

Sommario: 1. Le politiche pubbliche: definizione e caratteristiche - 2. Il processo di produzione delle politiche pubbliche. - 3. Gli attori delle politiche pubbliche. - 4. Tipologia delle politiche pubbliche. - 5. Modelli di interazione. - 6. Modalità e logiche alla base del *policy making*.

1. LE POLITICHE PUBBLICHE: DEFINIZIONE E CARATTERISTICHE

Le politiche pubbliche (in inglese, *public policies*) sono secondo LASWELL «**un programma di azioni proiettato verso il futuro che si basa sull'individuazione di obiettivi di valore prioritari e prevede procedure e atti finalizzati al raggiungimento di questi**».

Questa definizione, accettata da tutti gli studiosi, sottolinea il *carattere intenzionale* dell'intervento delle autorità nella realtà sociale, economica e culturale e il *carattere programmatico* di tale intervento.

Il *carattere normativo* e la possibilità di *sanzioni* sono, invece, sottolineati nella definizione di politiche pubbliche resa da LOWI, secondo il quale altro non sono che «**norme formulate da una autorità governativa che esprime l'intenzione di influenzare il comportamento dei cittadini, individualmente o collettivamente, attraverso l'uso di sanzioni**».

DELLA PORTA, distaccandosi da tale definizione e da un approccio giuridico, che guarda alle politiche pubbliche come a **funzioni del soggetto Stato**, le ha definite: «**insieme di azioni, compiute da un insieme di attori, che agiscono in relazione ad un dato problema**». In tale esplicitazione si è voluto sottolineare un aspetto molto importante della politica odierna: il **Governo**, come vedremo, resta l'attore principale ma non unico ed esclusivo del processo di produzione delle *policies*, in quanto opera seguendo logiche di **interdipendenza** con altri attori della politica.

Le politiche pubbliche rappresentano, dunque, *l'altra faccia della politica*, quella che tocca molto da vicino la maggior parte dei cittadini e abbracciano un elevato numero di **campi di intervento**: promozione di attivi-

tà economiche, gestione dell'ordine pubblico, istruzione, servizi sociali, politica estera ne sono solo alcuni esempi.

Quanto ai **destinatari** essi variano, inoltre, per **portata ed importanza**: possono riguardare *gruppi cospicui* della popolazione, come per esempio le politiche di ridefinizione del sistema sanitario o pensionistico; o *categorie ristrette*, come, per esempio, la decisione di riformare il sistema di reclutamento degli insegnanti.

Diversa è anche la **natura** delle politiche pubbliche: possono essere indirizzate all'assegnazione di beni materiali, alla modifica di assetti organizzativi o anche all'applicazione di misure coercitive.

Quanto alla **tempistica** possono avere **scansioni temporali precise o meno**, esaurirsi in un **breve o lungo termine** etc.

Sia il semplice cittadino che l'occhio più attento di un esperto valutano i detentori del potere politico sulla base delle politiche pubbliche, degli **output** (Easton, v. Cap.II, Prima Parte) prodotti dal sistema politico.

I professionisti della politica, consapevoli di questo, investono molto **nell'attività propagandistica** volta alla «*magnificazione*» delle politiche realizzate o da realizzare o all'*esaltazione*, in tempi elettorali e non solo, delle proprie capacità nel risolvere problemi ad esse connesse in una prospettiva futura.

Qual' è il ruolo della scienza politica nel campo dei policy studies?

In Europa solo intorno agli anni Settanta si è sviluppato il campo dei *policy studies*.

Negli anni precedenti le politiche pubbliche hanno costituito, in massima parte, l'oggetto di studio dei giuristi, che, guardando ad esse come a funzioni del «*soggetto Stato*», hanno concentrato principalmente la loro attenzione sull'organizzazione che uno Stato si dà per assolvere a determinate funzioni e richieste provenienti dalla società.

Oggi, esse sono **oggetto di studio** da parte di **molte discipline**, dall'economia all'organizzazione sanitaria o alla stessa medicina (nel caso di politiche sanitarie etc.), ma è la figura dello **scienziato politico** che si candida ad essere l'esperto del processo di **policy making**: guarda alle politiche come prodotti (*output*) e conseguenze (*outcome*) della politica e ne cerca le determinanti (EASTON). Uno scienziato politico dovrebbe essere in grado di spiegare come e perché le politiche vengono adottate e portate avanti.

2. IL PROCESSO DI PRODUZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Gli studiosi delle *policies* dividono il processo di produzione delle politiche pubbliche, per comodità di studio, nelle **seguenti fasi: individuazione di**

un problema, formulazione di una politica, decisione, attuazione della decisione, valutazione dei risultati, continuazione o fine della politica.

A) Individuazione di un problema e sua priorità

Quando un problema sociale, tra molti altri, assume una notevole rilevanza per la vita politica, viene innanzitutto inserito nell'**agenda politica** e di qui inizia il procedimento che potrebbe portare alla sua soluzione.

Non sempre l'individuazione di un problema segue criteri di oggettività: aspetti prima lasciati alla responsabilità dei singoli potrebbero successivamente essere considerati degni di intervento pubblico o viceversa.

Il «gioco» della politica, inoltre, fa sì che soggetti diversi possono individuare differenti priorità dei problemi pubblici (e soluzioni) anche in uno stesso momento storico (esempio: conservare i posti di lavoro, modificare il sistema «giustizia», privatizzare alcune industrie, etc.).

In questa prima fase è cruciale il **ruolo degli attori** che sono in grado di influenzare l'agenda politica.

In Europa, agli inizi del XX secolo, erano soprattutto i **partiti** con una forte connotazione ideologica ad influenzare la definizione dell'agenda politica e ciò puntava alla tutela di interessi più ampi a tutela delle diverse classi (lavoratori, borghesi, etc.), oggi tale ruolo spetta ai **gruppi di interesse**, ai **movimenti**, tutti in maniera determinante appoggiati anche dall'azione dei **mass media**.

Il processo di produzione di una politica può, talvolta, arenarsi anche in questa prima fase: quando i costi per alcuni degli attori coinvolti sono troppo alti o la soluzione al problema potrebbe generare conflitti, perdita di consensi: in tal caso, i **politici** più scaltri si limitano a «far presente» il problema solo per motivi propagandistici, ma con la consapevolezza di non volervi trovare una soluzione, dato che qualsiasi esito potrebbe essere nocivo per l'interesse dei loro partiti o gruppi di appartenenza.

B) Formulazione di una politica (policy)

Una volta che un problema si è imposto nell'agenda politica comincia la **ricerca di una soluzione** e di qui la **formulazione della policy**.

Questa seconda fase si apre con l'**analisi** del problema, che può essere svolta da **organismi permanenti** (staff dei ministeri, uffici di documentazione parlamentare) **oppure appositamente costituiti** (come **commissioni parlamentari** e non, etc.). Ad uno stesso problema vengono proposte più

soluzioni e tra queste, con il contributo di **esperti** e di **tecnici**, viene individuata quella da adottare.

Nella scelta di una determinata soluzione i politici valutano anche e soprattutto i **benefici** o i **costi** che ne potrebbero derivare in termini di **consensi elettorali** prima che per la comunità.

La soluzione adottata, quindi, non ricadrà solo a beneficio della collettività o dei cittadini, che ne sono i destinatari, ma (in termini politici) sugli stessi attori che hanno provveduto alla loro formulazione.

C) Decisione

La decisione è il momento nel quale ad un programma viene conferita l'**autorità pubblica**, con tutte le conseguenze che questo ha sul piano dell'efficacia di tale programma (COTTA, DELLA PORTA, MORLINO).

Le modalità adottate per giungere ad una decisione sono di vario tipo:

- a **somma zero**, che lasciano sul campo vincenti e vinti, come nel caso delle decisioni prese a *maggioranza* in sede di parlamento, ma anche quelle adottate in luoghi differenti e ove maggiori e più sofisticate scelte coercitive o finanziarie si impongono sulle altre;
- **barganing**, cioè la «negoziazione» di ampi pacchetti decisionali tra le diverse *forze politiche, sociali o sindacali*, attraverso la quale si cerca di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze delle diverse parti. Questa modalità si esplica soprattutto nelle contrattazioni tra il governo e le parti sociali in merito all'adozione di politiche economiche e del lavoro;
- **log rolling**, metodo che si realizza quando ciascuna parte, nel conseguire la *politica pubblica*, si ritaglia un proprio specifico interesse autonomo, cioè a ciascuna parte che interviene nella decisione viene offerto un vantaggio, costruendo, così, una *coalizione positiva* di tutti gli interessi (MORLINO). È questa, in genere, la logica che presiede all'adozione delle politiche distributive.

Gli attori che prendono parte alla decisione possono essere **politici** espressi dai processi elettorali, **tecnici** ed **esperti**, **esponenti di gruppi di interesse** e, in caso di *referendum*, anche i **cittadini** stessi.

La decisione è generalmente adottata in luoghi istituzionali di rappresentanza popolare: il **parlamento** o il **governo**. Ma spesso nella sede istituzionale avviene solo la ratifica di ciò che è stato già deciso altrove (es.: accordi tra associazioni sindacali e datori di lavoro).

D) Attuazione della decisione (*implementation*)

La messa in opera di una decisione è una fase anche più importante della precedente ed è considerata dominio delle burocrazie pubbliche (1): **è l'amministrazione pubblica, infatti, che si incarica di eseguire le decisioni adottate.**

Secondo gli studiosi di *policy studies* la fase di *implementation* (attuazione) della decisione si realizza attraverso due procedimenti opposti:

- **top down**, quando la messa in opera procede in modo lineare **dall'alto verso il basso**, cioè posta dall'autorità politica e poi trasmessa agli uffici burocratici e da essi ai destinatari;
- **bottom up**, quando i dettagli operativi dell'attuazione vengono definiti, selezionati e tradotti in pratiche specifiche soprattutto dagli operatori che agiscono a diretto contatto con i fruitori delle politiche pubbliche (PASQUINO). È opinione diffusa che, oggi, la maggior parte delle decisioni venga *messa in opera attraverso questa seconda modalità*, che permetterebbe ad una classe politica attenta e capace di comunicare con gli operatori di base e di migliorare o re-indirizzare la politica stessa.

E) Valutazione

Una politica pubblica può essere valutata secondo diversi criteri, *in primis* basandosi sull'**efficacia** della stessa, ossia sulla **capacità di una politica di conseguire gli obiettivi stabiliti**, mentre viene definita **efficienza il conseguimento dei risultati voluti al minor costo possibile.**

La valutazione, non essendo un processo che si realizza a livello accademico, viene filtrata e talvolta distorta dalla *lente della politica* nonostante il ricorso all'ausilio di tecnici.

Oggi, infatti, ogni valutazione è fatta sotto i riflettori dell'opinione pubblica per garantire *maggiore trasparenza* all'operato degli apparati amministrativi e al meccanismo di valutazione.

Questa fase rappresenta, inoltre, il punto di partenza per la revisione o riformulazione di una politica.

(1) Particolarmente importante è il ruolo del Ministro dell'*economia* o delle *finanze* o del *bilancio* il cui diniego (per mancanza di fondi) può bloccare qualsiasi intervento o, magari, rinviare la decisione alla successiva *legge finanziaria* o di *bilancio*.

F) Continuazione o fine di una politica pubblica

L'approvazione di una politica pubblica implica **il successo del partito o della coalizione che l'ha promossa**, che, nel corso del tempo, si gioverà in termini politici delle decisioni risultate vincenti.

Spesso anche in passato è accaduto che determinate politiche, approvate per rispondere ad esigenze di una parte limitata della popolazione, siano state poi estese a fasce sempre più ampie e ciò ha permesso alle coalizioni che le hanno sostenute di ampliare la loro base di consenso.

Una politica pubblica può anche cessare: nella maggior parte dei casi ciò avviene attraverso un suo lento e progressivo esaurimento, per esempio attraverso la riduzione delle risorse finanziarie ad essa destinate e/o attraverso l'indebolimento o la cancellazione delle strutture amministrative preposte alla sua attuazione.

L'atto formale (*legge*) attraverso cui verrà decretata la fine di tale politica, sarà, in molti casi, solo la conclusione *formale* e legale di un fatto già avvenuto.

Quando una politica è particolarmente fallimentare o impopolare la sua fine può essere immediata, come accadde per la politica nucleare italiana, bocciata sul nascere dall'opposizione sancita dalla vittoria di **referendum** popolare.

3. GLI ATTORI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Nei regimi democratici sono le **Costituzioni** che regolano, disciplinano ed organizzano per i processi politici fondamentali e quindi anche le «*politiche pubbliche*». Tali testi normativi individuano come attori del processo di *policy making* i **parlamenti** ed i **governi**, mentre affidano alla pubblica amministrazione il compito di dare esecuzione alle norme adottate. Solo in alcuni casi vengono menzionati **partiti** e **sindacati**.

Analisi empiriche confermano che una simile visione non è sempre rispondente alla realtà: lo scenario decisionale è molto più affollato di quanto si evince dai testi costituzionali.

Nel processo di produzione delle politiche pubbliche non può essere trascurato il ruolo di nuovi attori istituzionali come le **corti costituzionali** e altre **autorità indipendenti**, e neanche quello di **gruppi di interesse**, **organizzazioni sovranazionali**, **tecnici ed esperti**.

A) Il governo

Il governo, essendo l'**autorità politica centrale di un paese**, ha un ruolo di **proposta e guida del *policy making***. Sono i *governi* solitamente chiamati a risolvere i problemi che si presentano in una società, formulando una soluzione e garantendone l'attuazione attraverso gli apparati della pubblica amministrazione sui quali sovrintende.

In un prospettiva storica, COTTA sostiene che sono gli *attuali governi* ad aver inventato le politiche pubbliche e che allo stesso tempo il loro evolversi ed il loro ampliarsi deriva dal fatto che le società diventano più complesse, portandosi così ad uno sviluppo ulteriore i compiti delle istituzioni e del governo.

B) Il Parlamento

Nei regimi democratici il **Parlamento** è responsabile della fase legislativa e quindi quando le politiche pubbliche hanno la forma di leggi, esso **assume un ruolo centrale nella fase della decisione**. Ma, ricordando che esso svolge anche un'attività di confronto e discussione tra tutte le forze politiche, nonché di iniziativa legislativa, di controllo e di ispezione esso può assumere un ruolo rilevante anche politica nelle fasi di **individuazione di un problema, di definizione dell'agenda, di formulazione di una politica** e persino nella fase finale della **valutazione**.

Il suo ruolo nel processo di *policy making* dipende molto dai suoi rapporti con il governo: più questi esercita un controllo sulla maggioranza minore sarà l'autonomia del parlamento, che in tali casi si limita ad una ratifica più formale che sostanziale. Viceversa, l'autonomia del parlamento sarà maggiore quanto meno stretto sarà il controllo esercitato dal governo sulla maggioranza presente in Parlamento.

C) I partiti

Nel processo di produzione delle politiche pubbliche i partiti esercitano un ruolo importante nelle fasi di definizione dell'agenda politica, formulazione delle singole politiche e decisione.

È soprattutto nell'**ambito del party government** che i partiti diventano attori centrali del *policy making*: essi elaborano le politiche che troveranno attuazione attraverso *governo* e *parlamento* grazie ai membri di partito che sono ai vertici in tali istituzioni.

La capacità dei partiti di influenzare il *policy making* dipende dalle caratteristiche degli stessi partiti e dal rapporto che li lega agli altri protagonisti

sti della vita politica. Un partito con una forte connotazione ideologico-programmatica, e con gruppi di interesse ad esso subordinati esercita una forte egemonia nella formazione dell'agenda e nella formulazione delle politiche, mentre un partito che propugna ideologie «generiche» è più influenzabile dalle direttive di gruppi di pressione e può meglio «barcamenarsi» tra le scelte più convenienti ai suoi interessi.

D) La pubblica amministrazione

La pubblica amministrazione, nella realtà, non si limita, come previsto dalle Costituzioni, all'**attuazione delle politiche pubbliche**, ma talvolta svolge un ruolo importante anche nelle fasi di **formulazione e decisione** delle stesse.

Guardando alla pubblica amministrazione come ad un **corpo unitario**, senza tener conto del crescente potere che il pluralismo istituzionale oggi conferisce alle autonomie locali, si rischia di non valutare compiutamente tutta quella **pluralità di soggetti** che di essa fanno parte e che molto spesso si trovano su fronti contrapposti, rispetto al governo, nei processi di *policy making*.

E) Gruppi di interesse

I gruppi di interesse quali *sindacati*, *grandi organizzazioni*, *associazioni imprenditoriali*, *movimenti di opinione* etc. giocano un ruolo importante sia nel **porre all'ordine del giorno i problemi**, grazie alla loro capacità di partecipare al dibattito pubblico e grazie all'influenza che possono esercitare sui partiti e sugli attori istituzionali (parlamento e governo), sia nella **formulazione delle politiche che riguardano** più da vicino i **poteri «extra sistema»** che rappresentano.

In quest'ultimo caso, avendo competenze specifiche in determinati settori, possono presentare al legislatore progetti di testi normativi di migliore impatto con la realtà, anche se seguono le direttive dei loro «vertici», possono anche essere invitati dagli organi istituzionali a fornire pareri nella fase della decisione. Non è trascurabile l'importanza che essi possono assumere anche durante la fase di **esecuzione o messa in opera** del progetto.

F) Gli esperti

In epoche recenti la vita sociale ed economica è divenuta sempre più complessa e di conseguenza anche le politiche di intervento hanno bisogno di competenze specifiche e spesso tecniche: di qui la necessità di affidarsi a **esperti** purchè siano **competenti e trasparenti** e scelti in base alle loro conoscenze, anche se spesso prevale la scelta per **clientelismo politico**.

Quest'ultimi possono provenire dalla stessa amministrazione pubblica ma anche dalle *università* o da istituti indipendenti di *ricerca*. Il loro ruolo è di particolare importanza nella fase di **formulazione delle politiche** e nella fase di **valutazione e revisione** delle stesse.

4. TIPOLOGIA DELLE POLITICHE PUBBLICHE

A) Le principali categorie

La varietà di politiche pubbliche è assai ampia ma nonostante ciò **Theodore Lowi** riesce a classificarle in **quattro principali categorie** in base al loro **oggetto**:

- 1) **le politiche «distributive»** caratterizzate dalla **distribuzione di benefici su basi individuali e particolaristiche**. Rientrano in questa categoria le **politiche previdenziali e assistenziali**. Tali politiche non comportano uno scontro tra quanti vengono favoriti e quanti danneggiati, anche perché spesso si tratta di servizi erogati attraverso le **tasse** di tutti i contribuenti. Appartengono a questa tipologia di politiche anche le **agevolazioni fiscali** alle imprese che presentano determinate caratteristiche;
- 2) **le politiche «redistributive»** che, in maniera visibile **sottraggono risorse ad una classe di contribuenti per darle alla collettività**, sono caratterizzate da uno scontro diretto tra **quanti devono esporre il loro denaro e quanti domandano servizi**. Possono innescare situazioni conflittuali tra le diverse classi sociali (beneficiari e danneggiati). Una riforma del fisco che allevi il carico fiscale dei ceti meno abbienti e lo faccia pesare sulle classi più abbienti si configura come politica redistributiva secondo il principio costituzionale della «*capacità contributiva*» (art. 23 Cost.) anche se incontra forti ostacoli per la resistenza delle classi più forti;
- 3) **le politiche «regolative»** sono quelle **norme o quei provvedimenti che disciplinano e limitano i comportamenti o prescrivono degli adempimenti specifici**. Esse individuano nell'immediato il gruppo o la categoria a cui sono dirette, che possono essere limitate nella loro libertà di azione in nome di un bene pubblico o per la tutela di altre categorie (i *consumatori*, i *lavoratori*). Esse possono avvantaggiare alcuni gruppi ed individui e svantaggiarne altri. Sono politiche di questo tipo le misure che *introducono standard qualitativi ecologici nella produzione*, ad esempio, di *beni alimentari* o costose misure sullo *smaltimento dei rifiuti*

industriali a tutela della salute della collettività (COTTA, DELLA PORTA, MORLINO);

- 4) **le politiche «costituenti»** sono quelle indirizzate all'istituzione di **nuove autorità indipendenti dai poteri politici** che sono sempre di parte (es. creazione dell'autorità *Antitrust*) in grado di svolgere la loro attività senza pressioni o interferenza di sorta.

PASQUINO a queste quattro categorie ne aggiunge un'altra, che definisce delle **politiche «simboliche»**. Egli, come altri autori, ritiene che nella classificazione offerta da Lowi non trovano posto quelle politiche che non distribuiscono servizi o risorse, non regolano comportamenti ma rafforzano identità collettive, sentimenti di appartenenza. Sono tali le politiche che fissano una *festa nazionale*, che sottolineano il *valore dell'innocenza* o della *Costituzione* e che commemorano gli eventi del passato di maggior valore collettivo.

B) Conclusioni

La classifica di LOWI permette di individuare il **rapporto tra i tipi di politiche e la coercizione**, che può avere un *effetto immediato o remoto*; inoltre diverso può essere l'ambito di applicazione, riferendosi direttamente all'azione individuale o all'ambiente all'interno del quale si può svolgere l'azione.

Le politiche «distributive» solo in maniera remota comportano un ricorso alla coercizione, mentre assai meno remota tale possibilità concerne le politiche «redistributive».

Le politiche «regolative» prevedono la possibilità immediata di coercizione e si applicano direttamente a livello individuale. Infine **le politiche «costituenti» prevedono il ricorso alla coercizione in maniera remota** e si associa ad un effetto di tipo complessivo sull'ambiente.



Esiste una linea di continuità nelle politiche pubbliche che hanno caratterizzato l'ultimo secolo?

Nonostante la molteplicità dei campi in cui si sono esplicate le politiche pubbliche è possibile individuare delle linee di continuità nell'arco del XX secolo. Se pur con delle variazioni da Paese a Paese, le democrazie occidentali, nell'ultimo secolo, sono state accomunate da due grandi cicli di politiche pubbliche: l'*intervento dello Stato nell'economia* e il *welfare State*. Oggi le politiche di *deregulation* e di privatizzazione segnalano un processo inverso che coincide con il ritirarsi dell'intervento pubblico nell'economia e, probabilmente, anche un conseguente ridimensionamento del *welfare*.

5. MODELLI DI INTERAZIONE

Gli scienziati politici ci presentano le *diverse modalità* attraverso le quali gli attori delle politiche pubbliche *interagiscono* al fine di pervenire ad una scelta e ad una decisione.

A) Party government

Nei modelli di *party government* la decisione delle politiche pubbliche spetta in massima parte ad attori di appartenenza o estrazione partitica. Tale modello trova naturalmente maggiore attuazione dei sistemi bipartitici, ma non mancano eccezioni: nell'Italia della Prima Repubblica furono i *partiti* a prevalere e ad indirizzare il *processo di policy making*.

B) Modello neocorporativo

Secondo questo modello interpretativo delle modalità di produzione delle politiche pubbliche «esse sono il prodotto sempre mutevole dell'interazione dall'esito mai predeterminato fra una *molteplicità di interessi*, di gruppi di persone, di associazioni, anch'essi mutevoli per composizione, per struttura organizzativa, per capacità di durata, per possesso di risorse, e lo Stato altro non è che uno di questi attori, e non sempre il più importante» (PASQUINO).

I sostenitori di questo approccio *trascurano* volontariamente il *ruolo di parlamento* e partiti nel processo di *policy making* ritenendo che sono solo tre gli attori protagonisti: i **governi** e i loro **apparati esecutivi**, le **associazioni imprenditoriali** e le **organizzazioni sindacali**.

C) I triangoli di ferro

La metafora dei triangoli di ferro è utilizzata soprattutto per descrivere il processo di stretta interazione (di ferro, appunto) **di *policy making* statunitense**, ove le politiche pubbliche sono frutto delle esclusive scelte di tre attori: le **commissioni parlamentari**, i **gruppi di interesse** e le **burocrazie pubbliche**, strettamente legati tra di loro.

In particolare, i *burocrati* favoriscono i collegi elettorali dei parlamentari membri delle *commissioni* che, a loro volta, tendono ad accrescere il *budget* e le competenze delle *agenzie pubbliche*.

I *parlamentari* offrono ai gruppi di interesse contributi pubblici in cambio di voti. I *gruppi di interesse* aiutano i *burocrati* con informazioni e consulenze in cambio di una implementazione favorevole alla loro base elettorale (DELLA PORTA).

D) Issue networks (le reti tematiche)

Sono molti gli studiosi a sostenere che a seconda delle tematiche (*issues*) da affrontare varino gli attori coinvolti nel processo decisionale delle politiche pubbliche: oltre a **politici** e **burocrati** possono giocare anche un ruolo importante **giornalisti, giudici, esperti, organizzazioni e movimenti sociali**. In questo caso la scena sarebbe dominata da attori che fanno la loro comparsa in maniera occasionale sulla scena pubblica a seconda della tematica da affrontare. Le reti tematiche generalmente danno vita a *politiche pubbliche instabili e mutevoli*, in linea con i cambiamenti di umore dell'opinione pubblica.

E) Policy community

In questo caso, come nel modello precedente, gli **attori** continuano ad essere **numerosi**, ma sono sostanzialmente sempre gli stessi. Le *policy community* sono una collettività di burocrati, politici, rappresentanti di gruppi di interessi, esperti unificati da valori, norme, consuetudini, interessi, la cui integrazione dipende da un incessante ricorso alla discussione e alla consultazione e alla volontà di chi ne fa parte di «*non uscire dal giro*» e di conservare una posizione dominante nel processo di *policy making*.

Quasi tutti i partecipanti acquisiscono la consapevolezza che le perdite sul piano di una politica pubblica potranno essere compensate sul piano di una successiva politica pubblica di uguale interesse. Per molti studiosi è questo il modello che meglio rappresenta il processo di formazione delle politiche pubbliche italiane della prima e seconda repubblica.

Dopo l'analisi di tali modalità è opportuno sottolineare quanto sia più complesso risalire alle logiche e al processo attraverso il quale vengono portate avanti le politiche dell'**Unione europea**.

6. MODALITÀ E LOGICHE ALLA BASE DEL POLICY MAKING

Chiedersi *come* e secondo quali logiche gli *attori delle politiche pubbliche adottano una decisione* e, più in generale, cosa guida l'intero processo di *policy making* è un **interrogativo** che si pongono non solo gli **studiosi** di politica ma anche i **cittadini comuni**.

I **primi** hanno dato una risposta individuando **quattro modelli decisionali**:

- 1) **il modello della «razionalità sinottica»** prevede che il decisore raccolga tutte le informazioni necessarie per analizzare una determinata questione,

consideri le possibili variabili che influenzano l'attuazione di una politica e, alla fine, valuti tutte le alternative e tutte le possibili conseguenze.

Dopo siffatta valutazione si prevede che **l'attore decisionale scelga la politica migliore con precisione e determinazione.**

Tale logica fu alla base della **pianificazione centralizzata dall'alto** tipica dell'**Unione Sovietica**. Questo modello è stato sostituito da quello meno ambizioso della *razionalità limitata*: la possibilità di conoscere e controllare tutti gli elementi necessari per la produzione di politiche pubbliche, infatti, è sembrata solo una grande illusione;

- 2) **il modello della «razionalità limitata»** ha trovato sua ampia formulazione attraverso **Herbert Simon**, secondo il quale il **decisore si accontenta di una decisione soddisfacente**: evitando di analizzare attentamente tutte le possibili soluzioni egli adotterà la prima che gli appaia più vantaggiosa. Nel caso in cui col tempo si presenteranno altre, diverse e più positive indicazioni, si potrà procedere alla riformulazione di quella politica;
- 3) **il modello delle «comparazioni limitate successive»**, formulato da **Charles Lindblom**, considera che il processo di *policy making* non procede in maniera razionale ma per *tentativi*, attraverso una comparazione di un numero limitato di alternative, abbastanza simili alle politiche già in essere;
- 4) **il modello del «Garbage can» (bidone della spazzatura)**, formulato da **March e Olsen**, è quello che fornisce la visione più pessimistica. Una serie di circostanze: complessità del processo decisionale e delle politiche pubbliche, informazioni più o meno veritiere, imprevedibilità delle conseguenze **mettono in seria difficoltà il decisore che, però spesso è costretto a prendere delle decisioni e, senza confessarlo, «pescare», facendosi guidare dalla casualità, una delle alternative presenti nel «cassonetto»**. Soluzione che non sarà né la migliore né la peggiore ma una scelta a caso perché influenzata dal tempo e dalle circostanze in cui è presa.

?
La «politica» determina le «politiche» o le «politiche» determinano la «politica»?

Seguendo l'approccio tradizionale è la *politica* (variabile indipendente), intesa come strutture di organizzazione del potere, *che determina le politiche pubbliche* (variabile dipendente). In tempi più recenti molti studiosi hanno ritenuto che oggi accada il contrario e che perciò *«policy*

determines politics» (LOWI). Politiche che favoriscono, ad esempio, determinate categorie potrebbero portare alla nascita di lobby e gruppi di pressione che influenzeranno direttamente il processo decisionale ogni volta che verranno proposti cambiamenti che li riguardano. Anche se non può essere negato l'effetto retroattivo delle *policies* sulla politica, Pasquino e Cotta sostengono che non deve e non può essere trascurata l'importanza che le istituzioni politiche e i partiti hanno nel determinare le politiche (*Politics determines policies*).

.....

Glossario

Deregulation: progressiva soppressione delle norme fissate dal potere pubblico che disciplinano in modo particolare l'attività nel settore economico, che viene lasciato alla regolamentazione dei privati. Sul piano teorico la deregulation trova la propria giustificazione nell'idea che il mercato è capace di autoregolarsi; sul piano pratico essa si traduce nell'abolizione di quei controlli aventi finalità sociali che limitano la libera iniziativa dell'imprenditore. Nel corso degli anni Ottanta ha rappresentato uno dei capisaldi del programma politico dell'allora Presidente degli Stati Uniti Reagan e del primo Ministro inglese M. Thatcher; con la deregulation sono caduti molti vincoli in materia di protezione dell'ambiente, in materia sindacale, e norme regolanti l'attività di enti pubblici.

Pianificazione: attività tesa a coordinare le iniziative inerenti lo sviluppo economico, in modo da soddisfare l'interesse collettivo. Esistono forme più o meno incisive di pianificazione economica.

Privatizzazioni: procedimento mediante il quale un'azienda, dapprima gestita da un soggetto pubblico, viene restituita all'iniziativa imprenditoriale privata. Generalmente le aziende interessate dal fenomeno della privatizzazione sono state in passato oggetto di nazionalizzazione. Più esattamente nel linguaggio tecnico-giuridico, al termine privatizzazione vengono attribuite due diverse accezioni: *formale* che indica il cambiamento della struttura organizzativa di un ente da pubblicistica (azienda autonoma, ente pubblico economico, ente gestore di partecipazioni statali) in privatistica (società per azioni) pur restando sotto il controllo della mano pubblica, dal momento che lo Stato rimane proprietario della totalità delle azioni oppure del pacchetto di maggioranza; *sostanziale*, quando si assiste ad un vero e proprio trasferimento di quote di società o di interi pacchetti azionari dallo Stato a soggetti privati; è ciò che è avvenuto, ad esempio, con la cessione dell'Alfa Romeo al gruppo FIAT negli anni Ottanta.