



Facoltà di Scienze Politiche – Corso di Studi in
Scienze delle Amministrazioni - Cattedra di Innovazioni Organizzative e
Regolazione del Lavoro nella Pubblica Amministrazione

*Dispensa "Pubblica Amministrazione e
Politiche Pubbliche"*
Prof. Adolfo Braga

Anno Accademico 2024-2025

Cenni sulle principali teorie e caratteristiche dei processi di policy

Per ragionare sul funzionamento di un sistema economico-sociale occorre necessariamente ragionare anche sul funzionamento del sistema politico, e per far questo si deve immediatamente fare una prima distinzione: tra la politica e le politiche.

O meglio tra il "**fare politica**" (in inglese *politics*) e il "**fare le politiche pubbliche**" (in inglese *policies*), dove con questa seconda espressione si intende qualche cosa che attende ancora di essere chiaramente definito.

Uno studioso delle politiche pubbliche, Nadel, nel confessare la sua incapacità di darne una definizione scientificamente esauriente, usa questa espressione: "la politica pubblica..., non so come definirla, ma quando la vedo la riconosco".

Allo stato attuale della ricerca scientifica ci si può allora accontentare delle seguenti definizioni:

- lo studio del "fare politica" si centra di volta in volta sull'analisi del **comportamento elettorale** (la competizione elettorale è il momento essenziale per il conseguimento e la legittimazione del potere in un regime democratico), oppure sui **sistemi di partito** (perché la forma partito si è imposta come la migliore soluzione organizzativa per la conquista e l'esercizio del potere), o ancora sul **sistema istituzionale** (gli organi di governo, le sedi legislative, ecc.).

- lo studio del "fare le politiche pubbliche" occupa temporalmente lo spazio tra l'una e l'altra competizione elettorale, e analizza i complessi **processi** di produzione e attuazione delle decisioni politiche. Studia il "**chi**", il "**cosa**", il "**perché**", il "**come**", il "**quando**" di un processo decisionale, dal suo momento originario al suo atto conclusivo.

Secondo la linea di pensiero prevalente nel mondo accademico **sono le politiche pubbliche a determinare la politica**, e non viceversa.

Una politica pubblica è composta da materiale molto vario, da tanti ingredienti: da bisogni, da interessi, da comportamenti sociali, da discorsi e manifestazioni, da comportamenti amministrativi, da leggi, da proposte tecniche, da risorse economiche e da bilanci di spesa, da urla e da silenzi, ecc., ecc., e si può svolgere in diverse, ma identificabili, dimensioni geografiche (un comune, una regione, uno Stato o, come nel caso dell'Unione europea, più Stati).

Tutto questo materiale può essere disposto in ordine, in un ordine logico e in un ordine cronologico, e ciò consente di ricomporre il processo decisionale, che può ovviamente essere ricondotto alla responsabilità di una, o più autorità pubbliche.

Pertanto, studiare le politiche pubbliche vuol dire porre al centro della ricerca le specifiche azioni intraprese dalle autorità pubbliche per affrontare, rinviare o eludere i problemi sorti in un determinato ambito territoriale e temporale.

Il luogo, non fisico ma metaforico, in cui prende avvio e si sviluppa una politica pubblica, viene definito "**arena**".

Se nel linguaggio drammaturgico l'attore è colui che agisce sulla scena interpretando una certa parte, nello studio delle politiche gli attori di *policy* (individuali o collettivi) sono proprio i soggetti che determinano il percorso della politica, con le loro interpretazioni, i loro ruoli, le loro azioni e le loro reazioni.

Così come la scena teatrale è riempita da attori che parlano, interloquiscono, agiscono, anche la scena delle politiche è caratterizzata dalla presenza di attori che comunicano e interagiscono. Gli attori teatrali, recitando, danno vita al dramma, gli attori delle politiche, agendo, danno vita e contenuto alle politiche stesse.

I *policy actors* fanno le politiche pubbliche (e sono quindi detti anche *policy makers*).

Già, ma quali attori fanno le politiche pubbliche? Ovvero, chi svolge un ruolo determinante nell'influenzare il percorso dei processi politico-decisionali aventi rilevanza collettiva?

Per un lungo periodo, la scienza politica ha teso a rappresentare i processi di politica pubblica come processi in cui era possibile individuare una specifica categoria dominante di attori decisionali, costituita dai **politici**, dai **partiti politici**, dal **sistema politico**.

Altri studiosi hanno invece teorizzato che siano le **burocrazie** a svolgere il ruolo principale nei processi di *policy*.

Comune ad entrambe le linee teoriche è comunque l'idea tendente ad individuare un attore o un *set* di attori considerati come dominanti.

Secondo un'altra linea, invece, le spiegazioni migliori e più ricche di quanto accade si ottengono attraverso immagini interpretative di tipo policentrico, che sottolineano come le *policies* siano caratterizzate dalla presenza di numerosi attori, molti dei quali spesso rilevanti e codeterminanti il percorso decisionale, in un contesto di difficile predeterminazione per quanto concerne i ruoli e le interazioni degli attori partecipanti.

L'impostazione dell'analisi sugli attori rilevanti delle politiche pubbliche dipende dalla definizione di politica pubblica da cui muove il ricercatore nella sua indagine

(come abbiamo visto, il problema della definizione più corretta da dare alla politica pubblica è ancora lontano dall'essere risolto).

Secondo alcuni studiosi "una politica pubblica è il prodotto dell'attività di una autorità provvista di potere pubblico e di legittimità istituzionale".

In base a questa impostazione si tenderà ad interpretare il processo di formazione delle politiche pubbliche come un gioco limitato a pochi protagonisti (appunto quelli dotati di potere pubblico o di legittimità istituzionale), mettendo di volta in volta l'accento sul ruolo del soggetto "politico" o su quello del soggetto "burocrazia", o sulla combinazione di forze dei soggetti rientranti nella definizione di partenza.

La logica che sta alla base di tale impostazione è la seguente: poiché le risorse di potere sono risorse scarse, coloro che ne hanno a disposizione una quota maggiore sono coloro che decidono.

L'altra prospettiva è fondata su una concezione delle politiche pubbliche che, già nel momento definitorio, le caratterizza per la presenza di una pluralità di soggetti senza distinguere tra la loro natura privata o pubblica.

Gli attori dotati di legittimità istituzionale ed elettorale vengono considerati senza pregiudizi di sorta come protagonisti rilevanti dei processi di *policy*, ma non come gli unici né, a priori, dominanti.

In questa diversa logica di ricerca, la politica pubblica è caratterizzata dalla plausibile presenza di differenti e spesso numerosi attori, individuali e collettivi, pubblici e privati, difficilmente predeterminabili, soprattutto nei loro comportamenti e nelle loro interazioni reciproche.

Da una parte abbiamo quindi una visione fortemente strutturata del "fare le politiche pubbliche", in cui si teorizza la presenza di un attore dominante (o di un *set* di attori dominanti), dall'altra una visione più aperta, non strutturata, policentrica, cui corrisponde la presenza di una molteplicità di attori - i partiti politici, gli apparati amministrativi, i gruppi di pressione e di interesse, i movimenti collettivi, i *mass media*, l'opinione pubblica, le corporazioni accademiche e professionali, gli esperti, ecc. - e una vasta possibilità di interazioni tra questi.

A questa seconda concezione delle politiche pubbliche appartiene l'introduzione, nella teoria analitica, del concetto di ***policy network***, cui si attribuisce la definizione di "reticolo, cioè di una configurazione variabile di relazioni e di legami fra gli attori (collettivi e individuali) della politica pubblica considerata".

L'attenzione si sposta dall'aspetto formale delle relazioni fra gli attori al ruolo giocato dalle reti nell'ordinare le interazioni fra soggetti diversi. In quest'ottica i *policy networks* rappresentano nuove forme del governo politico che riflettono le mutate relazioni fra Stato e società.

Il peso degli interessi organizzati, la congestione delle arene di *policy* derivante dall'ingresso di soggetti decisionali nuovi, o più informati, o maggiormente agguerriti, la segmentazione delle competenze pubbliche e la loro commistione con forme private di gestione dei poteri, rendono poco fruttuosa la tradizionale dicotomia fra Stato (controllo verticale) e mercato (equilibrio spontaneo), e richiedono nuovi e più articolati strumenti di analisi e di classificazione dei processi.

Quali sono i "fili" che formano la trama e legano fra di loro gli attori che compongono il *network*? I "fili" sono costituiti dalle negoziazioni e dagli scambi - di risorse, di informazioni, di riconoscimento - che avvengono attorno ad uno specifico problema di *policy*.

In questo senso, la partecipazione alle reti decisionali può risultare più o meno instabile e fluttuante, producendo arene decisionali più o meno affollate, a seconda dei reciproci interessi alla realizzazione di queste forme di scambio.

Se tutte le reti decisionali sono potenzialmente aperte, esistono regole formali o informali, più o meno rigide, che ne limitano di *fatto* l'accesso. Tali regole risultano spesso stabilite allo scopo di preservarne la specializzazione o l'influenza: la facilità-difficoltà di accesso e, quindi, le modalità di "adesione" ad un *policy network*, rappresentano dunque una dimensione rilevante dell'analisi scientifica dei processi di formazione delle politiche pubbliche.

A fronte degli attori del processo di *policy* stanno i destinatari delle politiche pubbliche (***policy takers***), cioè tutti coloro che, in modo più o meno percettibile, subiscono gli effetti positivi o negativi dell'adozione e della messa in opera di tali politiche.

La maggiore o minore estensione di tale categoria (tutti i cittadini, particolari classi o ceti, o specifici gruppi) costituisce un fattore importante per la determinazione del carattere della politica stessa e, in ultima analisi, del tipo di arena in cui essa viene definita.

È interessante rilevare che l'idea di *network* rende meno agevole la distinzione tra gli attori e i destinatari di una politica pubblica, perché spesso anche questi ultimi fanno parte in qualche modo della rete di negoziazioni e di relazioni che ha determinato il processo di formulazione e di adozione di quella determinata politica.

Più in generale, uno degli aspetti innovativi degli studi sulle politiche è quello di considerare i destinatari come soggetti attivi, cioè come veri e propri attori capaci di influenzare direttamente o indirettamente le dinamiche del *policy making*, e non più quindi, soltanto soggetti passivi dei programmi.

Concetto fondamentale nello studio delle politiche pubbliche è quello di "**agenda**", termine con il quale si identifica un insieme di cose da fare oppure di questioni ritenute rilevanti sulle quali si intende discutere.

La fase di formazione dell'agenda costituisce il momento iniziale di un processo di politica pubblica e, al tempo stesso, assume un ruolo decisivo per lo sviluppo e l'esito della politica pubblica stessa.

Si possono distinguere due tipi di agenda:

- l'**agenda politica**, in cui sono collocate tutte le questioni che in un dato momento sono ritenute di rilevanza collettiva dai membri della comunità politica;
- l'**agenda decisionale o istituzionale**, che raccoglie le questioni sulle quali si intende procedere fattivamente ad una decisione.

La formazione dell'agenda, quindi, può essere definita come quell'insieme di attività attraverso le quali vengono selezionate le questioni che sono ritenute meritevoli di essere trattate come problemi pubblici.

I processi di costruzione dell'agenda hanno un ruolo strategicamente rilevante, anzi determinante, all'interno dei processi di politica pubblica, poiché stabiliscono che cosa è importante, in un momento dato, per i decisori pubblici, e su che cosa è ritenuto necessario prendere delle decisioni che interessano la collettività.

Infatti, il numero dei problemi sociali, o degli eventi concettualizzabili come problemi, è sempre molto più ampio delle possibilità di intervento pubblico. Perciò il processo di definizione dei problemi politici è un processo estremamente competitivo, laddove la posta in gioco è l'opportunità di attirare l'attenzione pubblica e politica, ossia di esistere in quanto problema pubblico.

La **formazione dell'agenda** è costituita dai seguenti due elementi: la percezione e la definizione del problema e la mobilitazione delle risorse necessarie all'inclusione nell'agenda politica e/o nell'agenda istituzionale.

Per quanto riguarda il primo elemento si deve, innanzi tutto, sottolineare che la percezione di un evento in quanto problema politico è strettamente correlata all'esistenza di una sua definizione.

Cioè a dire che **i problemi politici non esistono di per sé, oggettivamente; oggettivamente esistono solo degli eventi, dei fatti.**

Perché questi diventino problemi hanno bisogno, innanzi tutto, di essere interpretati in un determinato modo che individua **una discrepanza tra ciò che è e ciò che si vorrebbe che fosse.**

Ma anche l'individuazione di una discrepanza non assicura, poi, che un problema diventi automaticamente un problema politico.

Più specificatamente, la rilevazione di un problema sociale, ovvero di una discrepanza tra le concrete condizioni di vita dei cittadini e le condizioni di vita che si ritiene di dover conseguire (che certo dipendono dalle caratteristiche strutturali e culturali della società), non porta con sé, intrinsecamente, una sua definizione in quanto problema politico.

Infatti, tale operazione presuppone che **i problemi possano essere correlati a determinate soluzioni.** Vedere degli eventi come problemi politici significa allora avere a disposizione dei codici, delle mappe cognitive, dei sistemi di valori sui quali fondare le proprie teorie di causa-effetto: il che vuol dire ipotizzare possibili soluzioni ai problemi che si intende affrontare.

Insomma, la semplice constatazione che esistono problemi sociali quali, per esempio, il tasso di disoccupazione, la spesa pensionistica, la povertà, la criminalità ecc., non fa di tali eventi dei problemi politici.

Il processo di definizione di questi fatti sociali come problemi politici implica la scelta sulla loro natura: a seconda delle teorie causali degli attori essi potranno essere definiti problemi politici (bisognosi dell'intervento decisionale pubblico) ovvero come problemi privati (lasciati, quindi, alla responsabilità degli altri ambiti del vivere sociale).

Dalla definizione dei problemi discende la selezione delle alternative e, come è stato efficacemente rilevato **la possibilità di scelta tra le alternative disponibili è lo strumento supremo del potere.**

Attenzione: non bisogna commettere l'errore di pensare che la definizione dei problemi sia un'attività che cessa nel momento in cui il problema riesce ad accedere all'agenda politica e/o istituzionale.

In realtà, proprio perché la definizione restringe il campo del contenuto delle politiche, la lotta per la definizione dei problemi accompagna continuamente il percorso di una politica pubblica.

Una questione pubblica è estremamente malleabile e un problema di politica pubblica non è mai definito una volta per tutte.

In questo senso, all'interno di una data società vi sono individui, gruppi e interessi che più di altri hanno la possibilità di presentare la propria definizione dei problemi e maggiori risorse per farla accettare; il ruolo dei *mass media*, in questo ambito, è fondamentale.

Una volta che un problema è stato definito, per essere iscritto nell'agenda politica e, successivamente ed eventualmente, nell'agenda istituzionale, ha bisogno della mobilitazione delle risorse necessarie allo scopo.

Perché una questione venga iscritta nell'agenda è essenziale che essa sia supportata da un'aggregazione di interessi rilevanti, che vi sia una resistenza limitata da parte di altri attori, la presenza di una consistente attenzione dei *mass media*, una continuativa pressione sulle sedi istituzionali della politica.

E anche così non è detto che la compresenza di tali elementi assicuri il passaggio dall'agenda politica all'agenda istituzionale: si dovrà infatti osservare non soltanto "se" l'evento è percepito e definito in quanto problema ma anche da "chi", da "quanti" e con "quale intensità" è percepito.

Un evento può essere percepito e definito come problema dall'opinione pubblica con un basso livello di intensità, mentre lo stesso evento può essere definito e percepito come problema con elevata intensità da un gruppo organizzato.

Mentre, nel primo caso, il problema entrerà difficilmente nell'agenda politica - e non entrerà affatto in quella istituzionale - nel secondo caso, a parità di condizioni, sussiste la probabilità di un'efficace attività di pressione per includere il problema nell'agenda.

Un problema politico entra nell'agenda istituzionale, ed è considerato materia su cui decidere necessariamente, solo se si crea una "**finestra**" di politica pubblica, ossia un'opportunità che consente l'incontro tra problemi, soluzioni ed esigenze politiche.

L'opportunità di includere un problema nell'agenda decisionale, quindi, si presenta in modo spesso imprevedibile, davanti all'esplosione di un problema (vecchio, o più probabilmente nuovo) percepito come stringente e ineludibile oppure innanzi a momenti topici del sistema politico-istituzionale (una elezione critica, l'avvicendamento dei rappresentanti parlamentari, l'avvicendamento ai vertici dell'amministrazione tra i responsabili politici oppure tra gli alti burocrati).

Tuttavia alcuni momenti più favorevoli all'apertura di una finestra di politica pubblica si presentano con un alto grado di prevedibilità, in rapporto a determinate fasi istituzionali (ad esempio, leggi di bilancio, atti di rifinanziamento di programmi

pubblici, rinnovo dell'organo esecutivo, ecc.). Resta il fatto che tali opportunità debbono essere viste e colte: esse sono comunque scarse.

La soluzione di un problema politico comporta sempre dei **costi** e dei **benefici**.

I costi e i benefici connessi alla formulazione, o derivanti dalla fruizione di decisioni pubbliche, costituiscono una variabile molto rilevante nello studio delle politiche pubbliche.

Da questo non deriva però né che le politiche con il migliore rapporto benefici/costi siano le più probabili, né che si possa, in una logica prescrittiva, consigliarle o imporle.

In realtà, lo stesso calcolo di tale rapporto, con riferimento ad un aggregato sociale complesso, è di difficile impostazione ed esecuzione.

Non esiste infatti un "ottimo" per la collettività, una funzione massimizzabile di benessere collettivo, in quanto, fra le altre cose, le utilità dei singoli non sono né addizionabili né confrontabili.

La validità dei concetti di costo e di beneficio non è quindi legata alla ricerca dell'individuazione della politica ottimale per una società, né alla quantificazione "oggettiva" degli effetti di una scelta pubblica:

È utile allora fare due semplici osservazioni.

In primo luogo, quando si parla di costi e di benefici non ci si riferisce esclusivamente ad una qualche valutazione economica del danno o del guadagno prodotti da una politica pubblica: le risorse implicate nella distribuzione di vantaggi e svantaggi, come implicitamente già sottolineato richiamandone la non quantificabilità e comparabilità, non sono sempre e solo economiche.

Si può semplicemente ipotizzare che i destinatari dell'intervento pubblico mettano a confronto diversi, limitati e soggettivi "**stati del (proprio) mondo**", e traggano da questi confronti un'idea dei costi che stanno subendo (o subirebbero) e dei benefici di cui stanno godendo (o di cui godrebbero).

In secondo luogo, e comunque, gli attori del *policy making*, in qualunque posizione del processo si trovino e qualunque varietà e volume di risorse controllino, tenderanno a favorire politiche che, nell'ottica della loro limitata capacità di esplorare le ramificazioni dell'albero decisionale, appaiono procurare loro vantaggi piuttosto che svantaggi, benefici piuttosto che costi.

Queste due osservazioni, in sé alquanto banali, sono necessarie per fare un piccolo passo in avanti, distinguendo fra benefici e costi assoluti, e benefici e costi relativi.

In termini assoluti, se l'adozione di una decisione pubblica dovesse comportare un miglioramento delle condizioni di tutti gli attori coinvolti - decisori e destinatari della politica - ci si potrebbe logicamente aspettare comportamenti cooperativi e ottime probabilità che tale decisione vada in porto.

Lo stesso dicasi se i vantaggi sono ottenuti da tutte le categorie nel presente, mentre i costi possono essere scaricati su "qualcun altro", non necessariamente su tutti, in un incerto futuro, **perché ciò che accadrà non viene mai percepito con la stessa forza di ciò che sta accadendo.**

Logiche di questo tipo nella formulazione e adozione di politiche pubbliche ha portato, ad esempio, alla scadenza di quelle che sono state definite le "cambiali intergenerazionali" in materia ambientale o previdenziale.

All'opposto, ovviamente, una decisione che prefigura costi assoluti generalizzati avrà una probabilità di essere adottata molto vicina allo zero, e troverà anch'essa comportamenti cooperativi nel suo rinvio *sine die*.

È stato questo, per molti anni, il caso delle politiche di spesa pubblica, che evidentemente comportava (e comporta) costi certi immediati e diffusi, e benefici futuri incerti, e forse non altrettanto diffusi.

In realtà, la vita politica è raramente caratterizzata da situazioni che permettono scelte sicuramente efficienti, o da deliberazioni che non prevedono vincitori.

La quotidianità delle decisioni pubbliche sta in qualche punto a metà strada, con alcune categorie con saldi decisionali positivi e altre con saldi passivi, mentre il futuro non è mai così distante da poter essere facilmente ignorato.

In conclusione, la domanda "**chi ottiene cosa, quando e come**" è esattamente il problema ricorrente dei *policy makers*, e il riconoscimento di una qualche differenza nella distribuzione di costi e benefici determina le dinamiche dei processi di *policy*.

In questa direzione è però conveniente abbandonare l'idea di trovare il "valore assoluto" di una politica per interessarsi invece al "valore relativo" (ed anche relazionale) del processo.

Rispetto al primo punto, mentre è del tutto evidente che se "qualcuno vince ed altri perdono" in termini assoluti, gli stessi "vincono e perdono" anche in termini

relativi, lo stesso non si può dire in caso di benefici generalizzati e, come è più probabile, di costi generalizzati.

In presenza di una torta da dividersi, riceverne fra tutti la fetta più piccola può essere considerato alla stregua di un costo (relativo); mentre se ciò che deve essere suddiviso è un peso da trasportare, riuscire a vedersi attribuito il collo più leggero è senz'altro avvertibile come beneficio (relativo).

Dal punto di vista analitico questa osservazione spinge verso due diverse strategie di ricerca:

- indagare la distribuzione relativa di costi e benefici, valutandoli possibilmente rispetto al sistema di valori dei soggetti destinatari della scelta pubblica e tentandone, in un certo senso, l'assolutizzazione (chi vince e chi perde "veramente", data la posta - positiva o negativa - da suddividere):

- occuparsi delle relazioni che vengono ad instaurarsi fra i *policy makers* coinvolti, intuendo da queste la qualità del gioco politico che è stato intrapreso, nonché i suoi effetti in termini di ripartizione (assoluta e relativa) di costi e benefici;

In questo senso si può parlare di politiche a somma positiva, negativa o nulla, ma non per intendere la maggiore o minore utilità sociale prodotta, quanto il tipo di interazione che qualifica il processo decisionale.

Nel caso di gioco a somma positiva, gli attori adottano comportamenti volti al raggiungimento di un accordo, in modo da ottenere una distribuzione consensuale dei costi e dei benefici.

Questo non vuol dire necessariamente che, in termini assoluti, i secondi siano superiori ai primi (può anzi accadere che vi siano solo costi da distribuire) ma che l'equilibrio non è stato raggiunto con l'esclusione penalizzante di attori o categorie rilevanti: esso è stato ottenuto partendo da un assunto di reciprocità, dalla legittimità di tutti gli interessi coinvolti.

Riformare il sistema pensionistico, per restare al solito esempio, non è politica che non preveda costi per tutti (scontando il fatto che si tratta di evitare la bancarotta previdenziale a cui saremmo altrimenti destinati): essa può comunque essere concettualizzata come gioco a somma positiva nel momento in cui il processo vede consensualmente coinvolti i principali protagonisti del patto previdenziale.

Parallelamente, con gioco a somma zero non si deve intendere necessariamente l'equivalenza assoluta dei costi e dei benefici distribuiti, ma il fatto che il processo decisionale ha visto alcune posizioni prevalere su altre, convogliando i benefici (o i minori costi) sulle prime e i costi (o i minori benefici) sulle seconde.

La regola decisionale dell'unanimità obbliga al confronto e alla cooperazione, producendo - se si riescono ad evitare i rischi di stallo - processi a somma positiva anche in situazione di scarsità.

La regola decisionale della maggioranza semplice incentiva invece la competizione e il gioco a somma zero - in cui alcuni vincono ed altri perdono - anche in situazione di prosperità di risorse.

Processi a somma negativa possono invece prodursi come esito collettivamente irrazionale di comportamenti singolarmente razionali: è questo il caso in cui l'intreccio del tentativo di sfruttare competitivamente la situazione da parte di tutti gli attori porta a risultati individualmente e collettivamente indesiderabili.

Un ulteriore elemento che va ad aggiungersi e a complicare il quadro fin qui tratteggiato, è la variabile "**tempo**". Normalmente, infatti l'assegnazione di costi e benefici non avviene mai sincronica mente, nello stesso momento.

È vero che, come si è già avuto modo di sottolineare, la limitata razionalità dei partecipanti ai processi di *policy*, così come quella di tutti i cittadini, impedisce una approfondita valutazione degli effetti nel tempo delle diverse ramificazioni del processo decisionale, appiattendo il futuro e scontandolo a tassi più o meno elevati, ma è anche vero che, spesso, è proprio l'esistenza di un futuro (su cui riversare costi o in cui sperare per vedere ripagate le rinunce del presente) a permettere la soluzione dei più complessi processi decisionali.

Quando, in nome di una qualche finalità collettiva (la riduzione del debito pubblico, la riforma previdenziale, il rispetto di utili accordi internazionali), vengono richiesti a tutti dei sacrifici, riportare il gioco al presente per vedere chi paga di più e chi di meno non è sufficiente: solo reinserire la variabile tempo, le soggettive valutazioni di un futuro dai tratti più o meno indistinti, restituisce per intero la complessità del processo di *policy*.

Esaminiamo ora l'aspetto della **attuazione delle politiche pubbliche**.

Per molto tempo gli studiosi di politiche pubbliche hanno dato per automatica e scontata la traduzione in azioni da parte degli apparati burocratici delle decisioni approvate dai parlamenti e dai governi, nazionali o territoriali.

Anche ammettendo che tale prospettiva potesse avere un fondamento in relazione alle politiche tradizionalmente al centro dell'azione statale (politica commerciale e monetaria, difesa, ordine interno), diviene presto evidente (ma va notato il consistente scarto temporale tra l'emergere del problema e l'attenzione che ad esso dedicano gli accademici) come l'attuazione di nuove politiche complesse e

ambiziose poste in essere, specie a partire dal dopoguerra, nel campo della promozione dell'economia, del *welfare* o, successivamente, in settori del tutto nuovi quali la tutela delle risorse ambientali, si discosti nettamente dalle modalità di esecuzione "automatica".

Le finalità dello studio sull'attuazione delle politiche pubbliche sono di natura sia analitica (ricostruzione dei processi e spiegazione dei risultati) che prescrittiva (indicazione delle condizioni atte ad assicurare quanto meno maggiori probabilità di successo).

L'attività di attuazione presuppone una fase ad essa precedente in cui siano state formulate decisioni di carattere generale - tipicamente in veste normativa - contenenti obiettivi che si cerca di conseguire, per l'appunto, attraverso l'attività attuativa. L'attuazione, quindi, è stata definita come "azioni dirette al raggiungimento di obiettivi posti da precedenti decisioni di *policy*", "processi d'interazione tra la fissazione degli obiettivi di carattere generale e le azioni mirate a conseguirli"; "fase della politica pubblica in cui si producono atti ed effetti imputabili ad uno schema normativo di intenzioni".

Tali definizioni rispecchiano l'approccio comunemente definito "**top-down**" che ha dominato la prima fase delle ricerche sull'attuazione delle politiche pubbliche.

Secondo questa impostazione, il parametro di riferimento per la valutazione è rappresentato dagli obiettivi indicati dal programma e, di conseguenza, l'analisi accentra l'attenzione sul **rapporto tra obiettivi e risultati** e sulla **congruenza tra le modalità attuative** (azioni, attori, procedure) **previste dal programma normativo e quelle concretamente poste in essere** nella messa in opera.

In quest'ottica, dunque, la conformità alle norme nell'azione attuativa assicura il raggiungimento degli obiettivi indicati. Assunto implicito di tale prospettiva è che ottenere un'adeguata attuazione è solo un problema di capacità di controllo dei decisori sui processi politici, organizzativi e tecnologici rilevanti per la *policy* e la sua attuazione. L'intento del ricercatore secondo questo approccio è di valutare l'eventuale "scarto" tra obiettivi indicati ed effetti realmente prodotti, e sulla scorta di questo tentare di individuare le cause in grado di rendere conto dell'insuccesso più o meno consistente registrato.

Fra la fine degli anni Settanta e gli inizi degli anni Ottanta emerge, soprattutto per merito della scuola di Berlino, un approccio più "disincantato" rispetto ai primi studi statunitensi e che, considerando il verificarsi di *deficit* di attuazione un aspetto fisiologico piuttosto che patologico, è orientato a rovesciare l'approccio analitico partendo dal basso verso l'alto ("**bottom-up**"). La domanda alla base della ricerca non

è più la misura in cui le prescrizioni formalmente enunciate dai programmi vengano o meno rispettate bensì quali siano gli esiti e più precisamente gli impatti delle politiche sul sistema di riferimento, per risalire quindi ai fattori in base a cui siano spiegabili. In quest'ottica conviene procedere alla ricostruzione dei processi a ritroso partendo dal livello più basso possibile, dove le azioni delle amministrazioni si intersecano con le scelte dei soggetti privati.

Se dunque i sostenitori del "*top-down*" sono interessati alla misura in cui viene data attuazione ai "programmi formali", i loro critici concentrano l'attenzione sui "problemi" di *policy* e sull'efficacia con cui vengono gestiti.

In questa ottica le variabili dipendenti tipicamente utilizzate sono pertanto rappresentate da:

- a) l'impatto sui problemi che le politiche cercano di confrontare;
- b) i comportamenti degli attori a qualsiasi titolo coinvolti e le motivazioni alla base di questi (in modo da controllare la misura in cui variazioni di comportamenti siano dovuti alla politica pubblica o piuttosto a fattori esogeni);
- c) gli *outputs* politico- amministrativi.

Il carattere induttivo dell'approccio consente:

- di cogliere - empiricamente e senza preclusioni aprioristiche - la reale influenza esercitata dai vari fattori (attori, componenti del programma), incluse le variabili afferenti alla struttura politica, economica e sociale del contesto entro cui i processi hanno luogo;
- di verificare in che misura gli esiti siano riconducibili all'azione pubblica o, invece, a fattori esogeni alla politica in esame;
- di valutare i risultati anche dal punto di vista degli attuatori (tipicamente periferici) e dei destinatari delle politiche (nonché l'influenza da questi esercitata), invece che unicamente dal punto di vista dei *policy makers*.

Neppure questo approccio è esente da critiche. L'approccio *bottom-up*, ad esempio, sottovaluta le capacità dei decisori di influenzare obiettivi, preferenze e strategie degli attori manipolando la struttura (in particolare le "regole del gioco") entro cui essi operano grazie all'impiego delle risorse che controllano. Sotto il profilo metodologico va evidenziata l'elevata soggettività lasciata al ricercatore nella valutazione degli esiti e nella scelta degli indicatori da utilizzare; non essendo più il parametro di riferimento rappresentato dagli obiettivi espressi dal programma, spetta infatti al ricercatore scegliere i criteri che a suo giudizio siano rilevanti per il problema di *policy*.

La ricerca sull'attuazione ha permesso di enucleare alcune significative caratteristiche degli attori presenti nei relativi processi che si possono così sintetizzare:

a) circa la corrispondenza assiomatica burocrazia-attuazione è sufficiente ricordare come le burocrazie intervengano con varie modalità in altre fasi del processo di *policy* oltre a quella dell'attuazione - in particolare, contribuendo a formare l'agenda e a determinare la sostanza delle decisioni - e, inoltre, come esse sfruttino gli ampi margini di autonomia di cui godono per plasmare in maniera sostanziale le politiche nel corso della loro attuazione: sono non di rado proprio gli scostamenti dei "burocrati" dai programmi e dalle procedure ad assicurare il conseguimento di risultati, a determinare la capacità delle *policies* di produrre beni pubblici. La distinzione tra politica e amministrazione dunque non è, nella realtà netta;

b) l'attuazione consiste di processi complessi cui prende parte una molteplicità di attori istituzionali e "sociali" destinatari delle politiche o ad esse comunque interessati con obiettivi divergenti. I destinatari non recepiscono passivamente le politiche, ma interagiscono, esercitano pressioni sia sugli stessi esecutori che sui decisori affinché a loro volta mutino le politiche o introducano deroghe, eccezioni, emanino circolari interpretative e così via. I processi di attuazione sono quindi determinati da strutture più o meno organizzate - *networks* di soggetti (amministrazioni e destinatari) attivati dai programmi - e connessi da reti di comunicazione;

c) ben di rado una singola amministrazione è responsabile dell'attuazione che, di regola, si sviluppa in un contesto di tipo interorganizzativo; la "complessità dell'azione congiunta" fra i diversi apparati coinvolti e la loro capacità di cooperazione giocano pertanto un ruolo determinante ai fini dei risultati delle politiche. Va quindi sottolineata l'importanza delle relazioni interorganizzative come fattore responsabile del "successo" o del "fallimento" di molti programmi, specie quando sia richiesta la cooperazione di apparati facenti capo a differenti livelli di governo locali o regionali dotati di poteri autonomi;

d) sul piano delle relazioni tra gli attori politico-amministrativi e quelli sociali, il fatto che queste si svolgano principalmente sul piano della contrattazione reciproca piuttosto che su quello "autoritativo" costituisce un dato fisiologico piuttosto che patologico.

Le considerazioni svolte sin qui in merito agli attori coinvolti nell'attuazione delle politiche consentono di pervenire a due generalizzazioni. La prima è che, contrariamente alla concezione dell'attuazione come mera attività tecnico-esecutiva,

essa risulta essere caratterizzata in senso squisitamente politico, e come tale va analizzata. È in sede di attuazione che si determina in cosa effettivamente consista una politica pubblica, quali siano i suoi reali scopi e soprattutto le sue conseguenze in termini di allocazione di risorse e benefici scarsi tra individui e gruppi della società.

Contrariamente alla immagine classica secondo cui i giochi politici sono circoscritti al momento della formulazione, i soggetti portatori di interessi esercitano la propria influenza anche in questa fase. L'esigenza di trovare compromessi in sede politica, come accennato in precedenza, non di rado si traduce in decisioni ambigue, ovvero nel fatto che si passa agli esecutori la gestione delle questioni che i *policy makers* non sono stati in grado di risolvere.

Lungi dall'essere un'attività svolta in assenza della politica, nell'attuazione proseguono i conflitti iniziati nella fase di formulazione.

La seconda generalizzazione, peraltro strettamente interrelata con la precedente, è che la distinzione tra le fasi di formulazione e di attuazione nel processo di politica pubblica, pur rivestendo una notevole utilità scientifica, si riferisce a una sequenza tutt'al più di natura logica, ma certamente non cronologica.

Quello di *policy* è in realtà un *continuum* difficilmente estraibile per il carattere interattivo che si instaura fra il momento della formulazione e l'azione attuativa che porta a continue riformulazioni.

Possiamo ora analizzare i concetti di **efficacia** e di **efficienza** delle politiche pubbliche.

Nello studio delle organizzazioni l'efficacia è normalmente definita come il rapporto fra obiettivi e risultati di un determinato intervento organizzativo.

Nello studio delle politiche pubbliche occorrono definizioni un po' più complesse, dato che l'analisi non è riferita ad una singola organizzazione, ma ad una politica pubblica in cui si manifestano solitamente rapporti fra diversi soggetti organizzati più o meno stabilmente e strutturalmente.

Nessuna società complessa può immaginare in modo semplice e non ambiguo quali cose voglia raggiungere, in quale ordine di priorità, e con quali modalità.

Nelle politiche pubbliche gli obiettivi sono ambigui, sovente sono un campo di relazioni conflittuali piuttosto che una piattaforma condivisa, e infine le tecnologie per ottenerli non sono conosciute a priori.

Uno studioso, Peter Drucker, ha osservato che "**l'efficienza si riferisce al modo giusto di fare le cose, l'efficacia si riferisce al fare le cose giuste**".

Secondo questa definizione, le politiche sono valutate rispetto alla loro capacità di rispondere ai problemi collettivi che le definiscono.

Un problema, secondo una definizione da manuale, è un bisogno o una domanda, o un'opportunità insoddisfatta di intervento pubblico. L'identificazione dei problemi di *policy* non è questione scontata, dato che, come abbiamo visto, essi non esistono in natura, ma sono il frutto dell'interazione fra gli attori, cioè delle costruzioni e rappresentazioni sociali operate dagli attori che agiscono in quello "spazio costruito attorno al problema" che è la *policy*.

È a questo punto che entrano in scena gli indicatori di efficacia, i quali sono tanto più utili se sono costruiti in modo da andare oltre il monitoraggio delle condizioni socio-economiche, indirizzandosi verso una conoscenza orientata al governo delle politiche, cioè, in altri termini, alla "valutazione come supporto ai processi decisionali".

Se, per esempio, la politica oggetto di valutazione è l'assistenza domiciliare agli anziani, che risponde al problema collettivo di ritardare il ricovero dell'anziano, il grado di efficacia sarà misurato proprio in termini del prolungamento della data media di ingresso nei ricoveri.

Se, invece, la politica è quella della nettezza urbana, sono gli indicatori del grado di pulizia delle strade a rappresentare le misure di efficacia.

Se, infine, ci si trova a valutare un intervento di formazione professionale, è in termini di inserimento nel mercato del lavoro (in posizioni coerenti con la formazione ricevuta) che si costruiscono gli indicatori.

In questa logica il governo efficace delle politiche " non è più un'attività organizzata attorno alla formulazione ed attuazione dei piani ma un'attività continua di prova ed errore, di osservazione e azione".

Nell'accezione tradizionale della teoria economica si distingue fra "**efficienza tecnica**" ed "**efficienza allocativa**".

L'efficienza tecnica è misurata come rapporto fra il prodotto (*output*) e i fattori di produzione (*inputs*) necessari per la realizzazione dell'*output*. Essa viene conseguita quando sono presenti alcune condizioni, fra cui la possibilità di calcolare costi e benefici dell'utilizzo di risorse scarse in relazione ad un ordine gerarchico degli obiettivi.

Ne consegue che l'applicazione di questo concetto è correlata ad alcune ipotesi sul processo decisionale, e in particolare alla ipotesi sulla razionalità dei decisori.

La dimensione "allocativa" dell'efficienza si riferisce invece alla configurazione delle risorse prodotta dagli scambi che hanno luogo nel mercato. In particolare, gli economisti definiscono un'allocazione delle risorse efficiente rispetto ad un'altra quando, nel passaggio dalla prima alla seconda, aumenta l'utilità di almeno un individuo, e nessuno peggiora la propria.

Questa nozione di efficienza allocativa - denominata "efficienza paretiana" - ha il pregio, dal punto di vista degli economisti, di evitare il confronto intersoggettivo delle utilità, ovvero il ricorso a giudizi di valore. Infatti per la teoria economica le utilità individuali sono non comparabili, non commensurabili e totalmente soggettive.

Questa definizione di efficienza non è importabile acriticamente nell'analisi delle politiche pubbliche.

L'efficienza come concetto-chiave per l'analisi del comportamento economico di un'impresa ha una giustificazione nel fatto che il motivo della sua attività (per esempio, "il perché" si producono frigoriferi) è dato dal rapporto con il mercato. La capacità di cogliere obiettivi apprezzabili è data dal rapporto con la domanda di frigoriferi: basta quindi una semplice contabilità per capire se un'attività di impresa è efficace oppure no. E, avendo ben chiari i contorni dell'efficacia, sarà molto più facile definire corretti indicatori di efficienza.

Diversamente, nell'analisi delle politiche concentrare l'attenzione sull'efficienza, quando manca un test di efficacia, cioè quando non è stato ben chiarito il "perché" di certe attività pubbliche, può causare un'impostazione non corretta. Si rischierebbe infatti di essere più efficienti nella produzione di politiche che non rispondono a un vero bisogno, a una cosciente domanda o a un'opportunità di intervento pubblico.

In altri termini, mentre nell'organizzazione imprenditoriale è sempre possibile stabilire una relazione lineare tra efficacia ed efficienza, nelle politiche pubbliche ha senso parlare di efficienza solo a parità di efficacia.

L'efficienza pertanto non può essere considerata una condizione necessaria e nemmeno sufficiente per l'efficacia. Il controllo di efficacia, al contrario, si presenta nella valutazione delle politiche pubbliche come una precondizione, una priorità logico-concettuale, per poter assegnare significato alla dimensione dell'efficienza.

Assunta questa impostazione si può verificare come gli investimenti iniziali in una nuova *policy* diano di solito luogo a miglioramenti di efficacia.

Dopo un certo livello, tuttavia, il rendimento marginale di un investimento aggiuntivo può essere sempre più limitato (per esempio, oltre un determinato livello,

una maggiore spesa pubblica per i trasporti non ha impatti considerevoli sul livello di soddisfazione della domanda di mobilità).

Classificazione delle politiche pubbliche

Una possibile classificazione delle politiche pubbliche è quella che si rifà alle elaborazioni teoriche di Theodor Lowi, che è lo studioso statunitense che ha prodotto il primo e più autorevole sforzo di ribaltare il rapporto causale tra politica e politiche proponendo una linea teorica secondo cui sono le politiche a determinare la politica e non viceversa.

Secondo Lowi, partendo dalla definizione della politica pubblica come "deliberata coercizione" e utilizzando due dimensioni della coercizione (l'ambito di applicazione e la probabilità di applicazione) come criteri di classificazione si possono individuare quattro tipi di politica pubblica: il tipo distributivo, il tipo regolativo, il tipo redistributivo e il tipo costituente.

Di seguito una breve descrizione delle quattro tipologie di politiche pubbliche:

- Prima tipologia: **politica distributiva** Si caratterizza per avere un ambito individuale e una probabilità remota di applicazione della coercizione. Gli elementi che definiscono questo tipo sono: l'attribuzione di beneficio immediato a destinatari visibili; l'occultazione dei costi, la facilità di disaggregazione della politica in una miriade di micro provvedimenti individualizzanti (senza tenere conto della limitatezza delle risorse); l'assenza di un confronto tra chi vince e chi perde; la presenza di numerosi gruppi di interesse e di pressione; interazioni tra gli attori sostanzialmente prive di rilevanti momenti conflittuali, mancando la confrontabilità tra gli interessi rappresentati; le commissioni parlamentari oppure le aziende pubbliche come luoghi decisionali.
- Seconda tipologia: **politica regolativa** È caratterizzata da un ambito individuale e dall'immediatezza di applicazione della coercizione. Le caratteristiche delle politiche regolative sono: la riduzione o la delimitazione dei comportamenti di individui o gruppi; la scelta diretta tra chi vince e chi perde; relazioni fortemente conflittuali tra gli attori che rendono queste politiche altamente instabili e che incentivano gli attori a fondare le loro relazioni sulla negoziazione; le assemblee legislative come luogo decisionale privilegiato.
- Terza tipologia: **politica redistributiva** È delimitata da un ambito esteso e da immediatezza di applicazione della coercizione. Gli elementi costitutivi di

questo tipo sono: l'attribuzione di benefici economici e di deprivazioni a larghi settori della società; la presenza di pochi attori decisionali collocati ai vertici del sistema (esecutivo e grandi associazioni di rappresentanza degli interessi); relazioni stabili e fortemente istituzionalizzate di tipo corporativo; forte ideologizzazione.

- Quarta tipologia: **politica costituente** Si caratterizza per un ambito esteso e una probabilità remota della coercizione. Questo tipo di politica pubblica si configura, a differenza degli altri, per l'accentuazione del contenuto sostantivo dell'intervento. L'elemento specifico della politica costituente è, infatti, rappresentato dal referente sostantivo della *policy*, individuato nelle regole e negli assetti istituzionali di un sistema politico-amministrativo. Gli attori partecipanti sono quelli direttamente destinatari delle decisioni, cioè i burocrati e i partiti politici.

All'interno delle teorie economiche della regolazione è nato il termine "cattura", che fa riferimento all'ipotesi per cui, date certe condizioni, i tornaconti privati di *policy takers* dotati di notevoli risorse possono prevalere sugli interessi della collettività. Più specificatamente, le "politiche regolative", lungi dal costituire un costo e un vincolo all'azione per tali destinatari, sarebbero formulate proprio a tutela di quegli interessi ristretti.

I *policy makers*, non avrebbero infatti alcuna convenienza ad investire le loro scarse risorse di tempo per promuovere politiche volte a soddisfare interessi diffusi, ricavando un'utilità maggiore (in termini di riconoscimento, denaro per le campagne elettorali e, in ultima analisi, probabilità di rielezione) dalla formulazione di politiche capaci di tutelare specifici gruppi privati.

Tale tutela avverrebbe principalmente attraverso l'innalzamento di barriere all'ingresso sul mercato di potenziali concorrenti, la statuizione di standard tarati su quelli dei destinatari beneficiati, l'incentivazione di beni complementari, la disincentivazione di beni sostitutivi, e così via.

Si determinerebbe pertanto una inerziale tendenza da parte dell'amministrazione pubblica e dei suoi esponenti politici ad occuparsi sempre meno di interesse pubblico e sempre più degli interessi dei propri destinatari-clienti.

Questa tendenza si esprime in molte forme: si pensi ad esempio al fenomeno del *pantouflage*, cioè del passaggio di personale pubblico alle aziende private con cui essi intrattenevano relazioni.

Un affondo sulle quattro tipologie delle politiche pubbliche

Le politiche distributive

Con l'espansione del settore pubblico, e in particolare del welfare state, le decisioni che riguardano la spartizione delle risorse di bilancio si sono imposte come oggetto preminente dell'attività di governo. Molto spesso si tratta di decisioni che assegnano benefici in forma esplicita ad una o più categorie di cittadini, senza imputare in forma altrettanto esplicita i costi ad altre categorie. Questa asimmetria tra benefici (tangibili e concentrati) e costi (occulti o diffusi su grandi numeri) costituisce la caratteristica forse più distintiva delle politiche distributive. In esse manca una chiara identificazione (in termini sia oggettivi che soggettivi) del "pagatore": vi è sempre qualcuno che riceve, ma senza che vi sia una parallela ed esplicita sottrazione di risorse a qualcun altro, come avviene invece nelle politiche redistributive.

Trasferimenti e sussidi monetari sono i benefici che più tipicamente sostanziano le erogazioni distributive: si tratta di beni che si prestano per loro natura ad essere suddivisi in quote e che sono dunque particolarmente adatti ad essere dispensati in forma selettiva e differenziata (al limite ad personam). Anche se i loro destinatari possono occasionalmente coincidere con gruppi sociali di grande ampiezza (per esempio un'intera categoria occupazionale), le politiche distributive tendono di norma a rivolgersi a piccoli gruppi, talché il loro impatto individuale (ossia di ogni singola politica) rimane perlopiù modesto rispetto a quello originato da altre policies. Questa elevata disaggregabilità tanto dei loro contenuti quanto dei loro destinatari distingue le politiche distributive da altri tipi di politiche - come quelle regolative - che possono a volte anch'esse caratterizzarsi per la combinazione "benefici concentrati - costi diffusi".

L'asimmetria fra costi e benefici, l'elevata disaggregabilità, l'impatto esterno relativamente modesto delle politiche distributive tendono ad attivare processi di politics a loro volta contraddistinti da tratti peculiari e ben riconoscibili. L'assenza (apparente) di pagatori fa sì che non emerga, né a monte né a valle della decisione di policy, uno scontro fra interessi contrapposti. L'interesse in gioco è uno solo: quello di chi aspira a ricevere.

Di conseguenza, il problema "politico" non è tanto quello di competere con degli antagonisti, quanto quello di creare le condizioni e l'occasione che consentano la cattura del beneficio.

Certo, anche il perseguimento di assegnazioni distributive origina un potenziale di concorrenza fra i vari aspiranti (le categorie e i loro sponsor politici): anche prescindendo dai costi, le risorse disponibili per la spartizione sono infatti limitate. La conflittualità tende, tuttavia, a restare circoscritta e quasi sempre la strategia più razionale è quella della cooperazione e del compromesso con gli altri partecipanti: cooperazione per massimizzare le dimensioni della torta da spartire, a tutto discapito dei pagatori occulti, e compromesso per adottare modalità di spartizione "universalistiche", tali per cui ciascuno riceva qualcosa. In queste dinamiche di collusione distributiva, le categorie e i gruppi politici che le rappresentano (o ne ricercano il consenso) non hanno nessuna convenienza a esprimere valutazioni e a negoziare bilateralmente o multilateralmente sulle rispettive istanze (peraltro difficilmente confrontabili). La convenienza sta, al contrario, nella non interferenza reciproca e nello scambio di voti e di favori: ciascuno è lasciato libero di accaparrarsi benefici nel settore che più gli interessa, purché non imponga costi diretti agli altri; quando si deve raggiungere un compromesso, chi ha preferenze "non intense" deve sacrificarsi a favore di chi ha preferenze "intense", con la promessa di compensazioni collaterali o differite ispirate a criteri di "reciprocità".

Il policy making distributivo è tipicamente scoordinato, frammentario, incoerente: si presenta come una sequenza di provvedimenti micro settoriali periodicamente intercalata da "accordi spartitori" volti a pareggiare i conti fra i partecipanti. In quest'ultimo caso, si tratta perlopiù di provvedimenti omnibus, con contenuti disparati, a volte persino contraddittori.

Un altro rilevante tratto distintivo della politica distributiva è che essa tende a prodursi in ambienti istituzionali frammentati e opachi, nei quali è difficile individuare con chiarezza tanto il "luogo della decisione" quanto il responsabile della medesima: i Parlamenti-arena, articolati in due camere e numerose commissioni, costituiscono l'ambiente ideale per la produzione di decisioni distributive.

Anche gli spazi decisionali fortemente segmentati alimentano questo tipo di decisioni: in questo caso luoghi e responsabili delle decisioni sono visibili, ma non vi sono incentivi alla gestione delle interdipendenze e ciascun settore (che può essere internamente strutturato in autonomi networks) può procedere relativamente indisturbato.

È da notare che tutte queste caratteristiche rendono la policy distributiva particolarmente esposta alle degenerazioni clientelari (scambi personali e diretti fra policy makers e policy takers: tipicamente benefici pubblici contro voti) e possono creare le condizioni per l'insorgenza di corruzione politica (benefici pubblici contro regali privati).

Tra i vari tipi di policies, le politiche distributive hanno registrato negli ultimi decenni una vera e propria proliferazione. Si può dire che i sistemi di policy occidentali hanno attraversato fra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta un lungo "ciclo distributivo", caratterizzato appunto dalla relativa preminenza di questo tipo di provvedimenti.

I fattori responsabili di tale tendenza sono molteplici. In primo luogo vanno menzionati due fattori che hanno enormemente facilitato la conditio sine qua non di ogni politica distributiva: l'occultamento dei costi.

Il primo di questi fattori è rappresentato dagli elevati tassi di sviluppo economico registrati, appunto, a partire dagli anni Cinquanta, che hanno messo a disposizione dei policy makers quote "automaticamente" crescenti di risorse da redistribuire sotto forma di interventi pubblici. Quando l'economia cresce, anche a parità di aliquote crescono di pari passo le stesse entrate dell'erario: si generano in altre parole risorse aggiuntive senza espliciti costi aggiuntivi. È questo "dividendo fiscale» che ha originariamente attivato la sequenza di appropriazioni/elargizioni senza pagatori apparenti.

Il secondo fattore è stata la progressiva conversione al deficit spending da parte dei responsabili della politica economica e sociale, nonché l'adozione di svariate tecniche finanziarie capaci di attenuare o nascondere i costi immediati dell'intervento pubblico.

L'esempio più eclatante è costituito sotto questo secondo profilo dal meccanismo della "ripartizione" in campo previdenziale. Tale meccanismo consiste, come è noto, nella riscossione di contributi dalla generazione attiva e nella loro immediata erogazione, sotto forma di pensioni, alla generazione ritirata dal lavoro. Nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta, quasi tutti i sistemi pensionistici europei hanno adottato il meccanismo della ripartizione, soprattutto in occasione dell'introduzione di nuovi schemi per nuove categorie. Ora, se si crea un nuovo schema finanziandolo a ripartizione, la prima generazione di ritirati dal lavoro può ricevere la pensione "gratis": le pensioni in suo favore possono essere, infatti, comodamente finanziate dai versamenti della prima generazione di contribuenti, i quali potranno comunque contare sul sostegno della generazione successiva (e così via). Ciò è, per esempio, quanto è successo in Italia quando furono istituite le gestioni pensionistiche per i lavoratori autonomi, tra il 1957 e il 1966.

In un periodo in cui le tendenze occupazionali, demografiche e macroeconomiche puntavano tutte in direzione favorevole, l'adozione della ripartizione ha costituito una tentazione irresistibile per delle classi politiche desiderose di conquistarsi il consenso

delle varie categorie: la prima generazione di pensionati poteva ricevere, come si è detto, un cospicuo regalo; la prima generazione di contribuenti era comunque soddisfatta per la prospettiva di una vecchiaia per la prima volta protetta dallo Stato, gli oneri derivanti da possibili squilibri nel rapporto fra contribuenti e beneficiari venivano "scaricati" sulle generazioni future, politicamente irrilevanti. L'evoluzione del settore pensionistico nel corso dell'"aureo" ventennio 1955-1975 offre davvero numerosi esempi da manuale di politiche distributive, spesso varate congiuntamente in "pacchetti" volti ad accomodare gli interessi di un ampio numero di categorie.

Resa possibile - sotto il profilo dei costi - dalla lunga fase espansiva postbellica e dai nuovi orientamenti e strumenti della politica economica, la proliferazione delle politiche distributive è stata, però, alimentata da altri due fattori di natura squisitamente politica.

Il primo di questi è stato il processo di progressiva frantumazione della domanda sociale registrato in tutte le democrazie occidentali a seguito sia del declino dei tradizionali collanti ideologici e subculturali sia delle rapide trasformazioni socio-economiche. La politica "di classe" ha progressivamente lasciato il posto alla politica "delle categorie": ossia nuovi aggregati sociali definiti in base al settore, spesso il micro settore occupazionale di appartenenza, oppure in base al loro pacchetto di spettanze in seno al welfare state. Questi aggregati si sono rapidamente trasformati in altrettanti gruppi di interesse speciale, mobilitati per ottenere i più svariati differenziali di privilegio dai rispettivi governi.

È stato efficacemente dimostrato come l'interazione e la competizione fra gruppi di interesse speciale tenda per sua natura ad alimentare la produzione di politiche distributive. Per i piccoli gruppi i costi dell'autoorganizzazione sono infinitamente minori rispetto ai grandi gruppi; inoltre, la crescita della complessità sociale conferisce anche ai piccoli gruppi un elevato potere di ricatto, che consente loro di soddisfare facilmente le proprie rivendicazioni a scapito delle collettività diffuse e non organizzate.

Prendiamo il caso del settore sanitario. È ben vero che la sua rapida espansione negli ultimi decenni ha promosso un miglioramento generalizzato delle condizioni di salute dell'intera popolazione, servendo così un importante interesse diffuso. Ma la categoria dei "pazienti" (estesa, disorganizzata, per sua natura mutevole) è stata solo una comparsa di secondo piano della politica sanitaria, la quale ha invece principalmente risposto alle sollecitazioni dei molti gruppi di interesse speciale che si sono formati nel settore: categorie di medici, di paramedici, di amministratori ecc. Il miglioramento della qualità dei servizi nell'interesse dei pazienti è stato così relegato a obiettivo residuale, spesso a semplice sottoprodotto occasionale delle politiche

rivolte a soddisfare gli interessi distributivi dei fornitori dei servizi, con oneri crescenti (anche se poco visibili) per l'erario pubblico.

Il secondo fattore di natura politica ha operato sul versante dell'offerta ed è connesso con l'affermazione dei partiti "pigliatutto" e del "governo dei partiti".

Il declino della politica di classe ha spinto i partiti ad adottare strategie di competizione espansiva a tutto campo, mentre l'estensione della sfera di influenza partitica sulle decisioni di politica pubblica ha messo a disposizione nuove e preziose risorse per questa competizione. L'aggregazione intercategoriale attraverso micro distribuzioni di benefici pubblici è diventata così l'obiettivo primario (in quanto potenzialmente più remunerativo) degli attori politici.

La logica della pressione pluralistica dei gruppi di interesse (sul lato della domanda politica) e quella della competizione a tutto campo fra partiti pigliatutto (sul lato dell'offerta politica) si sono così rinforzate a vicenda nell'alimentare il lungo ciclo distributivo registrato dalle democrazie occidentali sino agli anni Ottanta.

Come si è detto, le caratteristiche costitutive delle policies distributive (in particolare l'asimmetria fra costi e benefici e la disaggregabilità di questi ultimi) e della loro politics (bassa conflittualità, universalismo, reciprocità ecc.) rendono questo tipo di intervento assai "facile" e conveniente per gli attori politici: così facile e così conveniente che molto spesso politiche più "difficili" come quelle regolative o redistributive tendono a degenerare verso pratiche - appunto - distributive.

Alla lunga, tuttavia, le sequenze o i cicli distributivi tendono ad avvitarci in vere e proprie spirali espansive, con conseguenze nefaste sul piano economico e finanziario.

Nei contemporanei welfare state, gran parte delle assegnazioni categoriali avviene tramite la concessione di "spettanze": il diritto ad una maggiorazione pensionistica, ad un'esenzione fiscale, ad un'assunzione privilegiata nel pubblico impiego ecc. Ognuna di queste spettanze "crea" di fatto una nuova categoria e introduce dei "precedenti" per l'avanzamento di nuove pretese da parte delle categorie già esistenti. Il policy making distributivo tende, in altre parole, a esasperare quel processo di frantumazione della domanda sociale che ne costituisce l'iniziale premessa, con ciò contribuendo alla propria autoalimentazione.

Una pressione speculare verso l'escalation del ciclo agisce anche sul versante dell'offerta. Il legame fra un partito pigliatutto e una determinata coalizione di categorie è per sua natura molto più instabile di quello che esisteva tra i vecchi partiti di classe e le loro tradizionali basi sociali. Si tratta di un legame che va continuamente ricontrattato e confermato tramite nuove elargizioni distributive.

Quasi sempre, come si è detto, queste elargizioni assumono la forma di spettanze giuridicamente codificate e senza limiti temporali prestabiliti. Esse acquistano così una dinamica autonoma: non potendo essere annullate (se non ad altissimo prezzo) dall'attore politico che le ha concesse, non generano stabili lealtà partigiane, ma solo sostegni una tantum.

La proliferazione di assegnazioni categoriali diventa così indispensabile anche solo per mantenere (e non necessariamente per incrementare) il consenso distributivo da parte dei partiti, soprattutto in corrispondenza delle elezioni. L'incertezza circa l'effettiva composizione della propria base elettorale e circa i "saldi" tra il dare e l'avere di volta in volta esistenti per le varie categorie rende, inoltre, conveniente per questi ultimi giocare sempre e comunque al rialzo.

Questa spirale espansionistica genera, però, inesorabilmente seri squilibri sul piano economico-finanziario. Data la loro negligenza riguardo ai costi, le politiche distributive tendono per loro natura a produrre inefficienze, sprechi, impieghi subottimi e, a livello macro, inflazione, deficit e debito pubblico. Se non arginati in tempo utile, il cumulo e la moltiplicazione di questi effetti perversi possono innescare vere e proprie "crisi sistemiche", ossia acute tensioni fra il funzionamento del sistema di policy e il sistema economico: la sindrome che Olson definisce "sclerosi istituzionale".

Naturalmente tale esito va considerato come uno scenario limite: in molti Paesi, il lungo ciclo distributivo 1950-1980 ha potuto essere disinnescato assai prima di giungere alla crisi sistemica, anche grazie alla presenza di argini di natura sociale, culturale e istituzionale che hanno incentivato una tempestiva percezione, da parte dei principali attori, dei rischi connessi alla proliferazione di politiche fiscalmente irresponsabili. L'esperienza italiana costituisce tuttavia una illustrazione non troppo distante dalla sindrome appena tratteggiata: nel nostro Paese la logica del "governo spartitorio" sembra essersi dispiegata sino al raggiungimento della crisi sistemica.

Il superamento del ciclo distributivo ha ovunque richiesto (e tuttora richiede) l'adozione di un policy mix in larga misura imperniato su provvedimenti specularmente opposti a quelli distributivi, consistenti nella imposizione di costi economici concentrati a benefici diffusi (il "risanamento"). Anche se assimilabili alle politiche redistributive, questo nuovo genere di politiche "sottrattive" configura forse un sottotipo sui generis, contraddistinto da originali tratti sia di contenuto (per esempio, l'abolizione di "diritti acquisiti") sia di politics (per esempio, la delega, anche in via formale, di responsabilità decisionali ad organi o personale "tecnici") e senz'altro meritevole in futuro di serio approfondimento sul piano analitico ed empirico.

Le politiche regolative

Regolare significa modificare intenzionalmente la gamma dei comportamenti ammissibili. Benché esistano in letteratura numerose altre definizioni, alcune incentrate più sui contenuti ed altre più sui soggetti attivi della regolazione, quella proposta pare cogliere adeguatamente gli elementi essenziali e non accessori dell'attività regolativa.

Innanzitutto, essa individua l'essenza di tale attività nello scostamento fra la libera composizione degli effetti delle azioni individuali e di gruppo, da un lato, ed il diverso "ordine" imposto dal sistema di regole, dall'altro. Questa accezione ha quindi un richiamo implicito ai potenziali fondamenti "contrattualisti" dell'ordine politico, così come un legame esplicito con l'essenza stessa del rapporto fra cittadini e autorità legittima.

Un secondo elemento essenziale colto dalla definizione proposta risiede nella sua capacità di abbracciare modalità regolative differenti, che vanno dalla tradizionale regolazione di comando e controllo all'utilizzo di incentivi, all'autoregolazione e così via.

In terzo luogo, parlare di modifica intenzionale dei comportamenti non pregiudica l'inserimento nella categoria delle politiche regolative anche di quelle decisioni collettivizzate che estendono, o riestendono, una gamma di alternative precedentemente comprese, di fatto o di diritto. Non pensiamo qui solo al noto fenomeno della deregulation, a tutti gli effetti considerabile alla stregua di una ricontrattazione delle regole, e quindi di una "riregolazione". Ci riferiamo anche a tutti quei fenomeni di rilassamento dei requisiti - abbassamento degli standard, sospensione delle prescrizioni formali, estensione dei limiti temporali, ecc - che sfuggirebbero altrimenti all'analisi delle decisioni pubbliche, per essere considerati alla stregua di una "naturale" erosione dei sistemi di regole da parte del "mercato" o della consuetudine.

Infine, non dare per scontato che le regole nascano per la realizzazione di obiettivi specifici, in primis un difficilmente identificabile interesse pubblico, permette non solo di guardare all'azione dei policy makers da una prospettiva meno ingenua, ma anche di non trascurare gli importanti elementi che accomunano processi per altri

versi lontani fra loro, quali quelli della regolazione economica e della regolazione sociale

Fra attività regolativa e attività politica sembra esistere una sorta di affinità elettiva. I processi regolativi sono inevitabilmente processi politici. Il problema, infatti, non è, come per gli economisti, la giustificabilità o meno dell'intervento della mano pubblica a seconda della sua capacità di mettere un freno o porre rimedio alle naturali tendenze distorsive del mercato. Esso consiste piuttosto nell'identificazione di standard di comportamento validi erga omnes. In questo senso, fra le politiche regolative e le decisioni collettivizzate e sovrane esiste un nesso inscindibile. Il legame, ovviamente, risiede nell'autorità che, in modo formalmente indiscusso è in grado di discriminare tra comportamenti ammessi e comportamenti vietati. È per questo motivo, per l'evidente richiamo alla coercizione legittima, alla distribuzione autoritativa di valori, che spinge a dire che "regolare è governare", è scegliere fra modelli alternativi di relazione fra cittadini e istituzioni, è qualificare un regime politico.

Aspetti regolativi sono presenti in ogni intervento pubblico, anche in quelli destinati unicamente ad erogare benefici per i suoi destinatari (se non altro nel momento in cui vengono stabiliti criteri di eleggibilità per gli stessi), ed è stato sostenuto che, nel lungo periodo, ogni decisione pubblica tenderebbe ad evidenziare i suoi elementi redistributivi o, per l'appunto, regolativi.

Infine, ciò che accomuna la regolazione alla politica tout court è la crucialità del riconoscimento e dell'accettazione, da parte degli stessi destinatari, dei limiti imposti ai comportamenti. Le regole non sono tali se nessuno le rispetta, così come l'autorità politica non è legittima se nessuno la riconosce. Le prime, come la seconda, necessitano di conformità. La regolazione, esattamente come il potere, consiste in una relazione bidirezionale fra categorie di attori (chi regola e chi è regolato): se qualcuno, negandola, vi si sottrae, essa perde la sua natura.

Alle politiche regolative, in quanto classe o tipo di policies, si fa spesso riferimento in letteratura, accettando implicitamente l'accezione datane da Lowi come coercizione immediata, o primaria, sull'individuo.

Molti studiosi hanno sottolineato la maggiore indeterminatezza circa gli esiti in termini di distribuzione di costi e benefici che caratterizzerebbe la regolazione. Le politiche distributive hanno infatti una platea di beneficiari facilmente individuabile, mentre uno dei caratteri delle politiche redistributive è proprio il trasferimento esplicito e consapevole di risorse fra gruppi sociali.

Alle politiche regolative, invece, non possiamo attribuire ex ante alcuna specifica combinazione allocativa di costi e benefici, consci della delicata ricontrattabilità delle relazioni fra regolatori e regolati. A questo carattere si accompagna anche una peculiare modalità del policy making: il tipo di negoziazione fra attori decisionali che caratterizza costitutivamente i processi regolativi non ha equivalenti né nel gioco a somma zero delle politiche redistributive, né nella disordinata corsa ai benefici delle politiche distributive.

Un secondo carattere "originale" della regolazione è che essa, almeno dal punto di vista formale, tende a perpetuarsi nel tempo. Le regole non si esauriscono da sole; devono essere annullate o modificate da altre regole. Il più delle volte si assiste invece ad una loro proliferazione, favorita dall'assenza di un «bilancio delle regole» simile al vincolo imposto dai conti dello Stato, che rischia di condurre alla sedimentazione di "strati" sempre più compatti e caotici di interventi regolativi.

Richiamandoci ancora alla tradizionale classificazione di Lowi, tale carattere non è, di fatto, condiviso con nessun altro tipo di policy. Quelle distributive sono politiche tipicamente one-shot, che dispiegano i propri effetti nel momento stesso della loro realizzazione. Le politiche redistributive necessitano di costanti aggiustamenti e rifinanziamenti ma, in sostanza, i programmi che le originano non fanno altro che modificare incrementalmente se stessi: la sostituzione o il cambiamento al margine, più che la sommatoria, è il criterio prevalente nelle politiche redistributive.

Benché le politiche costituenti possano essere considerate come una sorta di "metaregole", esse non presentano la medesima tendenza all'accumulazione disordinata; la loro straordinarietà, nonché l'aver come obiettivo la sistematizzazione di macrosistemi di comportamento, allontana di fatto tale rischio.

L'intersezione fra questi due caratteri delle politiche regolative - l'incertezza sugli esiti e la tendenza alla cumolazione delle prescrizioni - ha notevoli conseguenze sia sul piano analitico che su quello empirico.

Sul piano analitico si può osservare, da un lato, la presenza di ipotesi radicalmente diverse circa l'origine e gli effetti della regolazione e, dall'altro, la proposta di schemi interpretativi volti a catturare la diversità interna ai processi regolativi. Su quello empirico, invece, viene ad evidenziarsi la necessità di strumenti e procedure capaci di mantenere intatto nel tempo il carico vincolante delle prescrizioni contenute nelle stesse politiche regolative.

Procedendo con ordine, in merito al primo punto, la letteratura sulla regolazione di tutta la prima parte di questo secolo - di matrice statunitense - si dimostrava convinta del fatto che le politiche regolative non facessero che restituire criteri di

efficienza ed equità ad una convivenza sociale che sarebbe altrimenti degenerata nelle diseguaglianze più marcate, e nella concentrazione monopolistica dell'economia. Le regole non rappresentavano altro che il manifesto rinnovamento di quel patto fra cittadini che era alla base della costituzione americana, il frutto dei necessari aggiustamenti a fronte della percezione di una serie concreta di abusi. Le politiche regolative, dunque, erano intrinsecamente "giuste", perché al servizio di un superiore (ma non ben identificato) interesse collettivo. Affinché quest'ultimo venisse tutelato, e potesse dispiegarsi efficacemente la logica *super partes* della regolazione, le agenzie indipendenti incaricate della loro gestione dovevano operare lontane dal conflitto politico, ed essere dotate delle conoscenze tecniche e degli strumenti operativi atti ad intervenire prontamente.

Del tutto opposte erano le ipotesi proposte negli anni Settanta dalle cosiddette "teorie della regolazione economica". Fondando i propri argomenti sull'applicazione di modelli deduttivi, nonché sull'osservazione empirica di diversi casi di politiche regolative (specie nel settore dei trasporti), veniva avanzata l'idea che l'interesse servito non era quello della collettività, bensì proprio quello di quei gruppi i cui comportamenti, in teoria, dovevano essere regolamentati. Il differenziale di risorse e di posta in gioco fra il grande pubblico e i destinatari diretti dei vincoli previsti dagli interventi regolativi rendeva i *policy makers* (politici e burocrati) facili "prede" dei *policy takers* più dotati, asservendo le politiche proprio ai loro interessi di parte (il cosiddetto "fenomeno della cattura").

Si fa riferimento all'ipotesi per cui, date certe condizioni, i *tornaconti* privati di *policy takers* dotati di notevoli risorse possono prevalere sugli interessi della collettività. Più specificatamente, le "politiche regolative", lungi dal costituire un costo e un vincolo all'azione per tali destinatari, sarebbero formulate proprio a tutela di quegli interessi ristretti.

I *policy makers*, non avrebbero infatti alcuna convenienza ad investire le loro scarse risorse di tempo per promuovere politiche volte a soddisfare interessi diffusi, ricavando un'utilità maggiore (in termini di riconoscimento, denaro per le campagne elettorali e, in ultima analisi, probabilità di rielezione) dalla formulazione di politiche capaci di tutelare specifici gruppi privati.

Tale tutela avverrebbe principalmente attraverso l'innalzamento di barriere all'ingresso sul mercato di potenziali concorrenti, la statuizione di standard tarati su quelli dei destinatari beneficiati, l'incentivazione di beni complementari, la disincentivazione di beni sostitutivi, e così via.

Si determinerebbe pertanto una inerziale tendenza da parte dell'amministrazione pubblica e dei suoi esponenti politici ad occuparsi sempre meno di interesse pubblico e sempre più degli interessi dei propri destinatari-clienti.

Questa tendenza si esprime in molte forme: si pensi ad esempio al fenomeno del pantouflage, cioè del passaggio di personale pubblico alle aziende private con cui essi intrattenevano relazioni.

Venendo a questioni maggiormente legate all'analisi empirica delle politiche regolative, abbiamo già sottolineato come una loro caratteristica distintiva sia quella per cui, una volta formulate, tali politiche non hanno virtualmente scadenza. Questo non significa, però, che il loro "potenziale regolativo" rimanga effettivamente immutato nel tempo. D'altro canto, la permanenza formale di standard che, in realtà, non vengono più rispettati, non equivale semplicemente all'assenza di quegli stessi standard: che pochi rispettino, per esempio l'obbligo di allacciare le cinture di sicurezza non vuole dire che tale obbligo non esista.

La coerenza delle regole, dunque, non è un fatto scontato, al punto che non è rara la compresenza di sovraregolazione formale e di sottoregolazione sostantiva. Benché la forza e l'efficacia delle politiche regolative dipendano in misura certo rilevante dal mix di strumenti regolativi prescelto, esse sono anche il risultato di una relazione fra regolatori e regolati che non può basarsi esclusivamente sulla verifica continua, da parte dei primi del comportamento dei secondi.

In un certo senso, le regole si dimostrano tali solo nel momento in cui i comportamenti conformi dei destinatari ne confermano la fondatezza. Esse non vivono di vita propria, indipendentemente dall'ambiente in cui sono inserite e dalle percezioni degli interessati. La natura di una politica regolativa, anche in termini di reale distribuzione di costi e benefici, si palesa principalmente nell'esito dei rapporti instaurati fra policy makers e policy takers.

Chi regola, se è effettivamente interessato all'efficacia delle proprie politiche, risulta vincolato dal comportamento dei destinatari, dalla adesione che essi mostrano rispetto agli obiettivi statuiti o, quantomeno, dal loro rispetto degli standard previsti o apprezzamento degli incentivi predisposti.

Una riduzione radicale della gamma di alternative ammesse, cioè una regolamentazione eccessivamente stringente, può infatti sfociare in un'incontrollabile defezione generalizzata, e quindi in esiti meno preferiti rispetto a quelli ottenibili attraverso regole più lasche, ma effettivamente rispettate.

Si pensi ai condoni fiscali. In primo luogo, va notato che essi rappresentano una tipologia di interventi che, in qualche modo, contraddice l'essenza di quelle stesse strategie regolative di cui sono parte integrante; ciò conferma l'impressione di trovarsi di fronte a quel "tessuto senza fine e senza giunture", in continua evoluzione, che emerge da molte immagini delle politiche pubbliche. I condoni sono l'indicatore del fallimento delle prescrizioni statuite dall'intervento di natura estrattiva. Nel contempo, essi rappresentano un nuovo sistema di regole, che sospende provvisoriamente l'apparato di sanzioni originarie e che stabilisce condizioni più favorevoli atte a recuperare la conformità dei contribuenti-destinatari.

Le dinamiche tipiche dei provvedimenti di condono - definizione delle condizioni, registrazione delle reazioni, allargamento della platea degli interessati, sollecitazioni all'adeguamento, differimento dei termini, minacce di inasprimento, modifica del computo dei costi, valutazione degli esiti, riapertura del provvedimento e così via - evidenziano il gioco di mosse e contromosse, fra regolatori e regolati, alla ricerca di un equilibrio soddisfacente per entrambe le parti.

Le sanatorie, che, tra l'altro, se ripetute con eccessiva frequenza contribuiscono ad erodere la credenza stessa nell'ineluttabilità di qualsiasi politica regolativa, sono forse gli esempi più palesi di questo tipo di interazione, ma gli stessi meccanismi tendono a ripresentarsi in ogni percorso di formulazione-attuazione di politiche regolative: dal codice della strada agli standard ambientali, ai piani regolatori urbani e così via.

L'interazione non si manifesterà necessariamente attraverso la ricerca di una ricontrattazione esplicita dell'equilibrio regolativo, ma lo stesso esito potrà essere raggiunto grazie ad un'informale riduzione dei controlli, ad una tolleranza maggiore negli stessi, o a qualsiasi altro mezzo di miglioramento "sul campo" della coerenza delle regole.

Questo aspetto delle politiche regolative, tanto rilevante quanto frequentemente sottostimato, evidenzia l'importanza della ricostruzione delle percezioni che i protagonisti della policy - decisori e destinatari - hanno dei costi e dei benefici ad essa connessi.

Le politiche redistributive

Gran parte delle politiche pubbliche - soprattutto quelle che riguardano la sfera economico-sociale - hanno come conseguenza diretta o indiretta la redistribuzione di risorse fra diversi aggregati di cittadini. Nell'ambito dello studio del policy making, il termine "redistributivo" è, però, utilizzato in un'accezione ristretta e connota solo quei provvedimenti che implicano un trasferimento "esplicito" di risorse fra due o più gruppi sociali "consapevoli".

In forma tipica, si tratta di decisioni che tolgono risorse economiche a qualcuno (che vi si oppone) per darle a qualcun altro (che si mobilita per ottenerle).

Rispetto alle politiche distributive, la differenza risiede nella imputazione visibile di costi. Tali costi sono, poi, sempre diretti e di natura economica, a differenza di quanto avviene nelle politiche regolative, che spesso impongono costi economici indiretti o costi di natura non economica.

È da notare che il requisito della consapevolezza vale soprattutto per l'aggregato cui vengono sottratte risorse. Le politiche redistributive possono talvolta dar luogo a ricezioni virtualmente inconsapevoli, per esempio quando il gruppo avvantaggiato è un interesse diffuso (i consumatori, i risparmiatori).

Le politiche del "rigore", sperimentate da pressoché tutti i governi a partire dagli anni Ottanta, sono piene di esempi di tagli e inasprimenti fiscali imposti a specifiche categorie per servire l'interesse diffuso del risanamento finanziario. In questa variante, le politiche redistributive si presentano come specularmente opposte a quelle distributive, ossia come provvedimenti "a costi concentrati e benefici diffusi".

Una politica redistributiva può concedere vantaggi (per esempio, un sussidio) e imporre costi (per esempio, un'addizionale straordinaria d'imposta) di importo modesto, a categorie circoscritte e una tantum. In forma tipica, tuttavia, i provvedimenti di redistribuzione interessano i grandi aggregati sociali (le principali categorie occupazionali, i pensionati nel loro complesso, tutti i percettori di redditi al di sopra di una data soglia, ecc.) e hanno per oggetto benefici poco disaggregabili: prestazioni di natura universale, l'assetto regolativo di interi comparti del welfare o

del fisco, la struttura del costo del lavoro e così via. È ovvio che decisioni riguardanti gruppi così ampi e problemi di tale rilevanza non possono evitare di affrontare il problema dei costi: la soluzione dell'occultamento e della dispersione non è praticabile in questi casi, l'impatto della decisione è tale da richiedere una precisa indicazione di "chi paga" e come. A volte, anzi, il problema del finanziamento costituisce il punto di partenza di una politica redistributiva, che può irrompere nell'agenda pubblica a causa di buchi di bilancio non colmabili attraverso le tecniche di occultamento tipiche dell'approccio distributivo. E occorre naturalmente ricordare che vi è una politica - quella fiscale - quasi interamente finalizzata proprio alla individuazione dei "pagatori".

L'alta visibilità dei costi, l'ampiezza dei destinatari e la rilevanza della posta in gioco tendono a originare peculiari dinamiche di politics intorno alle decisioni redistributive. Trattandosi di giochi a somma zero, i partecipanti non possono sottrarsi al confronto esplicito e, anzi, spesso hanno convenienza a perseguirlo. Il grado di conflittualità è elevato e quasi sempre gli interessi in campo mobilitano le proprie associazioni di vertice (confederazioni nazionali, centrali sindacali ecc.). Trattandosi di questioni che coinvolgono tipicamente la loro base elettorale "di massa", i partiti mobilitano a loro volta le proprie segreterie politiche, sottraendo l'iniziativa ai networks di settore. Il "decisore" ultimo è tipicamente il governo, il quale spesso si propone come rappresentante degli interessi diffusi.

Lo scontro redistributivo può aver luogo simultaneamente in varie arene: prime fra tutte quella elettorale e quella governativa (l'arena legislativa tende ad essere qui meno rilevante). Nell'arena elettorale, passando attraverso dibattiti pubblici, assemblee, mass media, piazze, lo scontro tende ad assumere toni fortemente ideologici, le possibili opzioni vengono presentate in forma semplificata e spesso caricaturale, facendo riferimento a valori e simboli "partigiani". L'obiettivo è quello di raggiungere l'aderente di base, l'elettore medio e di coinvolgerlo, anche tramite procedure di consultazione diretta. Nell'arena governativa, lo scontro tende invece ad assumere la forma della vertenza negoziale in tavoli bilaterali o multilaterali. A questo livello, la contrattazione fra le parti ha toni più pragmatici, contano le "buone ragioni" (elaborate dagli apparati tecnici di ciascuna parte), si impiegano tutte le risorse utili e possono essere scambiate anche compensazioni collaterali o differite (magari sottobanco). L'esito finale - la decisione redistributiva vera e propria - è però sempre condizionato in misura cruciale dalle quote di consenso "elettorale" controllate dai partecipanti. È da notare che, a differenza di quanto avviene nella collusione distributiva, nello scontro redistributivo il raggiungimento di un compromesso finale non è un esito scontato. Molte vertenze restano aperte sine die,

altre si concludono "per decreto", ossia non con un compromesso, ma con una deliberazione unilaterale da parte governativa.

Gran parte delle decisioni redistributive richiedono lunghi periodi di gestazione e la loro approvazione può chiudere una mano, ma non la partita: lo scontro fra i partecipanti può, infatti, riprendere nella fase di attuazione. In tutte le fasi del processo redistributivo è, infine, forte la tentazione a scendere ad accordi distributivi parziali e temporanei.

In quanto giochi a somma zero e ad esito incerto, le politiche redistributive presentano notevoli rischi e richiedono cospicui investimenti di risorse. Gli attori politici non si avventurano perciò di buon grado su questo terreno, manifestando invece una naturale inclinazione verso processi di tipo distributivo, peraltro incentivati in passato dal "dividendo fiscale" dello sviluppo economico.

Il fatto che gli scontri redistributivi siano piuttosto rari nel policy making democratico non deve, tuttavia, indurre a sottovalutarne il ruolo. Di norma, infatti, è da simili scontri che scaturiscono quelle grandi riforme che plasmano la struttura stessa dell'intervento pubblico. La storia del welfare state occidentale abbonda, per esempio, di lunghe sequenze prevalentemente distributive; i suoi principali snodi evolutivi, tuttavia, sono sempre stati il frutto di esplicite e assai controverse decisioni redistributive. Avendo per oggetto questioni cruciali come le formule di prestazione o di finanziamento, tali decisioni dispiegano i loro effetti nel lungo periodo e accendono veri e propri "volani di redistribuzione" che possono poi vivere di vita propria anche per decenni.

Proprio guardando alla storia del welfare state è possibile individuare alcuni fattori che rendono più probabile l'attivazione di processi di policy redistributivi. Un primo fattore è l'insorgenza di una "crisi di politica pubblica": ossia di acuti scollamenti fra nuovi bisogni e vecchi programmi e/o di squilibri finanziari strutturali all'interno di un grande settore di intervento pubblico. In tali casi, lo status quo distributivo non è più sostenibile e occorre definire nuove regole stabilendo chiaramente chi guadagna e chi paga. Alla fine delle due guerre mondiali la maggioranza dei paesi occidentali fu investita da crisi di questo genere e registrò due stagioni di intenso conflitto redistributivo intorno alla politica sociale: pensiamo, per l'Italia, alle accese controversie sui piani delle Commissioni Rava (1918-1919) e D'Aragona (1947-1948), che prevedevano pervasive ristrutturazioni delle assicurazioni sociali. Anche nel corso degli anni Ottanta, in molti Paesi è emersa una nuova crisi di politica pubblica (in buona misura causata dai guasti prodotti dalla proliferazione distributiva dei decenni precedenti), che ha richiesto il varo di incisive riforme di struttura.

Un secondo fattore che facilita la formazione di politiche redistributive - mantenendo, peraltro, relativamente bassa la conflittualità tra le parti - è la presenza di assetti istituzionali e di logiche d'azione di tipo "neocorporativo": domanda sociale fortemente aggregata, riconoscimento istituzionale delle grandi organizzazioni degli interessi, scambio sistematico e formalizzato di risorse fra queste organizzazioni e lo Stato. Proprio in quanto imperniati sulla contrattazione oligopolistica di largo raggio, i contesti neocorporativi incentivano un policy making caratterizzato da alta comprensività, capace di identificare e gestire le interdipendenze fra i problemi, i nessi fra costi e benefici, nonché le tensioni fra i loro destinatari.

L'esperienza di Paesi come la Svezia, la Norvegia e, in misura minore, la Germania, l'Austria, la Svizzera testimonia come alti tassi di neocorporativismo abbiano originato frequenti scambi redistributivi fra parti sociali e governo. Si noti che ciò che accomuna queste esperienze è il carattere "esplicito" e "consapevole" della redistribuzione e non la sua entità (assai elevata nel caso svedese, per esempio, ma assai bassa nel caso svizzero).

Un terzo fattore che può promuovere l'adozione di politiche redistributive è il verificarsi di una qualche importante alterazione del "quadro politico": per esempio, l'inaugurazione di una nuova formula di coalizione o l'alternanza al governo, oppure un riallineamento elettorale o, ancora, una ristrutturazione del sistema partitico. In simili casi, la nuova coalizione vincente (o che spera di vincere) può maturare l'interesse a uscire dai giochi distributivi di routine e a scegliere la strategia del confronto diretto con i propri avversari. In questa chiave possono essere lette alcune importanti stagioni di riforme sociali: dal New Deal rooseveltiano degli anni Trenta al neoconservatorismo thatcheriano degli anni Ottanta.

I tre fattori appena menzionati non sono certo le uniche molle capaci di attivare i giochi redistributivi. In alcuni casi, questo gioco può essere deliberatamente scelto dagli attori per contrastare alcune patologie dei circuiti distributivi: per esempio, l'insorgenza di fenomeni di apatia di massa, di eccessivo scollamento fra il personale partitico e la sua "base larga" nell'arena elettorale ecc.. Inoltre, i vari fattori possono sovrapporsi e rinforzarsi a vicenda. Nella seconda metà degli anni Settanta in Italia furono, per esempio stipulati alcuni importanti accordi redistributivi sul costo del lavoro e sulle politiche sociali, in un contesto caratterizzato da un'acuta crisi finanziaria, dalla sperimentazione di forme di concertazione Stato-sindacati e dall'inaugurazione della solidarietà nazionale.

Come si è detto, nel corso dell'ultimo quindicennio l'esplosione della crisi del welfare ha originato nuove e forti tensioni redistributive, peraltro aggravate da un generalizzato indebolimento della capacità di rappresentanza delle grandi

organizzazioni degli interessi e dei circuiti neocorporativi. In alcuni Paesi (tipicamente, Stati Uniti e Gran Bretagna), la ristrutturazione dello Stato sociale è stata perseguita attraverso politiche redistributive caratterizzate da ben visibili imputazioni sia dei costi sia dei benefici, connesse all'emergere di nuove maggioranze neoconservatrici: tagli di prestazioni alle categorie assistite e alleggerimenti fiscali alle categorie contribuenti. In altri Paesi la severità della crisi ha tuttavia lasciato pochi spazi per "vincite" esplicite e consistenti da parte di qualche aggregato sociale. La ristrutturazione del welfare ha dovuto essere perseguita attraverso provvedimenti di rigore *erga omnes*: le uniche vincite consentite sono state, in questi casi, dei sacrifici meno onerosi di quelli imposti agli altri.

Queste esperienze hanno registrato l'affacciarsi di una nuova variante di politica redistributiva, essenzialmente imperniata su privazioni di spettanze sotto l'urgenza del risanamento finanziario. Tale politica "sottrattiva" è stata caratterizzata da processi di politics anch'essi in parte sui generis: una politics "a somma negativa" (almeno in termini "assoluti"), e contraddistinta, fra l'altro, dall'entrata in gioco di nuovi attori (organismi economici internazionali, banche centrali, comitati di saggi, magistrature e Corti Costituzionali). L'esperienza italiana dei primi anni Novanta bene illustra questa nuova sindrome, la quale si è tuttavia manifestata anche negli altri paesi della periferia comunitaria.

È da notare che il processo di integrazione europea ha teso ad affermarsi nell'ultimo decennio come rilevante moltiplicatore delle tensioni redistributive interne e come causa di nuove tensioni transnazionali e sovranazionali. E la creazione di un'Unione economica e monetaria è senz'altro destinata ad accentuare questa tendenza.

Politica costituente

Le politiche costituenti rappresentano un tipo piuttosto particolare di politica pubblica, caratterizzandosi come materia assai ardua da concettualizzare e investigare, per gli studiosi, e decisamente disagiata da indirizzare e maneggiare da parte degli operatori politici.

Da un punto di vista squisitamente analitico si deve sottolineare come per politica costituente sia da intendere un determinato tipo di politica pubblica, quindi una categoria astratta capace di identificare alcune specifiche modalità di relazione politica, a prescindere dal settore di policy di appartenenza. In questo senso, preferiamo utilizzare l'aggettivo "costituente», traduzione letterale del termine utilizzato da Lowi

nella sua nota classificazione, piuttosto che "istituzionale", proprio per marcare la differenza tra un termine che ha uno specifico riferimento alla letteratura scientifica e un termine troppo gravido di implicazioni legate al mondo concreto della politica, dove le politiche istituzionali identificano solitamente il settore delle regole costituzionali ed elettorali di un sistema politico. Ciò anche se, come vedremo, tra l'accezione "scientifica" e quella comune sussistono connessioni piuttosto strette, dal momento che le politiche istituzionali, nel significato attribuito loro dagli operatori politici, sono semplicemente una sottocategoria delle *constituent policies*.

Come ha sottolineato efficacemente ancora Lowi le politiche costituenti interessano "le regole sui poteri o le regole sulle regole"; è costituente, quindi, quella politica pubblica in cui l'oggetto del contendere concerne esplicitamente il contesto delle regole e degli assetti istituzionalizzati che strutturano e sistematizzano macrosistemi di comportamento (un sistema politico, le relazioni tra i diversi livelli di governo, un settore di politica pubblica, le relazioni tra i settori di policy istituzionalizzati, ecc.). Sebbene identificate attraverso categorie squisitamente sostantive, è evidente che le politiche costituenti, secondo questa accezione, si caratterizzano in modo qualitativamente diverso dalle altre politiche settoriali; quelle costituenti, infatti, non hanno come fine prioritario quello di risolvere o, più realisticamente, di gestire un determinato insieme di problemi collettivi, quanto, piuttosto, quello di predisporre gli attrezzi istituzionali, organizzativi e procedurali necessari al trattamento dei problemi aventi rilevanza collettiva. In tal senso, le politiche costituenti vengono ad avere per oggetto le metaregole, laddove i policy makers decidono di accentrare il focus decisionale sulle modalità istituzionali attraverso le quali le decisioni vengono formulate e implementate piuttosto che sul contenuto sostantivo della politica stessa.

L'identificare le politiche costituenti in questo modo, per quanto ragionevole e sensato, implica notevoli problemi interpretativi. Infatti, focalizzare l'attenzione analitica sulle regole coinvolge direttamente il rapporto tra la concezione del contenuto delle politiche costituenti che ha l'osservatore e quella che hanno gli attori decisionali. La questione non è di poco conto, perché sono presenti nella letteratura politologica e delle scienze sociali diverse concezioni delle regole e dei loro effetti, spesso utilizzate in modo normativo e, quindi, poco congruente con le reali percezioni degli attori decisionali. Per esempio, sostenere che le regole hanno effetti indeterminati oppure che le regole sulle regole debbono essere condivise dagli attori per dare stabilità e legittimazione ad un sistema politico o ad un settore di politica pubblica, e che sono quindi neutrali rispetto ai contenuti, può essere convincente dal punto di vista esplicativo e/o normativo per interpretare un dato referente empirico

ma, così facendo, si rischia di non tenere conto di una dimensione rilevante di queste politiche, vale a dire della concezione che gli attori hanno delle regole.

Il cambiamento delle regole, infatti, non viene percepito dagli attori in modo neutrale. Essi ne danno, solitamente, una definizione strumentale o ideologico-programmatica. Ad esempio, il fatto che le regole formali siano più facili da manipolare rispetto ai valori storicamente istituzionalizzati in una società conduce gli attori ad agire come se gli esiti prodotti da nuove regole siano determinabili; il cambiamento delle regole costitutive di un sistema di politica pubblica non viene percepito dagli attori in modo neutrale e, quindi, condivisibile, poiché essi hanno la tendenza a correlare gli obiettivi da raggiungere con determinati assetti organizzativi.

Insomma, le regole sono, da una parte, forme che strutturano le modalità attraverso cui si sviluppano le decisioni e, in questo senso, possono essere ritenute neutrali rispetto al contenuto delle decisioni da prendere; dall'altra parte, però, esse possono essere interpretate e riempite con diversi significati da parte degli attori, impegnati a ridurre le incertezze sul futuro che il cambiamento degli assetti formali della gestione sul potere potrebbe produrre per i loro interessi o i loro ideali. Questa doppia natura delle dinamiche costituenti si esplica sia a livello dei processi di politica pubblica sia a livello di sistema politico.

Infatti, le dinamiche costituenti all'interno di un settore di politica pubblica sono strettamente connesse al contenuto della politica stessa, ovvero al contenuto auspicato dagli attori partecipanti al processo decisionale. Cambiare gli assetti strutturali, i meccanismi di accesso e di azione per i policy makers e le modalità di identificazione dei destinatari, per esempio, all'interno di un settore di policy, significa, per gli attori decisionali, voler incidere sulla distribuzione di potere e sulle strategie di politica pubblica in modo tale da prestrutturare determinati percorsi dei processi decisionali e, da ultimo, determinati esiti degli stessi. Quindi, le dinamiche costituenti all'interno di un settore di politica pubblica possono essere lette come un altro modo, perseguito dagli attori, per raggiungere determinate modalità (di politics) di operare della policy, non consentite o non perseguibili attraverso le caratteristiche vigenti.

In questa logica, è evidente che la possibilità di trattare le questioni di policy nell'arena costituente rappresenta una delle opzioni più significative a disposizione degli attori sul tavolo della meta-policy (ovvero quando la posta in gioco è proprio la definizione del tipo di arena in cui trattare i problemi). Certo, per un osservatore esterno, il cambiamento delle regole costitutive di un settore di politica pubblica può essere valutato, nei suoi esiti, inefficace e influente rispetto al contenuto delle politiche; ciò non toglie che per gli attori partecipanti, al momento di trattare

nell'arena costituente quella data politica pubblica, sussistesse una correlazione diretta tra le forme e la sostanza, tra le nuove regole e i contenuti auspicati delle decisioni di policy successive.

Dall'altra parte, anche il decidere intorno alle regole sulle regole al livello più alto, quello costituzionale, non è un'attività completamente neutrale per quanto riguarda i contenuti delle politiche che verranno intraprese successivamente. Pur assumendo che le regole costituzionali non hanno un'influenza diretta sul contenuto delle politiche, esse, comunque, rappresentano le regole formali generali che strutturano il sistema di vincoli e incentivi condizionanti i modi di operare delle politiche.

Come è stato autorevolmente scritto, "le costituzioni sono forme che strutturano e disciplinano i processi di formazione delle decisioni statuali. Le costituzioni stabiliscono come debbano essere create le norme; non decidono, né debbono decidere che cosa debba essere stabilito dalle norme" (Sartori). Le "regole sulle regole", seguendo la definizione di Sartori, certo non influenzano direttamente il corso delle politiche pubbliche; ma prestrutturano alcune caratteristiche e determinati assetti normativi e procedurali rilevanti per le modalità attraverso cui vengono trattate le politiche pubbliche e quindi non sono, in questo senso, completamente neutrali.

Quando, ad esempio, si propone di passare da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema maggioritario si ritiene, fra l'altro, che questo cambiamento possa fare diminuire la tendenza distributiva delle politiche a tutto vantaggio di una tendenza regolativa o redistributiva. Quando si propone di passare ad una forma statale di tipo federale si assume di trasformare la natura stessa dei processi di politica pubblica, cambiando il ruolo e le risorse di alcuni attori rilevanti delle politiche. Certo, queste osservazioni possono lasciare perplessi coloro i quali optano per enfatizzare l'indeterminatezza degli esiti suscitati dalla modificazione delle regole, sia a livello di sistema politico che a livello di politica pubblica. Da un punto di vista analitico, comunque, la convinzione circa l'indeterminatezza degli esiti delle politiche costituenti non deve indurre a sottostimare, per contro, che gli attori decisionali si muovono da una prospettiva opposta. La rilevanza da essi attribuita alle dinamiche costituenti e la conflittualità che spesso le caratterizza sono attribuibili proprio all'interpretazione non neutrale che gli attori danno dei possibili esiti delle decisioni costituenti.

Dobbiamo, allora, chiederci quando vengono ad emergere dinamiche di tipo costituente, ovvero quando gli attori decidono che per risolvere i problemi connessi con la normale attività di politica pubblica è necessario intervenire sulle regole, sulla distribuzione dell'autorità, sulle dimensioni istituzionali di una specifica arena di

politica pubblica. Quando è, insomma, che si decide di abbandonare la normalità routinaria del gioco di policy per cambiare, o tentare di cambiare, le regole formali costitutive del gioco stesso? Il problema, nei termini più consoni alla prospettiva propria dei policy studies, consiste nel ragionare intorno alle motivazioni che spingono gli attori interessati ad un'area di politica pubblica a metterne in discussione le caratteristiche costitutive.

La prima risposta a tale questione è anche la più intuitiva - peraltro, propria di una determinata concezione efficientista e *problem solving centered* intrinseca ad un consolidato e autorevole modo di studiare la politica - e consiste nell'individuare nell'oggettiva, o percepita come tale, inefficienza funzionale delle regole e degli assetti organizzativo-procedurali di una politica pubblica la causa di fondo per ridisegnarne gli elementi costitutivi. Una simile concezione funzionalista ed efficientista degli assetti istituzionali è, però, messa decisamente in discussione, soprattutto da parte dei neoistituzionalisti, oltre che dai cultori dei policy studies; i primi considerano le regole in un senso più ampio, enfatizzandone più che l'aspetto strumentale la valenza di modelli di comportamento persistente oppure di contesto normativo che consente di attribuire senso alla realtà; i secondi sottolineano come le regole formali siano solo uno degli elementi che gli attori hanno a disposizione per l'azione: essi possono decidere di utilizzare altre risorse di policy senza per questo dover modificare le regole formali che, quindi, restano inutilizzate o addirittura contraddette dall'azione.

Se la spiegazione efficientista può essere addotta per motivare la scelta di trattare direttamente degli elementi costitutivi di una politica pubblica, è anche vero, però, che dietro tale motivazione si celano motivi più radicati e, diremmo, più convincenti: da una parte, sicuramente, l'enfasi sulle scelte costitutive deriva dalla volontà degli attori partecipanti di aumentare o rafforzare l'istituzionalizzazione delle proprie risorse di potere o dei propri interessi all'interno del settore di politica pubblica o del sistema politico e, in questa logica, la lotta sulle caratteristiche istituzionali è certamente una delle componenti fondamentali della fenomenologia della politica; dall'altra parte, la focalizzazione sulle dimensioni costituenti può derivare dalla convinzione degli attori che la percepita inefficacia o inefficienza delle prestazioni in un determinato settore di politica pubblica possa essere affrontata solo attraverso un intervento sugli elementi organizzativo-procedurali o regolativi del settore.

In questo secondo caso, non siamo però nel medesimo frangente funzional-efficientista-oggettivista sottolineato prima, quanto piuttosto nella dimensione delle idee e delle credenze che gli attori hanno sulle politiche pubbliche: gli attori tendono

a strutturare determinate teorie causali che correlano gli obiettivi di policy da raggiungere con determinate e "appropriate" forme istituzionali ed organizzative.

È proprio sulla commistione di queste due motivazioni forti (l'interesse e le credenze sugli assetti istituzionali delle politiche) che si basa l'estrema rilevanza delle politiche costituenti: esse rappresentano, in linea di principio, il tavolo ideale per impostare una riformulazione profonda degli assetti e delle dinamiche di una politica pubblica, quindi, il momento centrale di qualsiasi strategia di riforma.

Al tempo stesso, però, proprio perché la posta in gioco è la più alta (sia dal punto di vista materiale che ideale), le dinamiche costituenti sono anche quelle destinate, più di altre, ad essere sottoposte a quella lotta per la ridefinizione dei problemi di politica pubblica che caratterizza sostitutivamente i processi di policy; e ciò si verifica non solo nei casi in cui sul tappeto vi siano le grandi riforme (di un settore di politica pubblica nel suo complesso, dell'organizzazione costituzionale di un sistema politico), ma anche quando si intenda affrontare una politica pubblica modificandone solo alcune delle caratteristiche organizzative ovvero alcune delle regole costitutive del settore (pensiamo alla modifica dell'attribuzione di una competenza da un apparato amministrativo ad un altro; oppure alla riforma del processo di bilancio; o, ancora, alla creazione di organismi amministrativi indipendenti). È la radicata convinzione degli attori (che corrisponde, anche se non in modo completamente sovrapponibile, alle generalizzazioni esplicative degli studiosi) che le regole e gli assetti istituzionali di una politica pubblica abbiano un'assoluta rilevanza nel determinare la distribuzione delle risorse, le possibilità di accesso, le caratteristiche delle interazioni ecc., che rende le dinamiche costituenti un terreno assolutamente problematico da trattare per gli attori stessi: il fatto di mettere in discussione gli assetti costitutivi vigenti induce, sempre, ad un rafforzamento della tendenza a riformulare in progress la definizione del problema di politica pubblica (e questo a prescindere dalle grandezze in oggetto, poiché è certo più facile trattare in termini costitutivi micro questioni o aspetti limitati di una politica pubblica rispetto agli assetti complessivi di una politica oppure a questioni costituzionali; è anche vero, però, che la messa in discussione di aspetti costitutivi limitati tende a rafforzare notevolmente la protesta di coloro i quali si vedono colpiti chiaramente e direttamente da un provvedimento circoscritto).

La natura delle politiche costituenti condiziona le caratteristiche degli attori coinvolti e anche le dinamiche della loro interazione. Il contenuto delle politiche costituenti fa sì che, solitamente, ad essere direttamente e profondamente coinvolti siano, principalmente, gli attori elitari: almeno in linea teorica, nelle dinamiche costituenti i protagonisti sono le élites (del livello sistemico o dell'arena di politica pubblica in cui si svolge il processo decisionale) e gli attori, la cui discrezionalità

decisionale è in qualche modo in gioco. Quindi, nelle politiche costituenti i policy takers, i destinatari delle politiche, sono gli stessi policy makers.

Ciò non significa che i gruppi di pressione, o i movimenti collettivi o l'opinione pubblica rappresentino degli attori irrilevanti nelle dinamiche costituenti. Essi possono partecipare direttamente al processo costituente, quantomeno in alcune sue fasi; tale partecipazione, però, è molto limitata e disincentivata dai comportamenti di coloro i quali sono direttamente parte in causa e tendono a monopolizzare il processo.

Per quanto concerne le interazioni tra gli attori, gli studiosi, sia politologi che giuristi, hanno ritenuto di caratterizzare le dinamiche costituenti come processi a somma positiva, altamente consensuali e cooperativi se non addirittura collusivi. La natura della posta in gioco, cioè, fa sì che le decisioni costituenti possano essere raggiunte unicamente attraverso il compromesso. In sostanza, tranne che nel caso in cui non si riscontri un attore politico capace di imporre drasticamente la propria autorità, trasformandole in un processo a somma zero, le politiche costituenti dovrebbero caratterizzarsi per uno stile cooperativo e compromissorio in cui le parti direttamente coinvolte ottengono comunque qualcosa.

In realtà, le dinamiche concrete ci inducono ad approfondire e meglio articolare una simile interpretazione. Certo, la logica di tali processi è tale per cui gli attori partecipanti sono fortemente incentivati a perseguire il contenimento dell'incertezza che scaturisce dalla modificazione delle regole costitutive presenti nell'arena di politica pubblica. Quindi, tutti gli attori propongono cambiamenti delle regole e degli assetti istituzionali e di politica pubblica tali da potere migliorare o non peggiorare le proprie posizioni di potere e le risorse di policy a disposizione all'interno del settore di politica pubblica o, più in generale, del sistema politico.

Ovviamente, una tale dinamica conduce ad un gioco di reciproci veti incrociati le cui conseguenze possono essere di due tipi, non intervenendo qualche altro fattore: lo stallo e, quindi, un processo di reiterata incapacità a decidere, oppure un processo decisionale di tipo distributivo, in cui tutte le parti coinvolte ottengono (o percepiscono di ottenere) dei vantaggi espliciti. La dinamica consensuale delle politiche costituenti (con i suoi outputs distributivi) può essere modificata - ovvero lo stallo può essere superato - o in presenza di gravi crisi oppure nell'eventualità che emergano imprenditori politici. Nel primo caso si rientra, però, in una situazione in cui la crisi deve essere interpretata dagli attori, in base ai loro interessi ed ai loro paradigmi di politica pubblica; ciò comporta, quindi, che la crisi non necessariamente conduce al superamento delle normali dinamiche costituenti, se non in presenza di particolari congiunture. Nel secondo caso, è grazie a singoli individui capaci di mobilitare il consenso dell'opinione pubblica su determinate questioni costitutive di

interesse generale (pensiamo, per esempio, al caso dei referendum sulla legge elettorale in Italia, ovvero ai candidati alla presidenza statunitense che tendono a connotare la propria campagna su pochi problemi che li distinguano chiaramente dagli avversari: come nel caso di Clinton e della riforma sanitaria) che esse vengono inserite stabilmente nell'agenda politica; oppure è grazie ad individui, ricoprenti cariche istituzionali, capaci di svolgere l'attività di conduttori dei processi formulativi di grandi riforme costituzionali ovvero di riforme settoriali, che le politiche costituenti possono superare le logiche consensuali. Ovviamente l'esempio più eclatante in questo caso è quello del ruolo giocato da De Gaulle nella formulazione della Costituzione della Quinta Repubblica anche se, *mutatis mutandis*, la presenza di fixers e di imprenditori politici può essere riscontrata anche a livello di singola area di politica pubblica, in occasione di riforme strutturali di settore.