

RECENSIONE

A cura di Cristina Lion
in *Osservatorio Isfol* - N. 2-3, anno 2003

Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist e Evert Vedung (a cura di), *Carrots, Sticks & Sermons – Policy Instruments & Their Evaluation*, Transaction Publishers, London, 1998.

Il volume si compone di una serie di contributi di diversi autori che affrontano il tema della scelta degli strumenti politici da parte dei governi e il ruolo che la valutazione gioca in questo processo di scelta. Gli studi di caso presentati nel volume, relativi ad alcuni paesi, approfondiscono questi due aspetti con l'obiettivo di evidenziare le differenti modalità di comportamento dei governi in rapporto a specifici problemi, in un'ottica di analisi comparata delle politiche pubbliche.

Partendo dagli aspetti terminologici, gli autori assumono come denominazione generale quella che definisce gli strumenti di politica pubblica come l'insieme di tecniche con cui i governi esercitano il loro potere con l'obiettivo di sostenere e influenzare il cambiamento sociale nella direzione voluta. In questo senso gli autori si limitano ad analizzare quegli strumenti che si indirizzano al comportamento dei cittadini e quindi svolgono una funzione di meccanismi di influenza sociale.

E' evidente che quando si parla di strumenti politici non si può non far riferimento al tipo di governo che li adotta e al potere che esso detiene. Infatti la scelta degli strumenti riflette necessariamente le strategie politiche e amministrative di un governo, ovvero la posizione ideologica dominante che indirizza l'azione politica e il grado di intervento che si vuole esercitare: la scelta tra due o più alternative è l'essenza stessa del *decision-making*. In letteratura si parla spesso in questo senso di *policy style*, indicando con questo termine la preferenza osservata in certi governi per certi tipi di strumenti.

Nella prima parte del volume tre sono gli argomenti sviluppati dai diversi contributi: la tassonomia degli strumenti, l'analisi dei singoli strumenti, il mix degli strumenti.

Riguardo alla tipologizzazione, nella letteratura esistono molteplici tentativi di classificazione degli strumenti politici (massimalista vs. minimalista; approccio scelta vs. approccio risorse) e gli autori del volume, in particolare Vedung, partendo dalla tassonomia di Etzioni sulla triplice classificazione dei poteri (coercitivo, remunerativo, normativo) propongono una classificazione più essenziale che tiene conto sia del settore di intervento della politica, sia, in un'ottica comparativa, del contesto in cui si situa la scelta dello strumento.

La classificazione proposta da Vedung rientra nell'alveo dell'"approccio risorse" e cioè sul fatto che il governo, avendo deciso di intervenire rispetto ad un problema, si trova a dover scegliere la maniera (lo strumento) più adatta per farlo. Egli individua tre tipologie di strumenti: i regolamenti (il bastone), i mezzi economici (la carota) e l'informazione (le prediche). A loro volta ciascuno di questi strumenti si può declinare in maniera affermativa o negativa, a seconda che incentivi o disincentivi un determinato comportamento. Tale classificazione, come già evidenziato, si fonda sull'idea che la scelta dello strumento rimanda al potere politico che esprime una posizione ideologica dominante rispetto al grado di intervento nei processi sociali. Inoltre questo schema non si concentra tanto sul contenuto dell'azione, ossia sull'ambito di intervento che lo strumento politico vuole regolare, quanto piuttosto sul grado di obbligatorietà insito nello strumento individuato.

I regolamenti sono quelle misure che mirano a dare regole e direttive che determinano il comportamento di coloro a cui sono indirizzate. Hanno quindi la caratteristica di essere autoritarie e obbligatorie. I mezzi economici sono le risorse materiali che vengono fornite o sottratte con l'obiettivo di influenzare il comportamento dei consociati in una certa direzione. L'informazione infine è una forma di intervento che mira ad influenzare le persone attraverso la conoscenza, la comunicazione e la persuasione.

Per ciascuno di questi strumenti il volume propone degli studi di caso: Lemaire analizza l'evoluzione dell'utilizzo dei regolamenti facendo riferimento all'esperienza canadese. Nell'ambito dei mezzi economici Leeuw presenta la ricerca effettuata dal *Dutch National Audit Office* sui molteplici sussidi proposti dal governo danese, formulando un interessante paradosso sulla "catena dei sussidi" (per contrastare la presenza di effetti inattesi prodotti da alcuni sussidi, i governi rispondono con altri sussidi). In merito all'informazione Vedung e van der Doelen analizzano comparativamente i programmi di informazione sul risparmio energetico realizzati in Olanda e Svezia.

E' evidente che ciascun governo, pur dovendo pervenire alla scelta dello strumento più adatto per rispondere ad un problema deve anche arrivare alla scelta ottimale del mix di strumenti più adatto per dare una soluzione efficace. Ciascuno strumento in genere non è mai adottato in maniera isolata. Il tema del "packaging" degli strumenti politici è di estrema rilevanza e il volume propone una tripartizione delle modalità con cui combinare gli strumenti: il mix verticale, in cui uno strumento è usato per sostenere o limitare un altro; il mix orizzontale, che implica l'uso di due o più strumenti contemporaneamente per il raggiungimento dello stesso obiettivo; e quello cronologico, che prevede un ordine temporale nella selezione e nell'utilizzo dei diversi strumenti. In ogni caso si è osservato che i governi tendono ad adottare in maniera sequenziale gli strumenti partendo dal meno costrittivo per arrivare a quello più compulsivo. Van der Doelen individua nei comportamenti dei governi una "give and take strategy", ossia la tendenza ad utilizzare strumenti sia per legittimare l'azione politica, sia per renderla più efficace, combinando insieme strumenti che stimolano e strumenti che reprimono i comportamenti.

Nella seconda parte del volume vengono proposti degli esempi di utilizzo di strumenti politici in alcuni paesi, in particolare: la creazione di agenzie di credito governative negli Stati Uniti; le politiche di protezione dalle radiazioni in Olanda, Inghilterra e Belgio; la gestione della privatizzazione delle imprese pubbliche in Corea. L'obiettivo di questa seconda parte è quello di evidenziare come esistano "policy style" diversi tra governi che si manifestano non solo nella scelta degli strumenti da utilizzare per rispondere ad un problema, ma anche nella fase di valutazione e in quella di implementazione di strumenti uguali.

Per quanto riguarda, infine, il tema della valutazione, il volume analizza quali criteri di valutazione debbano presiedere alla scelta degli strumenti politici (valutazione ex-ante), nonché cosa si debba valutare nella fase ex-post. Dagli studi di caso emerge come non sempre la scelta degli strumenti politici per dare risposta ad un problema sia sostenuta da un'attenta valutazione della loro adeguatezza. Spesso tale scelta si fonda su considerazioni di altra natura, come la volontà di legittimarsi di fronte all'opinione pubblica e di creare consenso. In generale, il criterio centrale su cui fondare la valutazione dovrebbe essere quello della "good governance". La pratica valutativa ex-post esposta nei diversi studi di caso evidenzia come la valutazione sia condotta in maniera diversa e con differenti livelli di dettaglio nei paesi oggetto di analisi. Essa risulta comunque necessaria, sia per misurare l'efficienza e l'efficacia di qualsiasi strumento adottato, sia perché la mancanza di un feed-back adeguato e la presenza, talvolta, di effetti perversi rendono indispensabile un'attenta analisi dei risultati attribuibili ad un certo strumento politico. Inoltre si avverte sempre più la necessità di coinvolgere gli "stakeholder" nella revisione dei programmi nell'ambito di

approcci alla valutazione più democratici e partecipativi. Il paradosso proposto dagli autori è che spesso gli strumenti che più avrebbero bisogno di valutazione, proprio per la loro natura di indeterminatezza, come ad esempio l'informazione, sono quelli meno valutati.