioni che "suonino bene", cioè che siano in accordo con i valori di fondo di una società, con le sue conoscenze tecniche e con i suoi miti.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à B. la dinamica à la formazione dell'agenda

La selezione dei problemi meritevoli di essere portati all'attenzione delle istituzioni politiche vede in campo molti attori, ciascuno con la sua lista di priorità. I politici sono consapevoli delle importanti conseguenze del riconoscimento dell'urgenza di un problema: significa ottenere un primo attestato di chi merita il rispetto e l'impegno pubblico:

"Nel dare a un tema lo status di agenda formale, i governi convogliano importanti messaggi circa **chi e che cosa è socialmente importante**, circa ciò che è o non è problematico, circa ciò che ricade o non ricade entro la legittima competenza del governo. Questi messaggi, poiché hanno l'imprimatur dell'autorità pubblica, servono a definire i vincitori e i vinti in senso sociale e politico, così come l'allocazione dei beni economici da parte del governo li definisce in senso economico" (Cobb e Elder, 1983).

I *media*, a loro volta, puntano a privilegiare i problemi più spettacolari e più 'fotogenici'.

Una delle più ampie ricerche sulla formazione dell'agenda si conclude con il riconoscimento del **ruolo del caso** e della serendipità in questi processi:

"Si immagini una comunità di specialisti: ricercatori, funzionari del parlamento, gente che lavora in uffici per la pianificazione, la valutazione, il bilancio; accademici, analisti dei gruppi d'interesse. Le idee fluttuano intorno a tali comunità (..). La germinazione di alternative e proposte in questa comunità è **un processo simile alla selezione naturale biologica**. Come le molecole fluttuavano in quella che i biologi chiamano '**la zuppa primordiale**', prima che cominciasse ad esserci vita, così le idee fluttuano in queste comunità (..). Alcune idee sopravvivono e prosperano; alcune proposte sono prese sul serio più di altre."(Kingdon, 1984)

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à B. la dinamica à la formazione dell'agenda

Le finestre decisionali

Come già aveva evidenziato il modello del *garbage can*, l'intraprendenza dei *policy maker* si manifesta soprattutto nella capacità di cogliere l'attimo, perché le finestre che aprono un'opportunità di scelta si possono richiudere con la stessa rapidità con cui si sono aperte:

"Improvvisamente un tema diventa caldo. Sono prese delle iniziative, oppure no, ma in entrambi i casi i *policy makers* volgono immediatamente la loro attenzione altrove. Così le occasioni passano e, se gli **imprenditori di *policy***, che cercavano di abbinare la loro soluzione al tema caldo o alla situazione politica propizia, perdono l'opportunità, devono poi aspettare la prossima occasione" (Kingdon, 1984).

Lettere al Corriere – risponde Sergio Romano, dalla risposta di Lunedì' 17 Novembre 2008

IL PROGRAMMA DI OBAMA E LA FORZA DELLE COSE

“(I politici) si accorgono rapidamente, quando entrano nella «stanza dei bottoni», che non tutti i bottoni funzionano e che l'agenda dei lavori è in buona parte fissata dalle circostanze: una crisi inattesa, uno scandalo impreveduto, l'improvviso aumento o collasso dei prezzi delle materie prime su scala mondiale, una catastrofe naturale (come l'uragano Katrina) che mette a dura prova l'efficacia delle strutture di protezione civile. Queste considerazioni valgono in particolar modo per tempi confusi e tumultuosi come quelli che stiamo attraversando.”

Oggi (marzo 2020) alcuni analisti ritengono che un'ulteriore diffusione del coronavirus potrebbe avvantaggiare il partito democratico nelle elezioni di novembre per la presidenza americana, perché i 28 milioni di cittadini che non hanno un'assicurazione sanitaria in una situazione di stress potrebbero sentirsi più tutelati dalla proposta di un ampio sistema sanitario pubblico.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à B. la dinamica à la formazione dell'agenda

Il controllo del conflitto

Finora abbiamo dato conto delle analisi che sottolineano gli aspetti casuali e imponderabili che influiscono sulla formazione dell'agenda.

Ma esistono anche una serie di ricerche che adottano la tesi opposta: la definizione dei problemi e delle alternative sul tappeto ha una valenza strategica fondamentale, perché da come è impostato il gioco dipende chi sarà il vincitore:

"la definizione delle alternative è lo strumento supremo del potere; difficilmente gli antagonisti possono concordare su qual è il problema, perché il potere è implicito nella definizione" (Schattschneider, 1960)

Soprattutto quando sono in gioco interessi ampi e contrapposti, nulla è lasciato al caso nella definizione dell'agenda.

L'esclusione dall'agenda: le non decisioni

Risponde alla stessa logica strategica anche un aspetto non considerato dalle teorie razionali delle decisioni: l'attivo impegno per la rimozione dei problemi, per il loro occultamento, il loro incanalamento su binari morti: cioè, le non decisioni. Si pensi a temi che potrebbero risultare divisivi per i diversi partiti di una coalizione di governo, o imbarazzanti per il *made in Italy*, o ingestibili per le finanze pubbliche...

“Si può dire che esiste una situazione di non decisione quando i valori dominanti, le regole del gioco accettate, le relazioni di potere che esistono tra i gruppi, gli strumenti di forza, da soli o congiuntamente, riescono a impedire che il malcontento si trasformi in un esplicito problema che a pieno titolo sollecita una decisione” (Bachrach e Baratz, 1963)

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à B. la dinamica

Per certi versi, gli studiosi di politiche pubbliche tendono a 'saltare' la fase che segue la definizione dell'agenda, quella della scelta da parte delle istituzioni politiche, per lasciarla agli studiosi di *politics*, perché in queste decisioni a pesare sono la forza dei partiti, le scadenze elettorali, le dinamiche di coalizione, i rapporti tra governi e parlamenti... L'attenzione degli studiosi di *policy* passa così direttamente alla fase che abbiamo spesso definito come 'il momento della verità' per le politiche pubbliche: l'implementazione.

L'implementazione

Molte delle acquisizioni della *policy inquiry* sono confermate dalla ricerca empirica.

1. "La complessità del gioco del potere nel *policy making* - le sua obliquità, le imprevedibilità, le frustrazioni, i capovolgimenti, e gli inevitabili parziali fallimenti - si moltiplica nell'implementazione delle politiche" (Lindblom, 1980)

2. Le leve a disposizione degli implementatori per indurre i destinatari a fare quello che ci si aspetta nei tempi previsti sono sottoutilizzate. Il potere degli incentivi e delle sanzioni può essere ampio sulla carta, ma molto debole nei fatti.

"Le agenzie tendono a non utilizzare appieno gli strumenti di coercizione legale disponibili per le organizzazioni che devono far rispettare la legge (...). Il numero delle violazioni alle norme che è stato scoperto eccede di gran lunga il numero dei casi in cui le sanzioni sono state effettivamente usate o avviate dalle agenzie" (Mayntz, 1978)

3. I rami bassi dell'amministrazione, la burocrazia a livello di strada (Lipsky, 1980) hanno ampi margini di autonomia rispetto agli ordini che ricevono dall'alto.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca

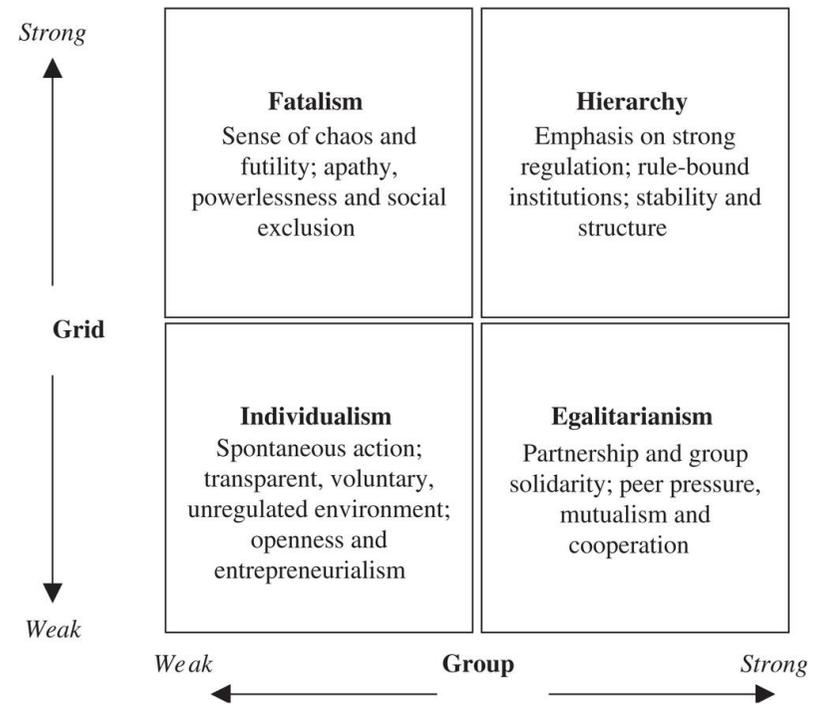
C. Gli stili

Questa categoria analitica cerca di rispondere a domande quali : come sono gestiti i processi di *policy*? Ci sono pattern ricorrenti nel modo in cui una nazione, una regione, una città affrontano problemi di rilevanza collettiva? Si può fare un'etnografia degli stili del *policy making*, così come si può fare per le abitudini alimentari o per gli sport più seguiti? Secondo molte ricerche comparate, una prospettiva di questo tipo può tornare molto utile per descrivere differenze e regolarità.

Nel 4 cap, a proposito delle politiche pubbliche come cognizioni sociali, abbiamo visto come *policy maker* e *policy taker* facciano ricorso a euristiche, cioè a scorciatoie cognitive, per orientarsi in scelte che altrimenti richiederebbero un grande impegno.

In un ampio lavoro* sulla percezione del rischio (degli incidenti atomici, delle epidemie, dei cambiamenti climatici, dei furti ..) l'antropologa Mary Douglas e lo studioso di *policy* Aaron Wildavsky (che abbiamo imparato a conoscere nel 4 cap) sostengono che, a differenza degli studiosi di teoria delle decisioni, i *policy maker* e i *policy taker* sono sensibili alla paura non in base ai calcoli delle probabilità, ma in base alle culture in cui si riconoscono. Secondo questi autori, esistono quattro culture elementari, capaci di sostenere e giustificare il modo in cui è organizzata la vita collettiva: egualitaria, individualistica, gerarchica e fatalistica.

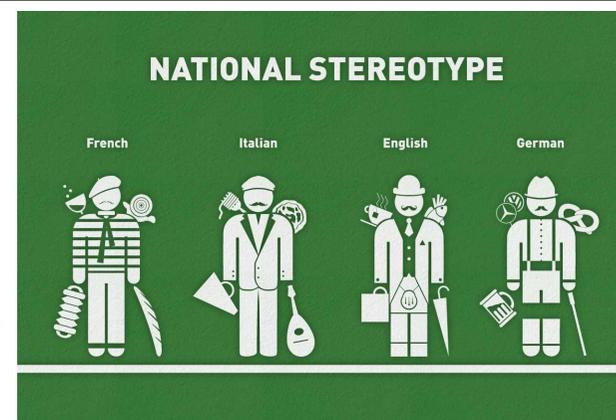
*Douglas e Wildavsky 1982, *Risk and culture : An essay on the selection of technical and environmental danger*



Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à C. gli stili

Il tema degli stili nazionali nel *policy making* è un terreno minato, perché gli stereotipi su base geografica sono più utili agli umoristi e ai pubblicitari che ai ricercatori.

<http://www.enkizone.com/img/portfolio/NS/National-Stereotype3.jpg>



E tuttavia alcune evidenze circa i caratteri nazionali meritano di essere approfondite se ancora oggi, a distanza di due secoli, ci riconosciamo in questa osservazione di Giacomo Leopardi scritta nel 1824: “... l’Italia è, in ordine alla morale, più sprovveduta di fondamenti che forse alcun’altra nazione europea e civile (...). lo spirito pubblico in Italia è tale, che, salvo il prescritto dalle leggi e ordinanze de’ principi, lascia a ciascuno quasi intera libertà di di condursi in tutto il resto come gli aggrada, senza che il pubblico se ne impacci ...”

Se ora passiamo dagli orientamenti culturali di fondo agli stili seguiti nel *policy making*, dobbiamo ricordare che anche le ricerche comparate a cui abbiamo fatto riferimento nelle slide ‘*Italia, abbiamo un problema*’ ci hanno mostrato come esistano sistematiche e ricorrenti differenze tra i diversi paesi rispetto alle modalità di scelta e di attuazione di politiche quali l’istruzione, l’egovernment, le autorizzazioni per le imprese..

“How do we explain often quite major cross-national variations in the way that nations handle what are essentially the same policy problems? The policy style concept arose out of a realisation by many policy analysts that nation states had their own characteristic ‘way of doing things’” (Richardson, Jeremy, 2018, Introduction: The Concept of Policy Style)

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à c. gli stili

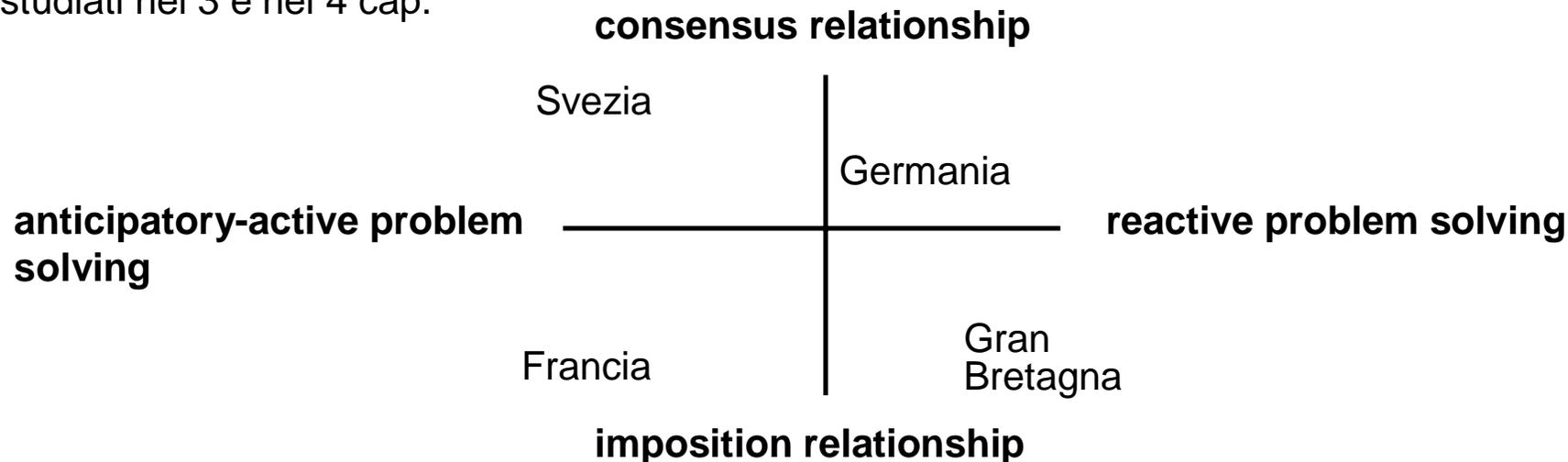
Una prima indicazione ci viene dalla differenza tra i metodi analizzati rispettivamente nel 3 e nel 4 cap., per altro ripresa anche da Wildavsky (v slide 101 cap 4)

analisi razionale	criteri	accomodamento reciproco
<i>massima:</i> importanza dei dati	...l'oggettività del giudizio	<i>minima:</i> pratica sociale riflessiva
<i>massima:</i> validità scientifica delle ipotesi	...l'impermeabilità agli interessi	<i>minima:</i> aggiustamento reciproco
<i>massima:</i> analisi sistematica	...la completezza del disegno	<i>minima:</i> incrementalismo sconnesso
<i>massimo:</i> valutazione ex ante	...il controllo del tempo e del caso	<i>minimo:</i> <i>resistere sull'orlo del caos</i>

Nel 4 cap. abbiamo spiegato come, in termini prescrittivi, i metodi vadano di volta in volta calibrati rispetto alle caratteristiche dei problemi. Ma in termini descrittivi le ricerche comparate dimostrano che, anche a parità di problemi, ad esempio nel caso dei cambiamenti climatici o della recezione delle direttive dell'Unione Europea, le varie nazioni tendono a ripetere i pattern decisionali con cui hanno più dimestichezza.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à c. gli stili

Nel 1982, una ricerca comparata su *Policy Styles in Western Europe*, coordinata da Jeremy Richardson, ha usato come coordinate per collocare le modalità decisionali prevalenti in alcuni paesi (Italia esclusa) due dimensioni che hanno un qualche rapporto con i metodi studiati nel 3 e nel 4 cap.



Benché non esistano analisi sistematiche dell'*Italian policy style*, tuttavia le ricerche settoriali tendono a collocare il nostro paese a un livello intermedio per quanto riguarda la rilevanza del consenso, ma decisamente orientato verso un *problem solving* reattivo, dello stile 'chiudere la stalla quando i buoi sono scappati'.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca

Le regole: questa categoria cerca di rispondere a domande quali: quale contesto istituzionale fa da sfondo alle decisioni di *policy*? quali norme vincolano i comportamenti degli attori? quali sono i giochi da cui escono le politiche pubbliche vincenti?

Come sappiamo, lo studio della formazione e dell'applicazione delle regole istituzionali è al centro dell'interesse della scienza politica in quanto scienza dei processi *political*. Questa disciplina nasce proprio da ricerche sul funzionamento e sul cambiamento delle istituzioni alternative tanto all'impostazione giuridica del 'vecchio' istituzionalismo, quanto alle narrazioni a-teoretiche di molti resoconti storici.

Negli ultimi decenni, due tendenze hanno decisamente orientato la ricerca politologica verso definizioni molto più ampie sia di quello che possiamo considerare come istituzioni, sia dei loro pattern di sviluppo.

Definizioni molto ampie

In un fondamentale articolo del 1989, March e Olsen danno questa definizione di 'regole': "Per 'regole' noi intendiamo le routine, le procedure, le convenzioni, i ruoli, le strategie, le forme organizzative e le tecnologie intorno a cui viene costruita l'attività politica. Intendiamo anche le credenze, i paradigmi, i codici, le culture e le conoscenze che circondano, sostengono, elaborano e contraddicono quei ruoli e quelle routine" (March e Olsen, 1989)

Pattern di sviluppo complessi

A definire i cambiamenti istituzionali non sono tanto modelli causa-effetto quali quelli che spiegano i fenomeni del mondo fisico, quanto logiche di evoluzione intermittenti, quali quelle che ricorrono nel mondo biologico. Così, concetti quali '**path dependence**', dipendenza dal percorso e '**punctuated equilibrium**', equilibrio punteggiato, diventano strumenti fondamentali per capire come si trasformano le istituzioni.

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → d. le regole

Il concetto di '*path dependence*' è già stato spiegato nel cap 4. Quello di '*punctuated equilibrium*' sta ad indicare un pattern di sviluppo in cui, a lunghi periodi di stabilità e di riproduzione incrementale degli schemi decisionali utilizzati in precedenza, succedono momenti di rapidi e imprevisi cambiamenti (Baumgartner and Jones, 1993, 2009).

Qui di seguito, evidenziamo quello che abbiamo già implicitamente imparato nei cap. precedenti circa il rapporto tra regole e politiche pubbliche.

1. Regole formali, ma anche, e soprattutto, informali

“Oltre alle leggi e ai regolamenti formali, le società hanno molti altri tipi di regole per coordinare il comportamento: costumi e tradizioni sociali, norme informali delle famiglie e dei piccoli gruppi, regole e principi morali, regolamenti e statuti delle associazioni private. Queste regole non ufficiali spesso hanno la forza della legge, quanto meno per il potente impatto sulla vita della gente, e possono rinforzare o minacciare le regole ufficiali. L'aspetto più importante è che le regole non ufficiali modellano sia le categorie e le classificazioni utilizzate nelle regole ufficiali, sia le loro interpretazioni e le applicazioni pratiche. L'analisi delle politiche è incompleta se non considera il modo in cui interagiscono gli aspetti formali e informali delle regole” (Stone 1988, 231).

2. Regole stringenti, ma anche effetti indeterminati

L'attenzione degli studiosi di *politics* spesso si concentra sull'impatto di un singolo tipo di regole: quelle elettorali, o quelle sul funzionamento del Parlamento, o quelle sul rapporto tra dirigenti di nomina politica e dirigenti di carriera... La logica di *policy* mette invece in evidenza il fatto che queste decisioni sono spesso trasversali a più sedi decisionali. Dunque, a condizionare il *policy making* è l'effetto combinato delle regole in vigore in una pluralità di sedi. Queste influenze reciproche sono difficili da predire e possono anche generare effetti contrari alle aspettative. →

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → d. le regole

→ “Le regole in vigore oggi non sono semplicemente la soluzione di qualche problema di ottimizzazione rispetto all’ambiente attuale, ma sono una rappresentazione *interattiva* e *path dependent* di una storia di co-evoluzione tra regole” (March 1994, 96).

“Gli incentivi perversi sono involontariamente generati da regole la cui osservanza crea nuovi problemi o esaspera proprio quelli che intendeva curare” (Stone 1988, 239)

Dunque, la molteplicità delle regole comporta un’esplosione delle possibilità combinatorie nelle reciproche influenze e comporta un enorme incremento delle interazioni tra sedi che ‘hanno titolo per intervenire’. Gli effetti finali diventano del tutto imprevedibili.

L’Italia è un caso esemplare degli effetti perversi generati da singole regole statuite con le migliori intenzioni, ma poi divenute ostacoli imprevisti nel rapporto con altre regole nel frattempo entrate in vigore. Con il crescere del loro numero e della loro complessità, infatti:

- aumentano le probabilità di interpretazioni contraddittorie e di conflitti;
- diminuisce lo stigma verso l’illegalità; tutti possono farsi schermo del fatto che «basta muovere un dito e si violano una decina di norme»;
- diminuisce la propensione a investire energie per informarsi sui loro contenuti: così si fa ricorso a «qualcuno che conosce le norme», senza verificare la fondatezza del suo sapere;
- diminuiscono i controlli, perché gli uffici deputati sono oberati da problemi interpretativi.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à d. le regole

3. Regole esogene, ma anche endogene

Questo punto sottolinea un dato: se a un primo sguardo le regole possono essere considerate come vincoli esterni, esogeni, con gli attori si trovano a fare i conti, a un'osservazione più ravvicinata si può notare come l'atto dell'applicare le regole dia agli attori un qualche potere di reinterpretarle e riformularle.

I *policy network* sanno che la facoltà di interpretare le norme rispunta ovunque, dall'impiegato allo sportello delle poste, all'esperto con una ricca consulenza, perché «la varietà delle situazioni umane è sempre più grande della varietà delle categorie della regola, anche della più precisa» ([Stone 1988, 239). Molte azioni, pur rientrando perfettamente nella legalità, sono escluse perché considerate sfide inaccettabili. Altri comportamenti, eticamente o giuridicamente più dubbi, sono approvati perché compiuti nel tentativo di dare soluzione a un problema.

In altre parole, i *policy maker* non sono bersagli passivi di norme decise da chi sta sopra di loro, ma sono essi stessi produttori di regole e disegnatori di campi da gioco. Se poi le politiche pubbliche hanno successo, le interpretazioni e le forzature delle regole che hanno reso possibile il successo diventano la nuova normalità.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca à d. le regole

Infine, due osservazioni collocano il tema delle regole e delle istituzioni in relazione ad altre categorie della nostra griglia.

a) Le istituzioni come attori, e attori immortali

Spesso le istituzioni si aggregano, si coalizzano tra loro e ‘fanno cartello’ in quelle che vengono chiamate ‘*umbrella organization*’, più o meno come fanno i portatori di interessi privati. Si pensi all’ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani, o alla Conferenza dei Rettori delle Università Lombarde.

Inoltre, come abbiamo visto nel 3 cap a proposito dell’eventuale chiusura di una politica pubblica che non ha funzionato, sopprimere davvero un’istituzione non è facile.

Così, ad esempio, il *Referendum del 18/19 Aprile 1993* avente per tema l’ABOLIZIONE MINISTERO DELL’AGRICOLTURA ha avuto un grande e inequivocabile successo:

votanti: 77,0

sì: 70,1

no: 29,98

Ma il ministero è vivo e vegeto, con un altro nome: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

2. Il cambiamento istituzionale come politica pubblica

I cambiamenti che avvengono nelle istituzioni possono essere studiati essi stessi con le categorie delle *policy sciences*, come vedremo tra breve. In genere, si tratta comunque di politiche particolarmente complesse, perché *policy maker* e *policy taker* spesso coincidono, com’è ad esempio per la riduzione del numero dei parlamentari.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca

e. I contenuti: questa quinta e ultima categoria analitica è molto importante, perché si propone di ridurre a un numero trattabile di tipi, a pochi elementari modelli l'infinita varietà dei problemi di cui si occupano le politiche pubbliche.

Molte analisi comparate condotte tra gli anni '60 e gli anni '80 nelle conclusioni sottolineavano il fatto che politiche simili hanno la capacità di

- attirare categorie di attori simili
- promuovere procedure operative standard analoghe
- adattarsi meglio a determinati stili

Ma 'politiche simili' rispetto a che cosa?

e.1. Il grado di continuità o, all'opposto, di innovazione

E', questa, una delle prime caratteristiche considerate degne di attenzione dai ricercatori: le riforme, i grandi cambiamenti, le nuove frontiere sembrano condividere alcuni tratti.

Innanzitutto, sono processi rari, perché le democrazie tendono a promuovere l'incrementalismo:

"Non è facile che una persona concepisca in una democrazia, d'un tratto, un sistema di idee del tutto nuovo, come pure è difficilissimo che qualcuno riesca a convincere un altro su un argomento nuovo. (...) Se Lutero fosse vissuto in un secolo di eguaglianza e non avesse avuto per uditori principi e signori, forse avrebbe trovato maggiore difficoltà a cambiare la faccia dell'Europa" (Tocqueville, 1835)

In secondo luogo, l'innovazione cresce più per propagazione che per autonoma germinazione. L'esistenza di casi da imitare (Walker, 1969) o di lezioni da imparare (Rose, 1993) aumenta sensibilmente la velocità del cambiamento e riduce i costi del suo consolidamento.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca e i contenuti

e.2. Politiche 'di sostanza' o politiche simboliche

Per le teorie razionali, lo scopo delle politiche pubbliche è, per definizione, produrre risultati. Ma la ricerca politologica già dagli anni '60 ha portato alla luce un dato interessante. Ci sono politiche pubbliche che hanno la loro ragion d'essere nel fatto di **non** produrre effetti tangibili. Questi fenomeni sono spiegati in due modi diversi dalle teorie pluraliste e da quelle elitiste.

Perché molte politiche restano sulla carta

Teorie pluraliste (pluralità e decentramento delle arene del potere)	Teorie neoelitiste (sovrapposizione e concentrazione delle arene del potere)
molteplici, contrastanti, instabili giochi di pressioni e contropressioni tolgono coerenza alle decisioni e generano promesse esagerate, oltre i limiti del fattibile	la non attuazione è intenzionale, strategica: le gratificazioni simboliche sono un sostituto poco costoso di beni tangibili Edelman: il metodo per comporre conflitti tendenzialmente irriducibili consiste nel 'dare agli uni la retorica, e agli altri la decisione' (1964)

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca e i contenuti

Il dibattito tra gli studiosi cambia negli anni '80 con la svolta neoistituzionalista (March e Olsen, Douglas e Wildavsky..). il rapporto tra politiche e simboli è ridefinito: in ogni decisione c'è un **aspetto espressivo**, non solo in sostituzione di quello strumentale, ma a sua integrazione (Douglas e Wildavsky, 1982; H. Miller, 1993).

Le politiche, oltre a proporsi di modificare l'ambiente o i comportamenti, comunicano **valori e intenzioni**, affermano la sintonia tra le preoccupazioni dei *policy maker* e quelle della gente, danno giustificazioni in armonia con i modelli culturali prevalenti:

"I dati empirici ci dicono fundamentalmente che i simboli della riforma amministrativa sono importanti per i politici, non solo come strumenti per imbrogliare gli elettori, ma anche come **riflessi delle loro credenze**. Le amministrazioni rinnovate, al pari dei loro sostenitori, credono nella possibilità di essere realmente diverse; il ricorrere poi di grandi tentativi di riorganizzazione è connesso proprio a questa credenza" (March e Olsen, 1989)

Dunque, gli aspetti simbolici sono intrinseci a tutte le politiche pubbliche. In alcuni casi, i *policy maker* sanno benissimo che provvedimenti quali gli aumenti delle pene o i codici rossi antistupro non risolveranno problemi che in molti casi hanno dinamiche più complesse. Ma con queste misure i politici segnalano alle elettrici la condivisione delle loro paure e il disprezzo sociale per i violentatori.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca e i contenuti

e.3. La tipologia di Lowi (1964)

Nel 1964 esce uno degli articoli più importanti nella storia dei *policy studies*: "American business, public policy, case-studies, and political theory, di American Business, di Theodore Lowi (citato 3989 volte sulle pubblicazioni indicizzate da Google Scholar, dato dell'8 marzo 2020)

Questo articolo è molto importante perché, sulla base di una ricostruzione storica delle politiche tariffarie interne agli Stati Uniti, Lowi elabora un modello che:

- prevede un numero limitato (quattro) di tipi, o arene: politiche distributive, redistributive, regolative e costituzionali
- individua una forte relazione tra tipi di politiche e tipi di *politics*
- si basa su quattro diverse modulazioni di un aspetto con una forte relazione con il potere: la coercizione implicita nelle diverse politiche pubbliche.

à Le politiche distributive

Appartengono a questa categoria le politiche che comportano precisi benefici a ben delimitati gruppi sociali o ambiti territoriali: zone colpite da calamità naturali, settori produttivi con crisi di mercato, zone turistiche valorizzate da eventi 'una tantum'.. Queste politiche hanno un'elevata **disaggregabilità**, cioè permettono di ritagliare sottoinsiemi molto piccoli di destinatari: zone al centro del cratere del terremoto, e zone ai margini..

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricercaà e. i contenuti à la tipologia di Lowi

Esempi di politiche distributive

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO

DECRETO 23 maggio 2019, Dichiarazione dell'esistenza del carattere di eccezionalità degli eventi calamitosi verificatisi nella Regione Liguria. (19A03665) (GU Serie Generale n.135 del 11-06-2019)

Regione Lombardia. DELIBERAZIONE N° /686 Seduta Giunta del 12/01/2018: “Approvazione delle modalità di collaborazione tra Regione Lombardia e Comune di Casalmaggiore per la realizzazione di interventi sperimentali a favore delle imprese commerciali, artigiane e turistiche disagiate dalla chiusura del ponte sul fiume Po”

Bando imprese storiche verso il futuro - dal 28 febbraio 2020

Soggetto gestore: Regione Lombardia e il Sistema camerale lombardo tramite Unioncamere Lombardia

Forma dell'agevolazione: l'agevolazione consiste nella concessione di un contributo a fondo perduto pari al massimo del 50% delle sole spese considerate ammissibili al netto di IVA.

Il contributo, sia per le imprese in forma singola che per le imprese in forma aggregata, è concesso nel limite massimo di 30.000,00 euro e l'investimento minimo è fissato in 10.000,00 euro al netto di IVA.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca e i contenuti à la tipologia di Lowi

Dinamiche *political* delle *policy* distributive

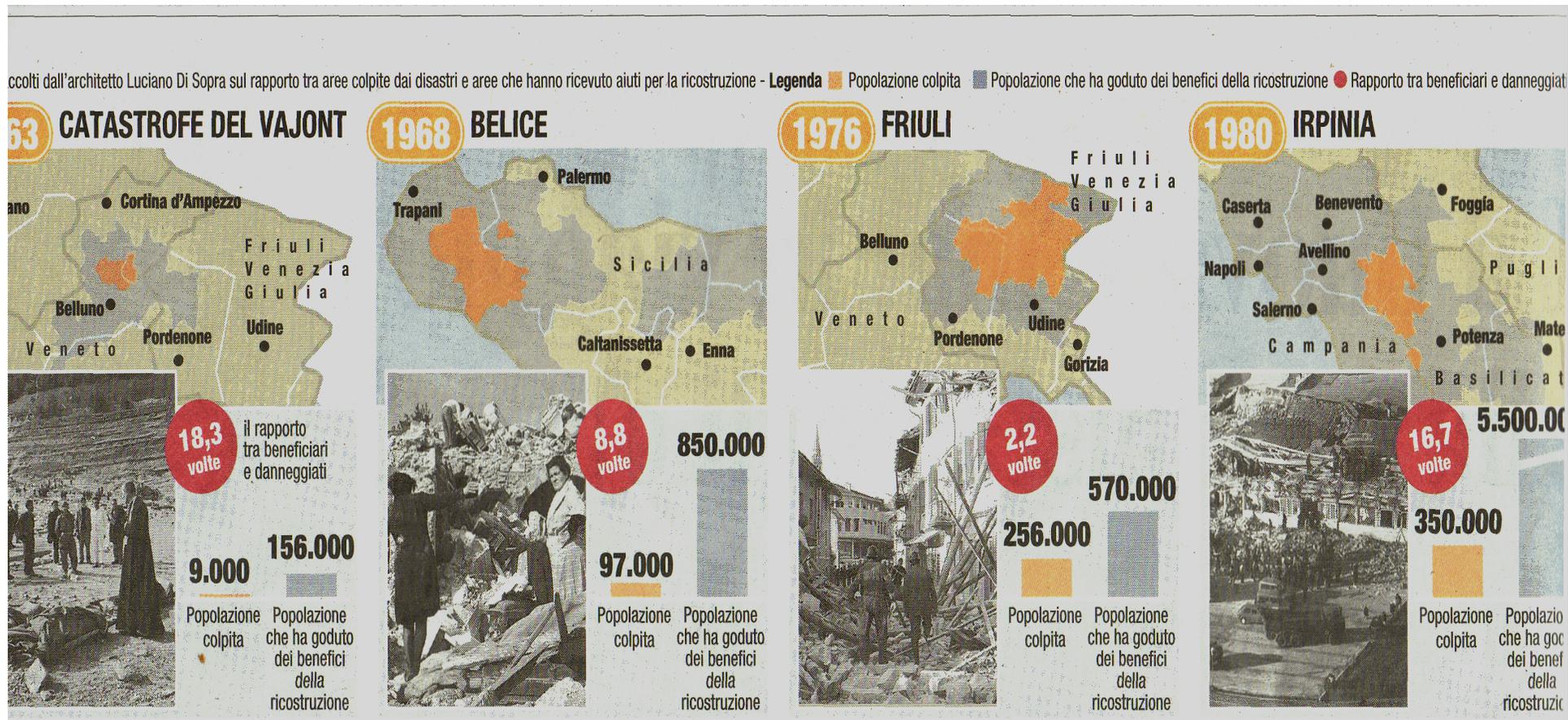
Questi provvedimenti sono molto importanti per i (pochi) destinatari. Ma, appunto per la loro finalità di 'dare vantaggi a pochi', singolarmente prese queste *policy* non richiedono grandi risorse. I loro costi possono dunque essere 'spalmati' su una vastissima platea di contribuenti, con minimi ritocchi alle accise sulla benzina o a altre entrate del bilancio dello stato. Dunque, queste "sono politiche in cui **non vi è mai bisogno di un confronto diretto tra chi viene beneficiato e chi viene penalizzato**, tra chi riceve e chi ci rimette" (Lowi, 1964)

Quando le *policy* hanno queste caratteristiche, la *politics* in genere ha un basso profilo e gli accordi sono gestiti in sedi decentrate, quali le commissioni parlamentari e/o i singoli ministeri. L'approvazione è basata sullo scambio del voto, cioè su coalizioni fondate sul criterio di 'reciprocità': tu fai un favore a me, io faccio un favore a te; tu mi aiuti oggi a favorire una parte del mio collegio elettorale, e io ricambierò quando ti servirà il mio voto.

Questo tipo di politiche deve però gestire un problema: la difficoltà di circoscrivere la platea dei beneficiari, per la tendenza ad allargare continuamente i confini degli ammessi ai requisiti. Il 'gradino' tra chi è dentro e chi è fuori è infatti difficile da presidiare politicamente, per i costi in termini di consenso.

Lo studio del *policy making* a 4. linee di ricerca e i contenuti a la tipologia di Lowi

Gli aiuti alle zone terremotate sono uno dei casi più clamorosi di incapacità di dare confini precisi alla platea dei beneficiari



corriere della sera, 19 aprile 2009

Ma, sia pure su scala più ridotta, la tendenza ad allargare i beneficiari ricorre in molte di queste politiche

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca e i contenuti à la tipologia di Lowi

à *Le politiche regolative*

Le politiche regolative limitano la libertà di scelta degli individui e delle imprese, perché stabiliscono quello che può essere fatto, o che non deve essere fatto.

Esempi: divieto di fumo, obbligo di controllare le caldaie, divieto di pubblicità ingannevole, norme sui monopattini elettrici, restrizioni contro l'epidemia da coronavirus...

In genere, all'origine di questi provvedimenti, sta l'esigenza di tutelare dei beni pubblici che rischiano di soccombere se i mercati e gli individui si muovono solo in base alle loro proprie utilità.

Ma sono provvedimenti regolativi, sia pure di tipo etico e non economico, anche le norme sull'aborto, il divorzio, il fine vita, le unioni civili.

Se ora consideriamo **le dinamiche political** che tendono a svilupparsi quando le istituzioni elettive devono affrontare questo tipo di scelte, notiamo che le politiche regolative tendono ad innescare processi decisionali

- **più conflittuali**: "Ciò che tutti questi sforzi regolatori hanno in comune è che essi dichiarano certe azioni buone o cattive, e prospettano l'applicazione di sanzioni positive o negative rispetto alla condotta in questione. Vi è sempre qui **un principio di esclusione**, anche se è spesso espresso in modo vago. Vi è sempre **un principio morale**, e la sensazione che alcune cose sono di interesse pubblico ed altre no" (Lowi, 1971)

- **più visibili**: queste decisioni sono discusse sui *media* e spesso vedono un'opinione pubblica mobilitata

- **più vicini** all'immagine corrente della democrazia parlamentare: si vota, in parlamento o con referendum popolari, e vince chi ha la maggioranza. Contano le afferenze partitiche, ma contano anche i voti di coscienza.

Lo studio del *policy making* a 4. linee di ricerca e i contenuti a la tipologia di Lowi

VERSO IL VOTO ALLA CAMERA

Unioni civili, ecco la mappa del voto di giovedì in Parlamento

Divisioni e distinguo trasversali nei partiti. Forza Italia lascia una sorta di «libertà di coscienza light». La divisione tra laici e cattolici agita il Pd. Ecco la mappa del voto in Parlamento

Corriere della sera, 9 maggio 2016

VOTO AL SENATO

Sicurezza bis, il decreto è legge: ok alla fiducia con 160 sì

Cinque i "dissidenti" pentastellati. La compattezza degli alleati attende adesso un ulteriore test mercoledì mattina,

Il sole 24 ore 5 agosto 2019

Una volta ottenuta l'approvazione formale, le politiche regolative vanno implementate. Soprattutto quando si tratta di provvedimenti complessi in settori avanzati, quali le telecomunicazioni o le nanotecnologie, i dettagli tecnici che devono essere definiti nei regolamenti attuativi sono molto importanti. Tipicamente, a questo stadio, vengono avviati dei tavoli tecnici tra i funzionari ministeriali e i rappresentanti delle industrie regolate. Ed è a questo punto che spesso avviene la cosiddetta **cattura dei regolatori da parte dei regolati**. Infatti le asimmetrie informative tra le due parti rispetto alle tecnologie utilizzabili e allo stato della concorrenza sono tali che i rappresentanti dell'interesse pubblico non possono che tenere per buone le obiezioni che provengono da parte dei rappresentanti delle aziende.

Lo studio del *policy making* → 4. linee di ricerca → e. i contenuti → la tipologia di Lowi

→ *Le politiche redistributive*

Le politiche redistributive forniscono benefici a larghe fasce sociali, modificando gli equilibri allocativi tra i grandi gruppi che costituiscono la società.

Appartengono a questa categoria le politiche contro la povertà, per la tutela sanitaria, per un prelievo fiscale progressivo..

A differenza di quanto avviene per le politiche distributive, che hanno una platea limitata a poche migliaia di destinatari, qui sono in gioco le aspettative di milioni di persone. In questi casi, è impossibile occultare i costi, perché anche un aumento delle pensioni sociali di poche decine di euro è in grado di creare buchi nel bilancio dello stato che richiedono spostamenti ingenti di risorse.

In questi casi, i governi e le organizzazioni rappresentative di larghi interessi sociali spesso avviano cicli di negoziazioni per stabilizzare il conflitto su temi che rischiano di spaccare la società, perché "le *issues* di tipo redistributivo si avvicinano più di qualunque altra alle divisioni di classe e attivano interessi più o meno in termini di classe" (Lowi 1964)

Come abbiamo visto a proposito degli scambi neocorporativi, in questi casi le sedi decisioni gravitano intorno all'esecutivo, mentre il parlamento ha un mero ruolo di conversione in legge di testi che non ammettono molte variazioni.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca e i contenuti à la tipologia di Lowi

à *Le politiche costituzionali*

"Il termine costituente è usato qui nel senso europeo, che ha a che fare con la costruzione di qualcosa, come nel caso delle assemblee costituenti. Esso riguarda tutte le politiche statali che stabiliscono strutture, regole del gioco, e attribuiscono sfere di autorità dentro i cui confini potranno essere create le future politiche governative" (Lowi, 1971)

Le politiche di questo tipo sono rare, spesso accompagnate dal ricorrere di circostanze eccezionali. Infatti modificare lo status quo in questi campi non è facile, perché spesso i *policy maker*, cioè i politici eletti, sono anche i *policy taker*, cioè i destinatari di contrazioni di posti, risorse, cariche. Si pensi alle riforme elettorali, o alla riduzione del numero dei parlamentari, o all'abolizione delle provincie.

La conclusione della ricerca di Lowi: le politiche determinano la politica

Come abbiamo visto, a ciascuno dei quattro tipi di *policy* corrisponde una diversa arena di potere, cioè una diversa rete di attori, una diversa struttura dei processi decisionali, un diverso sfondo istituzionale: "**Ogni arena tende a sviluppare la propria caratteristica struttura politica**, il suo processo politico, le sue élite e i suoi tipi di rapporti tra gruppi" (Lowi, 1964)

Con una formula divenuta celebre, '***policy determines politics***', Lowi capovolge il rapporto tra *politics* e *policy* che ha guidato generazioni di ricercatori: non è la *politics* a determinare le *policy*, ma è esattamente il contrario: sono le *policy* a determinare il tipo di relazioni che si svilupperanno tra gli attori politici.

Lo studio del *policy making* à 4. linee di ricerca e i contenuti à la tipologia di Lowi

Anche la *politics* diventa plurale

La conseguenza di '*policy determines politics*' costringe a rivedere tutte le generalizzazioni sul funzionamento dei sistemi politici:

"Non vi è un singolo sistema politico con un singolo insieme di proposizioni che possa descrivere 'la distribuzione del potere', 'il rapporto tra legislativo ed esecutivo', 'il potere delle commissioni', 'il sistema partitico'. **Ci sono almeno quattro sistemi politici**, ed almeno quattro insiemi di generalizzazioni sono necessari per rendere giustizia dell'universo politico americano dal New Deal in poi. Di nuovo, se la società moderna è differenziata, perché la politica moderna dovrebbe essere diversa?" (1971b)

Questi quattro diversi *pattern* non sono solo quattro diverse modalità di interazione, o quattro stili, ma sono quattro diversi modi di esercitare il potere e la coercizione da parte di chi detiene l'autorità politica.

		<i>Applicabilità della coercizione</i>	
		All'azione individuale	All'ambiente dell'azione
<i>Probabilità della coercizione</i>	Remota	<i>Distributiva</i> Individuo, impresa, corporation Scambio e reciproca non interferenza Commissioni del parlamento	<i>Costituente</i> Creazione delle regole del gioco e di nuovi organismi Definizione di nuovi ambiti
	Immediata	<i>Regolativa</i> Gruppi di interesse, 'coalizioni', Trattative Parlamento nel suo ruolo classico	<i>Redistributiva</i> 'Incontri al vertice', tra esecutivi e associazioni su base di classe, scontro ideologico

Lo studio del *policy making* à 5. questioni aperte

Come abbiamo visto sottolineato, le ricerche che abbiamo presentato in questo capitolo raramente giungono a conclusioni che possano avere il valore di leggi generali. Larga parte dell'impegno è dedicato a evidenziare il ricorrere di regolarità, di pattern, di configurazioni, non di relazioni causali precise. E proprio su questa presunta mancanza di ambizione intellettuale si concentrano le critiche.

1 L'assenza di una chiare spiegazioni causali

“(Una teoria) deve avere chiari i nessi causali e la capacità di discernere i processi causali. Le teorie scientifiche sono teorie causali che cercano di spiegare come si verificano certe regolarità nei fenomeni. Identificano i nessi causali critici, che vanno considerati fondamentalmente come gli eventi che danno impulso al sistema, e identificano i processi o i meccanismi attraverso cui questi elementi motori influenzano le altre variabili” (Sabatier 1999, 5, 262).

2 La mancanza di modelli predittivi

“L'insoddisfazione deriva dalla natura ad hoc della teoria di *policy*. Per spiegare ogni nuovo fenomeno, si tende a generare una nuova teoria, con il suo proprio insieme di assunzioni; oppure, in momenti diversi lo stesso fenomeno è spiegato con diverse teorie, senza dare elementi per scegliere al loro interno. Dunque, l'insoddisfazione nell'analisi delle politiche riguarda la mancanza di una teoria generale che fornisca modelli predittivi applicabili a diverse situazioni, grazie a piccoli aggiustamenti o estensioni delle assunzioni fondamentali” (Blair e Maser 1978, 5)

Queste critiche per molti versi solo alla base del successo delle teorie della scelta pubblica, presentate nel 6 cap. e caratterizzate dall'utilizzazione della logica dell'attore razionale per fornire modelli formali con un più chiaro impianto causale e più esplicite ambizioni predittive.