

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche
N. 1, 2010, pp. 33-59.

Riscoprire la razionalità sinottica?

Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche

Luca Lanzalaco

ABSTRACT: *Bringing the Olympic Rationality Back In? Coherence, Integration and Effectiveness of Public Policies*

The article analyses, from a theoretical point of view, the concept of policy coherence, the processes of policy integration and their relevance for governmental action. Four topics are taken into consideration: a) the different analytical dimensions of the concept of policy integration, b) the conditions under which policy integration, is really needed and when, on the contrary, it is only a «good practice» taken-for-granted and adopted even if it is not useful, c) the costs and benefits of policy integration and d) the politics of policy coordination and integration.

KEY WORDS • Policy integration • Policy coherence • Effectiveness

1

Introduzione

Coordinare ed integrare le politiche pubbliche sono recentemente diventati imperativi categorici per tutti i governi, siano essi locali, nazionali o sovranazionali. Parallelamente, invece, studiosi ed operatori non perdono occasione per segnalare con sempre maggiore apprensione gli ostacoli e le difficoltà a cui vanno incontro i tentativi di *policy integration* e *coordination* e di come l'azione dei *policy makers* sembri essere condannata ad una endemica incoerenza. Entrambe queste tendenze costituiscono degli incentivi ad analizzare in modo sistematico questi processi, la loro natura, le loro cause e i loro effetti.

La ricerca di una maggiore coerenza tra le politiche è da imputare a vari fattori. In primo luogo, l'assenza di coordinamento tra differenti politiche settoriali, la frammentazione degli apparati amministrativi e il carattere policentrico assunto dai processi politico-amministrativi hanno reso

l'azione di governo onerosa, inefficiente e, soprattutto, inefficace (Robert *et al.* 2001). In particolare, problemi di incoerenza tra le politiche si sono accentuati in seguito al ciclo di riforme della pubblica amministrazione degli anni Ottanta e Novanta che, con l'esternalizzazione di importanti funzioni amministrative, ha generato spinte centrifughe e perdita di capacità di controllo e di coordinamento dei governi (Peters 2005; Christensen e Lægreid 2007; Verhoest *et al.* 2007). In secondo luogo, negli ultimi decenni l'azione dei governi è progressivamente passata da politiche settoriali definite funzionalmente – l'agricoltura, l'industria, la sanità, la difesa, eccetera – a politiche che hanno come destinatari o specifiche categorie di cittadini (gli anziani, i giovani, gli immigrati, le donne, eccetera) o determinati territori (politiche di sviluppo locale o rurale) e che sono caratterizzate da una natura marcatamente e intrinsecamente *intersettoriale*¹. In terzo luogo, il numero di ambiti di intervento dello stato è cresciuto esponenzialmente e le varie aree di *policy* si sono progressivamente sedimentate, stratificate e sovrapposte, rendendo necessari il coordinamento e l'integrazione tra i vari settori per aumentare l'efficacia amministrativa². Infine, sempre negli ultimi decenni, le organizzazioni e le istituzioni internazionali hanno assunto un peso preponderante nel funzionamento dei sistemi politici nazionali. Da un lato, queste organizzazioni hanno esercitato esplicitamente pressioni affinché gli stati aumentassero il grado di integrazione e di coerenza delle politiche pubbliche; dall'altro, lo spostamento dei processi decisionali a livello transnazionale ha imposto ai singoli governi nazionali di presentarsi sull'arena internazionale – e, in particolare, su quella comunitaria – con posizioni unitarie e coerenti al fine di tutelare al meglio l'interesse nazionale (Briassoulis 2004; Prontera 2010). Insomma, le tendenze in atto impongono ai decisori pubblici di adottare un approccio *olistico* al *policy-making* (Lafferty e Hovden 2002), una forma di razionalità che vada ben oltre la semplice consistenza tra obiettivi e strumenti nelle singole aree di *policy* e sia in grado di garantire coerenza e sostenibilità reciproca tra le politiche attuate in differenti settori. Cioè quella che Herbert Simon (1984) ha chiamato *razionalità sinottica* o *olimpica*.

1. Per esempio, le politiche per gli immigrati includono necessariamente interventi che vanno dalla sanità alla casa, dalla scuola alla sicurezza, dal mercato del lavoro alle istituzioni (diritto di voto e rappresentanza degli immigrati).

2. Si pensi agli stretti legami esistenti, per esempio, tra la politica del turismo, che è un classico esempio di politica di recente generazione, e la politica agricola (agriturismi), quella delle infrastrutture (trasporti), quella ambientale (tutela del patrimonio paesaggistico e naturale) e quella dei beni culturali. O, ancora, si pensi a come la politica delle pari opportunità, altro esempio di politica di recente generazione, si caratterizzi proprio per la sua «pervasività» in tutte le altre politiche pubbliche.

L'integrazione e il coordinamento tra le politiche sono quindi diventati a tutti gli effetti oggetto di una specifica *politica istituzionale*: si sono avuti espliciti interventi finalizzati a modificare le strutture ed i processi decisionali per aumentare il grado di coerenza tra le politiche, si sono elaborate opportune tecniche per realizzare questi obiettivi, si sono sviluppate competenze e figure professionali specializzate in queste attività e, parallelamente a tutto ciò, vi è stato l'intensificarsi di attività pubblicitaria e convegnistica su questi temi. Più in generale, a fianco di questi processi, che costituiscono gli indicatori tipici del processo di istituzionalizzazione di una politica, si è avuto sia tacitamente che esplicitamente un importante mutamento culturale: il grado di integrazione di una politica con quelle ad essa contigue è diventato un fattore in sé positivo tanto che il termine di «politica integrata» è diventato in qualche modo un sinonimo di «buona politica».

La diffusione delle pratiche di *policy integration* (d'ora in poi indicata anche con l'acronimo PI) ha dato l'avvio ad una vasta produzione di studi e ricerche a carattere applicativo condotti o commissionati da agenzie direttamente coinvolte nella produzione di politiche integrate. Minore attenzione, fatte salve alcune eccezioni che esamineremo e sistematizzeremo in seguito, è stata dedicata invece ad una disamina scientifica di questi recenti fenomeni³ che andasse oltre le immediate esigenze operative. Si tratta di una lacuna da colmare in quanto la diffusione dei processi di PI costituisce una importante «sfida» per l'analisi delle politiche pubbliche per varie ragioni.

Anzitutto, i tentativi di integrare singole politiche settoriali, che a volte sfociano nella creazione di nuove *policy areas*, mettono in evidenza, in modo immediato e palese, come il pensare alle singole politiche pubbliche settoriali (la politica industriale, la politica monetaria, la politica scolastica, eccetera) come a un dato «oggettivo» sia un atteggiamento ingenuo: le politiche pubbliche in effetti sono dei costrutti politici e culturali i cui confini e contenuti sono costantemente passibili di mutamento e ridefinizione nel corso del processo politico-amministrativo⁴.

3. A prova del fatto che la PI sia una tendenza recente portiamo due fatti estremamente significativi. In primo luogo, nel *Dizionario di politiche pubbliche* curato da Capano e Giuliani (1996), che costituisce il più completo thesaurus dei termini utilizzati nell'analisi delle politiche pubbliche non compaiono i termini «*policy integrations*» o «politiche integrate». Stesso discorso vale sia per i tre manuali di analisi delle politiche pubbliche più diffusi in Italia cioè Meny e Thoenig (1989), Howlett e Ramesh (1995) e Regonini (2001) che per la succinta e, proprio per questo, pregevole sintesi dei fondamenti della disciplina di Giannelli (2008).

4. Sulle differenti modalità con cui possono venir definiti i confini ed i contenuti di una politica pubblica si veda Regonini (2001, 63-64).

In secondo luogo, i processi di PI avvengono attraverso lo sfruttamento e la valorizzazione delle aree interstiziali presenti tra i settori di *policy* «tradizionali». Questo richiede un ribaltamento della visione e della valutazione comunemente accreditate dell'evoluzione di una politica pubblica. Laddove pensiamo ai confini tra le aree di *policy*, e quindi al loro contenuto, come a un dato «oggettivo», l'istituzionalizzazione e il consolidamento delle sue varie componenti costituiscono una tendenza positiva e «virtuosa». Se, invece, pensiamo ai confini e ai contenuti di una politica, o meglio di un insieme contiguo di politiche, come a una variabile dipendente che può essere oggetto di ridefinizione, negoziazione e cambiamento e, soprattutto, se vediamo questa flessibilità come prerequisito necessario all'integrazione e al coordinamento delle politiche, allora il criterio di valutazione cambia radicalmente. Un elevato grado di istituzionalizzazione – che implica necessariamente rigidità, isolamento, autonomia e autoreferenzialità – non è più necessariamente funzionale ed auspicabile; bensì sono proprio la deistituzionalizzazione, la permeabilità e l'ambiguità che consentono di sfruttare gli spazi interstiziali tra le *policy areas* e di governare quindi la loro integrazione.

In terzo luogo, l'approccio essenzialmente pragmatico e ateorico che, fatti salvi alcuni contributi, ha fino ad oggi caratterizzato lo studio della PI ha portato a sottovalutare alcuni temi rilevanti quali i processi di deistituzionalizzazione delle «vecchie» aree di *policy* che debbono accompagnare i processi di *policy integration*, le resistenze organizzative e culturali che si possono manifestare all'integrazione delle politiche, i criteri rispetto ai quali valutare il successo o l'insuccesso dell'integrazione tra politiche. È quindi opportuno considerare a tutti gli effetti la PI come oggetto di indagine scientifica, sia sul piano teorico che su quello empirico, al pari di altre componenti del processo di *policy-making*, collegandone l'analisi all'impianto teorico e metodologico dell'analisi delle politiche pubbliche.

Infine, la visione sinottica del processo politico a cui si ispirano le pratiche di PI entra in collisione con la concezione tradizionalmente «antiolistica» – si pensi alla rilevanza analitica del concetto di *policy subsystem* (Howlett 2009) – che ha sempre ispirato lo studio delle politiche.

In quanto segue si intende fornire un quadro concettuale generale ed essenzialmente introduttivo per studiare i processi di PI. Dopo aver ricostruito sinteticamente l'evoluzione delle pratiche e dell'uso del concetto di PI (sezione 2), vengono analizzati da un punto di vista semantico i concetti di *policy coherence* e *policy integration* e vengono formulate alcune relazioni analitiche (sezione 3). Successivamente, si considerano, da un lato, gli strumenti per attuare la PI (sezione 4) e, dall'altro, le condizioni che la rendono più meno auspicabile e praticabile (sezione 5). Per concludere si traccia una sintetica agenda per la ricerca (sezione 6).

2

Evoluzione di una pratica e di un concetto

Per comprendere il significato della *policy integration* può essere utile partire da una sintetica ricostruzione della sua evoluzione rispetto a tre dimensioni: l'ambito di riferimento (*policy area*), il livello di governo implicato e le finalità con cui viene utilizzato il concetto.

Dalla EPI alla policy integration. Originariamente, fatto salvo il pionieristico contributo di Underdal (1980), il concetto di *policy integration* si riferiva principalmente e specificatamente alla politica ambientale; con l'acronimo EPI (*environmental policy integration*) si alludeva alle differenti modalità con cui le tematiche o *issues* ambientaliste stavano assumendo crescente rilevanza nella fase di formulazione di altre politiche pubbliche (Lafferty e Hovden 2002; Persson 2004). Quindi, si noti, *non* fusione tra due o più aree di *policy*, bensì *incorporazione* di una *issue* nei paradigmi di altre politiche che fino ad allora avevano ignorato quelle tematiche. Successivamente, l'ambito di applicazione del concetto si amplia notevolmente e viene progressivamente e gradualmente esteso anche ad altre aree di *policy*: le politiche di sviluppo sostenibile, la politica agricola, la politica forestale, la politica della ricerca e dell'innovazione, la politica energetica, la politica di coesione e di sviluppo locale, le politiche di pari opportunità, le politiche di cooperazione allo sviluppo e le politiche di welfare. Il concetto, quindi, con la diffusione delle pratiche di PI inizia ad assumere una connotazione più ampia: non indica a più solo il grado di *issue incorporation*, ma un processo di vero e proprio coordinamento, che può assumere forme ed intensità variabili, tra gli attori (politici, burocrati, esperti, gruppi di interesse) che operano in differenti aree di *policy*. Si viene così a creare una situazione paradossale: mentre, da un lato, si afferma la necessità di integrazione *intersettoriale* delle politiche, dall'altro, la riflessione teorica e metodologica mantiene un marcato carattere *monosettoriale* in quanto vengono studiati quasi esclusivamente i processi di PI relativi a specifici settori. Solo raramente vengono effettuati dei tentativi di estrapolare ed astrarre dalle singole esperienze settoriali dei modelli analitici relativi ai processi di PI *in generale* (Hoebink 2001; Shannon e Schmidt 2002; Briassoulis 2004; Meijers e Stead 2004). Ed è così che la PI diventa, anche se con un notevole ritardo rispetto ai tempi di diffusione delle pratiche di integrazione, un oggetto di analisi specifico di cui la *issue incorporation* è solo una possibile manifestazione.

Su scala decrescente: la diffusione «a cascata» della PI tra i livelli di governo. Dall'analisi in prospettiva storica della diffusione delle pratiche di PI emerge il ruolo fondamentale che hanno assunto le istituzioni e le organizzazioni internazionali. Il primo documento rilevante in cui vengono

contrapposte esplicitamente la natura intersettoriale dei principali problemi in agenda e il carattere altamente frammentato delle strutture amministrative e dei processi decisionali è il famoso «rapporto Brundtland» (WCED 1987). Nel 1992 la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo e l'Ambiente tenutasi a Rio de Janeiro stabilisce i principi base a cui dovrebbero attenersi gli stati per garantire la sostenibilità dello sviluppo. Nel World Summit di Johannesburg del 2002 vennero approvati la «Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile» e il «Programma di implementazione» di tale Dichiarazione. In quest'ultimo lungo ed articolato documento si invitano i governi a «promuovere un approccio integrato al *policy-making* a livello nazionale, regionale e locale» (cap. 21, p. 12) in una ampia gamma di politiche (dai trasporti all'energia, dal controllo dell'inquinamento atmosferico alla pianificazione territoriale) al fine di cambiare modelli di sviluppo diventati ormai insostenibili.

L'Unione Europea ha recepito questo invito ed è diventata, per gli stati membri, il principale agente propulsivo verso la PI. Tale azione si è esercitata sia in modo diretto che indiretto (Donolo 2003, 95-97; Radaelli 2004). Indirettamente, l'UE ha introdotto un nuovo stile amministrativo basato sulla progettazione, il monitoraggio, la valutazione e l'apprendimento. Ciò ha in qualche modo «obbligato» le amministrazioni pubbliche a forme di azione più proattive e razionali. L'integrazione tra le politiche, in questa prospettiva, riflette una crescente esigenza di efficacia ed efficienza dell'azione politico-amministrativa. Ma l'UE ha anche agito direttamente sui processi di *policy-making* ponendo la coerenza e il coordinamento sia tra i principi fondamentali da seguire nella formulazione e nella implementazione delle politiche, che tra i criteri in base ai quali valutarne la validità. Basti qui ricordare come il Trattato di Maastricht del 1992 ponga la coerenza, insieme alla complementarietà e al coordinamento – le cosiddette «tre C» – tra i principi su cui si sarebbe dovuto basare lo sviluppo dell'unità europea. Un simile richiamo lo troviamo anche nel trattato di Amsterdam del 1997 e nel Libro bianco sulla *governance* europea (CCE 2001, 21) mentre, in modo esplicito, negli Obiettivi strategici della Commissione 2005-2009 si afferma che «le nostre scelte politiche dovrebbero essere tali da garantire il *reciproco rafforzamento dei nostri vari obiettivi*» (CCE 2005, 4, corsivo nostro), cioè un maggior grado di *policy coherence*. Infine, a partire dal 2001 vi è stata la progressiva introduzione di forme di *valutazione integrata* – pensiamo alla VAS (valutazione ambientale strategica) e all'IA (*impact assessment*) – il cui obiettivo principale è proprio quello di considerare l'impatto delle politiche rispetto ad una ampia gamma di fattori ambientali, economici e sociali.

A questi inviti sono quindi seguiti «a cascata», attraverso pressioni isomorfiche, l'attivazione e il consolidamento di processi di PI più o meno

intensi ed articolati in tutti i paesi europei, a livello sia nazionale che regionale e locale. Ci si può domandare se questo processo *top down* non abbia in qualche modo creato un sovraccarico funzionale sulle strutture amministrative nazionali e, soprattutto, regionali e locali, che non hanno certamente né le risorse né le competenze professionali di cui dispongono invece le organizzazioni internazionali e comunitarie, e se non si ponga, quindi, un serio problema di *sostenibilità istituzionale* delle pratiche di PI che rischia di ridurne l'efficacia (Berger e Pohoryles 2004; Schout e Jordan 2008; Lanzalaco 2009).

Da strumento a buona pratica: l'«infusione di valore» della PI. La terza importante trasformazione è stata una trasformazione nelle finalità associate alla PI: da strumento finalizzato ad attivare processi di *issue incorporation* la PI si è progressivamente trasformata in un principio direttivo, in un criterio di valutazione dell'azione di governo. La capacità di produrre politiche integrate e coerenti viene considerato una «buona pratica», un indicatore di elevato rendimento politico-amministrativo, un fine in sé la cui validità viene data per scontata (OECD 2005). Sebbene questa assunzione sia stata messa in discussione (Winters 2001; Picciotto 2004) ad oggi rimane un assunto acriticamente accettato, molto probabilmente in quanto utile alla realizzazione di obiettivi di *policy* «nobili»: la tutela dell'ambiente, la cooperazione con i paesi in via di sviluppo o il risparmio energetico.

Sulla base di questa rapida ricostruzione possiamo fare due considerazioni. La prima è che l'analisi scientifica dei processi di *policy integration* richiede necessariamente la sua decontestualizzazione, cioè il suo disancoramento da una specifica area di *policy*. In parte questo processo è avvenuto – pensiamo per esempio al «trapianto» della PI dalle politiche ambientali a quelle sociali – ma molto rimane ancora da fare. Senza di ciò non è possibile comparare quanto avviene in differenti aree di *policy*, non è possibile formulare generalizzazioni, non è possibile apprendere. La seconda considerazione è che questo passaggio richiede un maggior livello di astrazione concettuale ed analitico, svincolando l'analisi da quanto accade in specifici settori di intervento. Un primo passo per muoversi in questa direzione consiste nel fissare alcune categorie analitiche generali.

3

Una mappa concettuale e analitica

Integrazione orizzontale, integrazione verticale, armonizzazione e isomorfismo

La *policy integration* è, in termini generali, una forma di coordinamento tra le politiche pubbliche importante ed innovativa, ma non è l'unica. Occorre quindi organizzare lo spazio semantico (Sartori 1984) all'interno del

FIG. 1. *Tipi di coordinamento tra politiche pubbliche.*

		Area di <i>policy</i>	
		Uguale	Differente
Livello di governo	Uguale	Armonizzazione	PI <i>orizzontale</i>
	Differente	PI verticale	Isomorfismo

quale si colloca questo concetto onde evitare ogni sorta di ambiguità. Il problema del coordinamento può riguardare aree di *policy* o livelli di governo; le due dimensioni analitiche sono tra loro ortogonali e quindi possono essere incrociate, dando luogo ad una tipologia delle forme di coordinamento (vedi figura 1).

L'integrazione *orizzontale* avviene tra politiche settoriali di tipo *differente* allo *stesso* livello di governo. È il caso, per esempio di un comune che deve coordinare le varie politiche (casa, istruzione, eccetera) che hanno come destinatari gli immigrati. Parliamo, invece, di integrazione *verticale* quando il coordinamento è tra *differenti* livelli di governo (per esempio, comunitario, nazionale, regionale) che si occupano della *stessa* area di *policy*. Parliamo di *armonizzazione*, nel caso in cui si debbano coordinare all'interno della *stessa* area di *policy* gli interventi di varie unità di governo che si collocano allo *stesso* livello (per esempio, l'armonizzazione delle politiche UE negli stati membri). Parliamo, infine, di *isomorfismo* nel caso in cui siano coinvolti differenti livelli di governo e quello di ordine superiore sviluppi forme di coordinamento tra varie politiche settoriali ed eserciti pressioni affinché quelli di ordine inferiore operino in tal senso.

In questa sede ci occuperemo esclusivamente della prima forma di integrazione utilizzando quindi il termine «integrazione», senza ulteriori specificazioni, sempre e solo in riferimento all'integrazione *orizzontale* tra differenti politiche settoriali (cella in alto a destra della figura 1), cioè a quelle che nella letteratura anglosassone vengono definite *cross sector policies*. Questa scelta è dovuta a due ragioni. In primo luogo, perché si tratta del fenomeno più recente e rilevante, che ha modificato le funzioni dei governi, rispetto alle tendenze verso la differenziazione e la frammentazione delle politiche che si erano manifestate nell'ultimo secolo. In secondo luogo, perché l'integrazione verticale, l'armonizzazione e le pressioni isomorfe richiamano immediatamente tematiche quali il federali-

simo, la sussidiarietà, i rapporti centro-periferia, la *governance* multilivello e l'europeizzazione che, oltre ad essere ampiamente trattati nella letteratura, richiedono strumenti analitici specifici, diversi da quelli utilizzati per lo studio (e la pratica) dell'integrazione orizzontale.

Policy coherence e policy integration

Sebbene distinte e differenziate in base alla loro denominazione, alle autorità politiche che ne sono responsabili e agli apparati amministrativi che le implementano, le politiche pubbliche presentano un grado variabile di interdipendenza, di osmosità e di interazione (Mickwitz e Kivimaa 2007). Ogni politica genera delle esternalità (*policy externalities*) – cioè degli effetti sulle altre politiche – che possono essere più o meno intense e possono essere positive o negative. L'intensità delle esternalità può andare da un grado minimo, pari a zero, quando non esistono interdipendenze (per esempio, tra la politica monetaria e la politica delle pari opportunità) ad un grado massimo quando i confini tra due politiche sono molto labili (per esempio politica della formazione professionale e politica del mercato del lavoro). In genere, il grado di interdipendenza è tanto maggiore quanto più le aree di *policy* sono contigue, cioè sono dirette agli stessi destinatari. Si hanno esternalità negative quando gli interventi dei *policy makers* di una dato settore generano effetti che neutralizzano l'azione di quelli di altre aree di *policy*, o quando tali effetti sono addirittura negativi. È il caso classico del rapporto che si è venuto a creare tra politiche industriali e politiche ambientali: ciò che una mano fa l'altra disfa. Si hanno, invece, esternalità positive quando gli effetti di una politica convergono con gli obiettivi che ci si propone di realizzare con un'altra politica, cioè quando si vengono a creare sinergie tra differenti politiche. La tutela del territorio, per esempio, ha effetti positivi per la politica del turismo.

Obiettivo della *policy integration*, in quanto politica istituzionale, è esattamente *governare* questi effetti, cercando di minimizzare quelli negativi (integrazione negativa) e massimizzare quelli positivi (integrazione positiva), cioè aumentare il grado di coerenza tra le politiche. Ed è quindi dal concetto di *policy coherence* che conviene partire.

Coerenza e incoerenza delle politiche pubbliche. Secondo l'OECD la *policy coherence* (d'ora in poi anche PC) è

«un processo attraverso cui i governi si sforzano di progettare politiche che tengano conto degli interessi delle altre *policy communities*, massimizzino le sinergie, minimizzino i conflitti ed evitino forme involontarie di incoerenza. Un certo

grado di incoerenza può essere talvolta inevitabile, ma in questo caso i *trade off* debbono essere trasparenti e debbono essere prese misure appropriate onde ridurre gli effetti negativi» (OECD 2005, 17).

Da questa definizione emergono due punti importanti⁵. In primo luogo, viene messa in evidenza la dimensione processuale e dinamica della PC che non è una variabile discreta e dicotomica – due o più politiche sono coerenti o sono incoerenti – ma una variabile continua: il *grado* di coerenza tra differenti politiche può assumere valori negativi (incoerenza), positivi (sinergie) o pari a zero (non contiguità delle aree di *policy*), e può variare nel tempo. In secondo luogo, da questa definizione si evince che la coerenza è un obiettivo che non è mai pienamente realizzabile. Anzi, come sottolineano sia Winters (2001) che Picciotto (2004), la condizione naturale (lo «stato di natura», potremmo dire) è l'incoerenza tra le politiche settoriali che è *inevitabile* ed *ineliminabile*⁶. La coerenza, invece, è un costrutto politico ed amministrativo la cui stabilità è costantemente minacciata e sottoposta a «sfide» che generano entropia e quindi incoerenza⁷. La *policy coherence* deve essere prodotta, tutelata e riprodotta nel tempo attraverso opportuni interventi di *coherence building* che consistono, da un lato, in continui processi di valutazione e monitoraggio congiunto delle politiche (Di Francesco 2001) e, dall'altro, in politiche di *policy integration*.

Policy integration: cosa è. Se la *policy coherence* è l'obiettivo che ci si propone di realizzare, la *policy integration* è lo strumento per realizzarla. La *policy integration* consiste nella creazione di legami di *interconnessione* tra una o più fasi del processo di produzione di due o più politiche pubbliche al fine di governare i rapporti di interdipendenza che le legano, producendo esternalità positive e limitando quelle negative.

Da un punto di vista metodologico il concetto di *policy integration* presenta tre caratteristiche.

5. Per una esauriente analisi semantica del concetto di *policy coherence* si rimanda a Hoebink (2001), Portela e Raube (2009), e all'ampia bibliografia ivi citata.

6. L'incoerenza è lo «stato di natura» in quanto le preferenze degli attori non sono né collocabili lungo un'unica dimensione (multidimensionalità dello spazio di *policy* e presenza di preferenze lessicografiche) né aggregabili in un'unica scheda di preferenze collettiva (teorema dell'impossibilità di Arrow).

7. Il riflusso verso forme di *policy incoherence* può essere generato a) da processi di *policy change* che coinvolgono solo alcune delle aree di *policy* integrate riducendo il grado di coerenza temporaneamente raggiunto (Picciotto 2004) e b) dall'emergere di nuove domande politiche settoriali o da interessi amministrativi al rafforzamento di specifiche agenzie.

FIG. 2. *Dimensioni della policy integration.*

Dimensione	Definizione e indicatori
Ampiezza	Numero di aree di <i>policy</i> integrate
Estensione	Numero di fasi del processo di <i>policy-making</i> integrate
Intensità	Forza dei vincoli che legano i <i>policy makers</i> delle differenti aree di <i>policy</i> – Riduzione dei margini di discrezionalità
Simmetria	Rilevanza relativa delle <i>issues</i> caratterizzanti le aree di <i>policy</i> integrate

Anzitutto, è una variabile continua il cui stato può variare da un valore minimo tendente a zero quando i processi di produzione di due o più politiche sono completamente sconnessi e scollegati (*disjointed policy-making*) a un valore massimo quando l'esito dell'integrazione è la nascita di una nuova area di *policy* (*fused policy-making*) attraverso un processo che Ugland (2003) ha efficacemente definito di *ricategorizzazione* delle aree di *policy* e di ristrutturazione dei *policy domains*⁸.

In secondo luogo, la PI può essere trattata come uno *stato* o come un *processo* (Teune 1984). Nel primo caso valutiamo il grado di integrazione esistente in un dato momento tra le politiche X, Y, ..., n; nel secondo, invece, ricostruiamo in che misura e come il grado di integrazione è mutato nel tempo. Ovviamente il significato del concetto di integrazione non cambia, ma viene utilizzato in due prospettive di analisi differenti: l'una sincronica, l'altra diacronica.

Infine, la PI, come ogni forma di integrazione (Teune 1984), è multidimensionale. Il grado di interconnessione tra due o più processi di *policy-making* può essere misurato empiricamente lungo quattro dimensioni analiticamente distinte: l'ampiezza, l'estensione, l'intensità e la simmetria (vedi figura 2).

Parliamo di *ampiezza* in quanto le aree di *policy integrate* possono essere più o meno numerose (Hoebink 2001). Possiamo avere forme di integrazione molto ampie che tendono a coinvolgere tutte le aree di *policy* – per esempio, legge finanziaria, valutazione integrata a livello UE (*integrated impact assessment*) o i Piani Integrati Territoriali (PIT) –, o forme più limitate relative solo a due aree di *policy* – per esempio, i piani socio-sanitari – o

8. Il concetto di PI viene utilizzato per la prima volta da Underdal (1980) e conosce poi, soprattutto a partire dagli anni Novanta, una rapida diffusione. Per una dettagliata rassegna della letteratura sul concetto di PI, rimandiamo a Perrson (2004) e Briassulis (2004), mentre per una analisi del concetto si vedano Liberatore (1997) e Hoebink (2001).

forme intermedie di integrazione tra alcune aree di *policy* contigue, come nel caso delle politiche di sviluppo rurale.

In secondo luogo, l'integrazione tra politiche può essere più o meno *estesa*, nel senso che può riguardare un numero maggiore o minore di fasi del processo di *policy-making* e di componenti delle politiche integrate. L'integrazione avviene nella fase di tematizzazione e di messa in agenda quando due o più questioni (*issues*) vengono sottoposte congiuntamente e contemporaneamente alla discussione pubblica (agenda sociale o sistemica) o vengono fatte rientrare tra i temi di cui debbono occuparsi gli organi decisionali (agenda istituzionale). Ovviamente, non deve trattarsi solo di una coincidenza cronologica: l'aspetto rilevante è che i più problemi di *policy* vengano percepiti e definiti come tra loro strettamente interdipendenti («non si può affrontare il problema X, se non affronta contemporaneamente anche il problema Y»). L'integrazione e il coordinamento avvengono, invece, nella fase di formulazione delle politiche quando si cercano soluzioni congiunte (*joint problem solving*) alle questioni in agenda. In questo caso, l'aspetto cruciale è costituito dalla definizione di un quadro di coerenza, dall'eventuale ricerca di sinergie tra differenti interventi settoriali e, nella forma più intensa, nella definizione di un paradigma di *policy* comune. Si ha integrazione nella fase decisionale quando le regole istituzionali obbligano i decisori pubblici a produrre output decisionali (leggi, regolamenti, programmi, eccetera) che riguardano due o più aree di *policy*. Ovviamente questo vincolo costituisce un incentivo a generare forme di PI, ma da solo, cioè senza qualche forma di integrazione nelle altre fasi del processo di *policy-making*, non garantisce la coerenza tra le politiche e l'eliminazione di esternalità negative. Si ha integrazione nella fase di implementazione quando gli interventi necessari alla conversione di una o più decisioni formali in una politica pubblica integrata vengono svolti dagli stessi attori pubblici (apparati della pubblica amministrazione e agenzie del governo) o privati (associazioni di rappresentanza degli interessi, terzo settore, eccetera). Infine, l'integrazione può avvenire anche nella fase di valutazione delle politiche. In questo caso i risultati di due o più politiche vengono valutati congiuntamente al fine di stabilirne l'efficacia. Ovviamente, quanto maggiore è il numero di fasi che vengono svolte congiuntamente, tanto maggiore è il grado di interconnessione e di integrazione.

In terzo luogo, l'integrazione tra politiche può essere più o meno *intensa*: i vincoli posti dall'attingere alle stesse risorse finanziarie sono molto più stringenti di quelli derivanti dall'avere semplicemente destinatari affini, ma meno stringenti di quelli generati dalla adozione di uno stesso paradigma di *policy*. Possiamo, dunque, avere *loosely* o *tightly coupled policies* a seconda dell'ampiezza dei margini di discrezionalità e di autonomia che

mantengono i *policy makers* di ogni singola area. Più laschi sono i vincoli, minori le interconnessioni, minore la PI.

Infine, il processo di integrazione può essere più o meno *simmetrico*. Nelle situazioni caratterizzate da marcata asimmetria, l'integrazione consiste sostanzialmente in processi di *issue incorporation*: una tematica «emergente» condiziona sempre più gli obiettivi e la formulazione delle altre politiche settoriali. È quanto è accaduto, per esempio nel caso delle tematiche ambientali e dell'EPI (*environmental policy integration*)⁹. Quando, invece, nell'integrazione di due o più politiche non c'è una *issue* preponderante, bensì simmetria – come accade, per esempio, nel caso delle politiche socio-sanitarie – avremo processi di *policy aggregation*. Un caso particolare di integrazione simmetrica, che definiamo *policy fusion*, si verifica quando il processo di integrazione dà vita ad una nuova area di *policy*; pensiamo al caso delle politiche di sviluppo rurale, che incorporano un'ampia gamma di politiche: agricole, del territorio, ambientali, energetiche, del turismo e, recentemente, anche quelle del welfare (pratiche di buon vicinato). Il grado di simmetria dei processi di PI dipende non solo dagli obiettivi che si intendono perseguire, ma anche dal grado di collaborazione o conflitto che si creano tra gli attori dei singoli *policy domains* in corso di integrazione e dalle risorse di potere che essi controllano, ed è quindi l'esito di processi politici. Nel caso delle politiche ambientali, per esempio, la richiesta di maggiore PI è stato il mezzo attraverso cui i gruppi ambientalisti hanno chiesto, come accade nella normale *pressure politics*, di mettere in agenda *issues* fino ad allora escluse o scarsamente considerate.

4

Gli strumenti: strutture, processi, cultura

La PI è un approccio al *policy design* e, come tale, implica un problema di scelta degli strumenti (Howlett e Ramesh 2003, 161-177). E la gamma degli strumenti attraverso cui avviene l'integrazione delle politiche è effettivamente molto ampia (Peters 1998; Donolo 2004; Bifulco e De Leonardis 2006; Stead 2006; ECDEM *et al.* 2007). In termini generali, per integrare le politiche si possono introdurre cambiamenti nelle strutture, nei processi e nella cultura.

Le *strutture*, cioè le organizzazioni, possono essere di due tipi: istituzionali e non istituzionali. Tra queste ultime ricordiamo i partiti politici e

9. Come mettono in evidenza Lafferty *et al.* (2004) il processo di *issue incorporation* si articola in due fasi: nella prima di *issue decoupling* gli obiettivi, in questo caso di tutela ambientale, vengono scorporati e resi indipendenti dalle altre politiche; nella seconda, di *recoupling*, vengono invece reincorporati nelle altre politiche. Come ci insegna la teoria dell'organizzazione, affinché ci sia integrazione è necessario che prima vi sia differenziazione.

i gruppi di interesse che rappresentano le sedi in cui i cittadini possono esprimere le loro preferenze rispetto alle priorità da accordare a differenti tipi di obiettivi di *policy* (per esempio, la piattaforma programmatica di un partito politico o domande politiche plurisetoriali di un sindacato o di una associazione imprenditoriale). Le strutture istituzionali sono invece costituite da unità politiche o amministrative dell'esecutivo (agenzie, comitati, uffici, *policy coherence unit*) tra le cui finalità rientra, in modo esclusivo o preponderante, il coordinamento delle politiche. Si tratta di strumenti relativamente poco innovativi, ai quali è stata dedicata tradizionalmente maggiore attenzione (Blondel e Muller-Rommel 1993; Peters 1998; Verhoest *et al.* 2007).

I *processi* includono sia procedure tradizionali che innovative. Tra le prime troviamo tutte quelle attività normalmente svolte anche prima che l'integrazione e il coordinamento delle politiche diventassero un imperativo per i governi; pensiamo, tra tutte alle politiche di bilancio (*budgeting*) che di fatto impongono una scala di priorità e così facendo definiscono un quadro di compatibilità e di coerenza, anche se solo finanziarie, tra i vari settori di intervento. Altri processi sono, invece, relativamente più innovativi: pensiamo alle varie forme di valutazione *ex ante* ed *ex post*, al monitoraggio *in itinere*, alla *peer review* e alla definizione dei quadri di coerenza che, già diffusi all'estero, oggi vengono svolti in Italia a livello nazionale, regionale e locale. Caratteristica comune degli strumenti processuali è di modificare le modalità di interazione tra gli attori – attraverso la comunicazione, la consultazione, la negoziazione, la rendicontazione e la decisione congiunta – in modo tale da superare i confini esistenti tra differenti politiche senza incidere sulle strutture. Si sta poi affermando una nuova famiglia di strumenti «misti» che prevedono sia l'attivazione di nuove procedure che l'istituzione di nuove arene deliberative – pensiamo al bilancio partecipativo, al piano strategico o all'urbanistica negoziata. In tutti questi casi vengono definiti dei quadri di compatibilità e di priorità all'interno dei quali vengono ordinati i differenti interventi (Baker Associates *et al.* 2008).

La *cultura* è una leva particolarmente importante perché se gli attori che producono differenti politiche settoriali utilizzano le stesse conoscenze, gli stessi valori, le stesse mappe cognitive – cioè lo stesso paradigma di *policy* – è probabile che adottino parametri di riferimento comuni e che, quindi, il loro comportamento in quanto *policy makers* converga verso obiettivi comuni. Questa omogeneità può essere creata grazie a tre meccanismi. Il primo è costituito dalle modalità di reclutamento dei funzionari: la provenienza da comuni percorsi formativi e di carriera può facilitare il dialogo e il coordinamento tra apparati amministrativi che operano in differenti settori. La sensibilità rispetto ad una determinata te-

matica (per esempio, l'efficienza economica dell'azione amministrativa o l'attenzione alle tematiche ambientaliste) costituisce un potenziale collante tra strutture che formalmente agiscono autonomamente. Il secondo meccanismo operativo, che è un equivalente funzionale del precedente, è rappresentato dalla formazione, cioè dalla progettazione di progetti formativi che coinvolgono funzionari, ed eventualmente anche politici, che operano in differenti *policy areas*. Infine, un terzo imporrante meccanismo, spesso utilizzato nelle pubbliche amministrazioni, consiste nel configurare i percorsi di carriera in modo tale che i dirigenti e i funzionari nel tempo, spostandosi da una unità amministrativa all'altra, si occupino di differenti settori di *policy*. Ciò dovrebbe portare i funzionari ad avere una visione complessiva, globale ed unitaria dell'azione amministrativa, non limitata ad uno specifico settore di intervento e quindi più propensa al coordinamento e all'integrazione tra politiche.

In generale l'analisi della scelta degli strumenti di *policy* può essere svolta sia in prospettiva prescrittiva che interpretativa (Howlett e Ramesh 2003, 166-172; Lascoumes e Le Galès 2009). Per quanto riguarda la PI la letteratura ad oggi disponibile è carente su entrambi i fronti. È tuttavia possibile estrapolare alcune indicazioni e, soprattutto, formulare delle ipotesi di ricerca.

Un elemento che emerge con chiarezza è la priorità che assumono gli strumenti di tipo processuale. Come afferma esplicitamente Peters (1998, 47) nessuna «manipolazione strutturale» produce di per sé mutamenti nei comportamenti degli attori. E non è quindi un caso che le analisi più approfondite sugli strumenti focalizzino l'attenzione sulle innovazioni di tipo processuale (Donolo 2004; Bifulco e De Leonardis 2006; Stead 2006), pur mettendone in evidenza i limiti (Lafferty *et al.* 2004; 2005). Minore importanza viene dedicata, invece, alle forme di coordinamento di tipo strutturale (Jann, Laegreid e Verhoest 2007) anche se, come abbiamo visto, sono quelle che hanno ricevuto maggiore attenzione in passato. Si tratta di una tendenza sulla quale è opportuno riflettere criticamente in quanto focalizzare l'attenzione principalmente o esclusivamente sulla cosiddetta *governance*, cioè sui processi di regolazione politica che avvengono al di fuori delle linee di gerarchia ed autorità delle strutture di governo (*government*) rischia di sottovalutare l'importanza e le potenzialità delle forme «tradizionali» di coordinamento ed integrazione delle politiche.

Quale frammentazione? Quale integrazione? Quali strumenti?

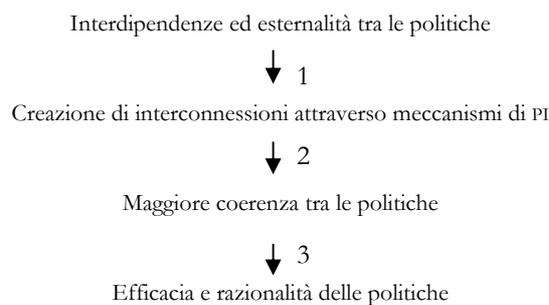
Un secondo tratto che emerge dalla letteratura è il totale scollamento esistente tra l'analisi degli strumenti e le caratteristiche costitutive dei processi di PI. Abbiamo visto in precedenza che esistono differenti forme di

PI a seconda delle modalità, della valenza e degli esiti dell'integrazione: gli strumenti per la PI dovrebbero essere analizzati, in prospettiva sia interpretativa che prescrittiva, assumendo questo come un dato di partenza. Occorrerebbe, quindi, esaminare quali strumenti vengono utilizzati, per quali motivi e, soprattutto, con che effetti in contesti che si differenziano sia «in entrata» che «in uscita». Un processo di integrazione può implicare «in entrata» due o più politiche che sono originariamente già differenziate ed istituzionalizzate, oppure può consistere nella integrazione di una o più politiche (solitamente si tratterà di *issues*, più che di politiche) che presentano uno scarso grado di istituzionalizzazione. È plausibile ipotizzare, ma a questo può dare risposta solo la ricerca, che nel primo caso le resistenze e le spinte inerziali siano maggiori e che quindi sia opportuno ricorrere a strumenti diversi da quelli utilizzabili in contesti a bassa istituzionalizzazione originaria. Parallelamente, l'esito del processo di integrazione – quindi considerando la PI «in uscita» – può essere il coordinamento tra gli attori che operano in due o più *policy domains* (*interlocked policy network*) o la nascita di una nuova area di *policy* (*policy fusion*). Anche qui si può ipotizzare che gli strumenti utilizzati, e da utilizzare, varino. Così come varieranno a seconda che il processo di PI abbia valenza politica e simbolica, e richieda quindi forme di visibilità «strutturale» (una nuova delega alla politica X, un ufficio dedicato al gruppo Y, eccetera) o, invece, abbia valenza essenzialmente operativa e amministrativa, e in questo caso, come abbiamo visto, sembrano essere più efficaci strumenti di tipo processuale ed informale. Una griglia analitica di questo tipo potrebbe orientare la ricerca intorno agli strumenti collegandola alle reali condizioni in cui avvengono i processi di PI.

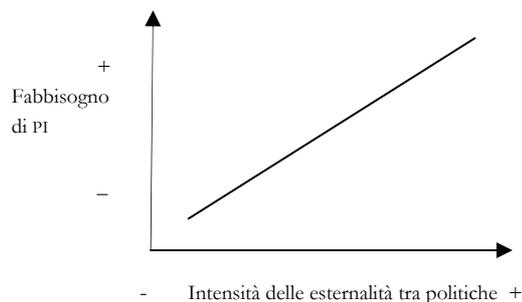
5

Retorica e aporie della *policy integration*

Sintetizzando quanto detto fino ad ora possiamo dire che la PI è un approccio al *policy design* che si fonda su una catena causale «virtuosa» che porta dalla presenza di interdipendenze tra due o più *policy areas* alla creazione di interconnessioni tra segmenti dei rispettivi processi di *policy* attraverso meccanismi di PI, meccanismi che a loro volta generano un maggior grado di coerenza tra le politiche che, a sua volta garantisce una maggior efficacia e razionalità delle politiche (vedi figura 3). La rassicurante linearità di questa concatenazione logica si basa su relazioni causali che non sono affatto scontate e, anzi, debbono essere sottoposte al duplice vaglio della riflessione teorica e della ricerca empirica. Qui focalizzeremo l'attenzione sulla prima.

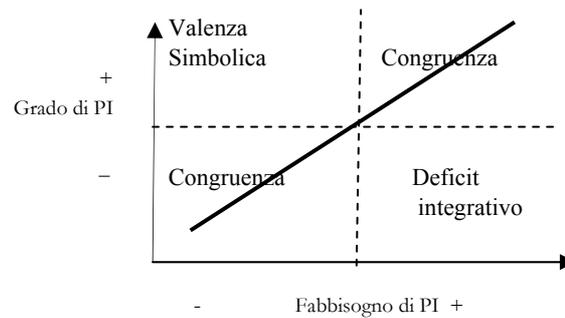
FIG. 3. *La catena causale «virtuosa» della policy integration.*

Interdipendenze senza interconnessioni, interconnessioni senza interdipendenze. Consideriamo, anzitutto, il primo passaggio logico (freccia 1 della figura 3). I processi di PI sono tanto più necessari – cioè il fabbisogno di PI è tanto maggiore – quanto più intense sono le esternalità, cioè i rapporti di interdipendenza e di interazione, tra *policy areas* contigue (vedi figura 4).

FIG. 4 *Esternalità tra politiche e fabbisogno di PI.*

Tuttavia, la presenza di un elevato fabbisogno di integrazione tra politiche non significa che nei fatti vengano attuati interventi finalizzati alla *policy integration*. E, parallelamente, il fatto che vi siano forme anche intense di *policy integration* non significa che esse rispondano necessariamente ad un corrispondente livello di integrazione. Le due dimensioni – quella del fabbisogno di integrazione e la effettiva diffusione delle pratiche di PI – sono tra loro ortogonali e vanno tenute distinte (si veda la figura 5).

FIG. 5. Grado di policy integration e fabbisogno di integrazione.



Si vengono così a creare tre possibili situazioni. La prima (quadrante in basso a sinistra e quadrante in alto a destra) è caratterizzata da *congruenza* tra il fabbisogno reale o percepito di integrazione e la diffusione (alta o bassa a seconda dei casi) di PI. È uno scenario probabile, verosimilmente frequente ma, contrariamente a quanto tacitamente ipotizzato dalla letteratura, non è l'unico possibile.

La seconda (quadrante in basso a destra) si presenta, invece, quando a fronte di esternalità elevate non corrisponde una adeguata diffusione degli strumenti di PI: si ha interdipendenza (*policy externalities*), ma non interconnessione (*policy integration*). Si viene così a creare una situazione di *deficit integrativo* che può essere dovuto a fattori di tipo *cognitivo* (mancata percezione da parte degli attori del fabbisogno di PI), *strategico* (tendenza all'inerzia, difesa dello status quo e tutela della integrità dei *policy domains* «originari»), *amministrativo* (costi eccessivi di attivazione dei costi di PI) o *istituzionale* (la responsabilità individuale e l'asimmetria del potere decisionale tra i componenti dell'esecutivo ostacolano il coordinamento tra le politiche settoriali). Ma soprattutto è dovuto al fatto che la rete di interconnessioni generate dai processi di PI non sarà mai in grado di «catturare» e governare in modo sinottico l'intera rete di nessi di interdipendenze e di causazione che lega le politiche. L'integrazione tra le politiche sarà sempre limitata, sarà sempre una *bounded integration* nella accezione di Simon.

Nella terza situazione (quadrante in alto a sinistra), invece, il ricorso a strumenti di PI avviene in presenza di un basso fabbisogno di integrazione ed assume quindi una valenza essenzialmente *simbolica*. Abbiamo visto, infatti, che la produzione di politiche integrate è oggi considerata una «buona pratica» la cui adozione concede l'accesso a finanziamenti, legit-

tima l'azione amministrativa e manifesta l'attenzione dei *policy makers* verso l'economicità e la razionalità dell'azione amministrativa. In presenza sia di forti pressioni isomorfiche di tipo normativo (la PI come «buona pratica» che viene *taken-for-granted* da esperti, politici e burocrati) che di comportamenti opportunistici (coalizioni acquisitive che attivano processi di PI per accedere a risorse e finanziamenti stanziati per incentivare le politiche integrate), avremo quindi interconnessioni senza interdipendenza¹⁰.

Per concludere, quindi, lo scenario della congruenza è plausibile, e non si può escludere a priori che sia anche frequente, ma da un punto di vista teorico non è l'unico ipotizzabile. Il primo anello della catena causale, quindi, non è affetto scontato.

Interconnessioni senza coerenza. Non è nemmeno scontato il secondo anello (freccia 2 della figura 3). L'attivazione di processi e meccanismi di PI non assicura in alcun modo che venga automaticamente generata *policy coherence*. Una prima ragione l'abbiamo appena analizzata: la PI può essere finalizzata non alla riduzione dell'incoerenza e dell'inefficacia, ma più semplicemente all'acquisizione di risorse o alla ricerca di legittimazione attraverso l'adozione di buone pratiche. È assai improbabile che in questi casi via sia un incremento della coerenza degli interventi e dei programmi settoriali. In secondo luogo, la PI ha natura essenzialmente *processuale*: la semplice costituzione di strutture di coordinamento non garantisce in alcun modo che si abbia integrazione (Peters 1998). E, come dimostrano numerosi studi empirici, anche l'attivazione di processi di integrazione non esclude che gli esiti delle politiche siano tra loro incoerenti. Anche perché esistono seri problemi di *scala*: la creazione di interconnessioni (PI) ad un livello di governo non garantisce la coerenza ad altri livelli. In generale, ciò che conta non è tanto la presenza di meccanismi di PI, ma la loro reale capacità di incidere sui processi decisionali ed amministrativi.

L'inefficacia della coerenza e la razionalità dell'incoerenza. Ed affrontiamo ora l'ultimo e più problematico anello della catena causale (freccia 3 della figura 3): siamo così certi che la ricerca di un maggior grado di coerenza tra le politiche sia sempre razionale e che, quindi, la PI sia sempre auspicabile? Oppure anche questa assunzione fa parte della retorica, del *wishfull thinking*, che ha accompagnato la diffusione delle pratiche di PI?

10. In altri termini, quanto afferma Pichierri (2002) a proposito dell'istituzionalizzazione e della diffusione delle pratiche di concertazione, soprattutto in seguito all'azione dell'UE, anche in situazioni in cui non ve ne è reale necessità, può essere esteso anche alla *policy integration*. In generale sul concetto di politica simbolica rimaniamo al sintetico ed esaustivo intervento di Baldi (1996).

FIG. 6. *Policy integration e policy fragmentation.*

		Costi della <i>policy integration</i>	
		Bassi	Alti
Costi della <i>policy incoherence</i>	Bassi	PI casuale	PI altamente improbabile
	Alti	PI altamente probabile	PI altamente problematica

Analizziamo, anzitutto, il rapporto tra *policy integration* ed efficacia delle politiche. È vero che maggiore integrazione significa sempre e comunque maggiore efficacia? No, non sempre, per la semplice ragione che è più facile creare e mantenere coerenza tra un numero ristretto di aree di *policy*, che tra un numero elevato (Picciotto 2004). Esiste, infatti, una sorta di paradosso della *policy integration*: quanto maggiore è il numero di aree di *policy* che si integrano (ampiezza della PI), cioè quanto più ci si ispira ad un criterio di razionalità sinottica ed olimpica, tanto maggiori sono le difficoltà che si incontrano nei processi di PI e tanto più questi ultimi rischiano di essere inefficaci, costosi e meramente simbolici. La ricerca della massima coerenza aumenta i costi di coordinamento e rischia di generare inefficacia e comportamenti meramente rituali o opportunistici. O, alternativamente, rischia di produrre rigidità che impediscono processi di *exploration* nelle singole aree di *policy* che invece richiedono, per definizione, flessibilità. Insomma, contrariamente a quanto afferma la retorica della PI, un certo grado di incoerenza non è solo inevitabile, come ci ricorda la definizione dell'OECD riportata poco sopra, ma è auspicabile.

E non è solo auspicabile, ma può essere anche razionale. Infatti, se è vero che l'incoerenza tra le politiche genera costi, non è detto che l'integrazione li riduca automaticamente. La PI, infatti, ha dei costi amministrativi dovuti, per esempio, a) allo svolgimento di onerose valutazioni ex ante, b) alla costituzione di nuove strutture amministrative e all'istituzione di nuove procedure, c) alle resistenze inerziali derivanti dai conflitti che emergono in seguito allo smantellamento delle unità politico-amministrative preesistenti. (Liberatore 1997; Winters 2001; Kapstein 2004; Jordan e Haplin 2006; Baker Associates *et al.* 2008). E questi costi potrebbero essere maggiori di quelli che si sopporterebbero in seguito all'incoerenza. In questo caso l'incoerenza avrebbe una sua razionalità (Winters 2001) e il permanere di aree di *policy incoherence* potrebbe essere l'esito di scelte intenzionali e razionali (vedi figura 6).

Alla luce di queste considerazioni, quindi, il problema non è più quello della *auspicabilità* della *policy coherence*, quanto piuttosto quello della *sostenibilità* della *policy incoherence*, dato che questo è lo «stato di natura» da cui ci si vuole (secondo alcuni ci si deve) allontanare.

Politica e retorica della policy coherence. Si è già sottolineato come l'attenzione ai temi della coerenza e dell'integrazione tra le politiche abbia una funzione fortemente legittimante dell'azione dei decisori pubblici. Non solo esterna l'attenzione ai temi dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione pubblica, ma trasmette anche una rassicurante immagine di un decisore «saggio» e *super partes* in grado di avere una visione complessiva, globale e sinottica dei problemi e delle soluzioni e quindi, la capacità di tutelare gli interessi generali della società e di andare oltre quelli particolari e settoriali. Questa è quasi sempre la *teoria dichiarata* da chi invoca la necessità di una maggiore coerenza ed integrazione tra le politiche. Ma qual è la *teoria in uso*? Spesso, anche se non sempre, la richiesta di una maggiore coerenza e di una maggiore integrazione tra le politiche viene avanzata come espediente retorico da chi intende avanzare nuove *issues*, fino ad ora marginali nel discorso e nel processo politico. La richiesta di maggiore *policy coherence* e *integration* nasconde di fatto la richiesta, la domanda politica, di un *riequilibrio* nei rapporti tra gli obiettivi delle diverse *policy areas*. Esempio valido per tutti, l'*Environmental policy integration* (EPI) non consisteva in una generica richiesta di integrazione tra le politiche, ma un maggior peso delle *issues* ambientaliste nella produzione delle altre politiche pubbliche.

Infine, la dimensione retorica si traduce in una vera e propria politica simbolica quando si progettano e (assai più raramente) si attuano processi di *PI* solo per acquisire fondi pubblici e comunitari che, come è noto, valutano l'integrazione una «buona pratica» che deve essere incentivata e finanziata. In questo caso, la retorica della *PI* diventa una cortina fumogena che nasconde coalizioni acquisitive e politiche meramente distributive.

6

Una agenda per la ricerca

L'idea di poter integrare le singole politiche settoriali in un quadro di coerenza unitario ed armonico in cui siano assenti inefficienze, effetti perversi e ridondanze è sicuramente rassicurante ed affascinante. Nata come strumento per dare rilevanza alle tematiche ambientaliste all'interno delle altre politiche, la *PI* si è poi rapidamente trasformata in un approccio al *policy design* ispirato chiaramente, anche se non esplicitamente, ad una

concezione sinottica ed olimpica della razionalità. Solo così si spiegano progetti ambiziosi come l'*impact assessment* avviato dalla Commissione UE dal 2003 (Lanzalaco 2010) o la complessa e mastodontica batteria di indicatori utilizzata dalle Nazioni Unite per valutare la sostenibilità ambientale, sociale, economica ed istituzionale dello sviluppo (UN 2001). All'ottimismo che ha accompagnato la diffusione di questi strumenti è però seguita rapidamente una fase di riflessione critica in cui ne sono state messe in discussione sia l'efficienza (Renda 2006) che la sostenibilità istituzionale (Lanzalaco 2009). Insomma, il principio di razionalità limitata e l'orientamento antiolistico che caratterizzano gli studi di *policy*, nei loro aspetti sia interpretativi che prescrittivi, sono ricomparsi all'orizzonte disseminando, ancora una volta, dubbi e perplessità.

Gli interrogativi aperti, quindi, sono molti e solo un adeguato impegno nella ricerca empirica può dare adeguate risposte. Risposte che, si noti, sono rilevanti non solo dal punto di vista scientifico, ma anche da quello applicativo (e consulenziale) che, nel caso della PI, sono tutt'altro che secondari. In termini generali, possiamo quindi distinguere direttrici di ricerca *sulla* PI, con finalità scientifiche, e *per* la PI, con orientamento più direttamente operativo.

Policy integration o policy makers integration?

Dal punto di vista strettamente scientifico, il principale interesse di ricerca è costituito dall'analisi dei rapporti che si vengono a creare tra pratiche di PI e funzionamento del sistema politico-amministrativo. Infatti, operando una ingiustificata antropomorfizzazione dei processi politico-amministrativi si parla di integrazione tra *politiche* quando, in effetti, quelli che sono, o dovrebbero essere, integrati sono *policy makers* (politici, burocrati, esperti, rappresentanti dei gruppi di interesse) che sono portatori di interessi, che hanno culture amministrative, che controllano risorse del potere, che hanno logiche e strategie (May *et al.* 2006). Quanto questi fattori ostacolano o facilitano i processi di PI? Più in particolare, possiamo individuare tre interrogativi di ricerca. Il primo concerne il ruolo degli attori che istituzionalmente operano come *gatekeepers* dei *policy domains* settoriali. Di fronte a tentativi di integrazione intersettoriale tutelano l'integrità e l'autonomia della singola area di *policy* o, invece, operano come imprenditori di *policy* e si attivano per guidare e controllare il processo di integrazione? Il secondo interrogativo riguarda il rapporto tra PI e *policy change*. L'integrazione tra politiche costituisce una finestra di opportunità attraverso al quale vengono introdotti cambiamenti sensibili nei contenuti delle politiche? Vi è un cambiamento di tipo paradigmatico (Pizzimenti 2008) o si tratta di semplici processi di aggiustamento incremen-

tale? Il terzo interrogativo è quello centrale: in che misura le pratiche di PI modificano *realmente* gli esiti dei processi decisionali e la loro implementazione? Solo l'analisi diacronica e comparata può dirci se e in che misura l'integrazione modifichi realmente i processi decisionali o se invece, come sembra emergere da alcuni studi empirici, la discrezionalità dei decisori (Lafferty *et al.* 2005; Clive 2009) e l'autonomia dei singoli *policy domains* non vengono scalfite (Jordan e Haplin 2006). Si tratta di un punto centrale in quanto solo valutando l'impatto, sia esso positivo o negativo, della PI sul contenuto delle politiche si può capire quanto la sua diffusione risponda a reali fabbisogni funzionali e quanto sia, invece, il semplice effetto di isomorfici e di comportamenti opportunistici.

Integrazione e valutazione

L'integrazione tra politiche è un processo difficile che presenta aspetti tecnici piuttosto sofisticati che, di fatto, ruotano tutti intorno al problema della valutazione. Qui, data la complessità del tema, ci limitiamo ad individuare alcune direttrici di ricerca. Un primo ambito di indagine, che è stato anche quello meno trattato dalla letteratura, si focalizza sulla valutazione del *fabbisogno di integrazione*. Quando è opportuno integrare e quando, invece, è inutile o troppo oneroso? Abbiamo visto che ci sono situazioni in cui l'incoerenza può risultare relativamente poco costosa e, in alcuni casi, anche funzionale. In questi casi l'integrazione risulta essere inutile. Occorrono strumenti per valutare se e quando avviare processi di PI e quando, invece, è più opportuno tollerare l'incoerenza. Solo così si può neutralizzare la retorica della PI. Un secondo aspetto, che è quello maggiormente approfondito, riguarda la valutazione della *coerenza* degli interventi, che è ovviamente lo snodo fondamentale della PI. Esistono varie tecniche per valutare la coerenza e la compatibilità tra differenti programmi di intervento settoriali, tuttavia permangono sempre dei margini, talvolta ampi, di soggettività da parte dei valutatori. Si tratta di ridurli e di individuare delle metodologie che si basino su dati e valutazioni oggettive. In particolare, sono necessarie tecniche e metodologie che consentano di valutare *ex post* se e quanto le politiche siano effettivamente integrate e, soprattutto, quanto i loro esiti siano coerenti. Infine, sarebbe opportuno disporre di tecniche per valutare se e quanto la maggiore coerenza tra le politiche ha reso più efficace ed efficiente l'azione di governo che, in ultima analisi, rimane l'obiettivo centrale della *policy integration*.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baker Associates, Terence O'Rourke, Universities of Manchester, Liverpool and the West of England (2008), *Participation and Policy Integration in Spatial Planning*, London, Communities and Local Government.
- Baldi B. (1996), *Politica simbolica*, in G. Capano – M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci, pp. 336-341.
- Berger G. – Pohoryles R.J. (2004), *Policy Integration and Capacity Building in Regional Sustainable Development: Analysis of Experiences in Europe*, paper presented at the 2004 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration.
- Bifulco L. – De Leonardis O. (2006), *Integrazione tra le politiche come opportunità politica*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 31-58.
- Blondel J. – Muller-Rommel F. (a cura di) (1993), *Governing Together. The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Countries*, London, MacMillan
- Briassoulis H. (2004), *Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How*, paper presented at the 2004 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration.
- Capano G. – Giuliani M. (a cura di) (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci.
- CCE-Commissione delle Comunità Europee (2001), *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles, COM (2001) 428.
- (2005), *Obiettivi strategici 2005–2009. Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo. Prosperità, solidarietà e sicurezza*, Bruxelles, COM (2005) 12.
- Christensen T. – Lægreid P. (2007), *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, in «Public Administration Review», n. 6, novembre-dicembre, pp. 1059-1066.
- Clive G. (2009), *Proportionate Impact Assessment: Discretion, Formalism, and the Undefined Responsibilities of European Decision-Makers*, Manchester, University of Manchester, IARC-Impact Assessment Research Centre, IARC Working paper series 23/2009.
- Di Francesco M. (2001), *Process not Outcomes in New Public Management? «Policy Coherence» in Australian Government*, in «The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs», I, 3, pp. 103-116.
- Donolo C. (2003), *Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale*, in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, Angeli, pp. 91-108.
- (2004), *Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali*, Roma, Eutropia onlus e Dipartimento di contabilità nazionale e analisi dei processi sociali, Università La Sapienza.
- ECDEM, ICEI, Particip GmbH (2007), *Evaluation of the EU Institutions and Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development*, Studies in European Development Co-operation Evaluation No 7, European Union, Ap-

- pendix X: *Case Study Report The Role of the European Commission Interservice Consultation Mechanism in the Promotion of PCD within the European Commission.*
- Giannelli N. (2008), *L'analisi delle politiche pubbliche*, Roma, Carocci.
- Hoebink P. (2001), *Evaluating Maastricht's Triple C: The 'C' of Coherence*, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Policy and Operations Evaluation Department (IOB).
- Howlett M. (2009), *Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design*, in «Policy Sciences», n. 42, pp. 73-89.
- Howlett M. – Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. 1995).
- Jann W. – Laegreid P. – Verhoest K. (2007), *Coordination of Public Sector Organizations in the Era of Marketization and Joined-Up Government*, in «International Review of Administrative Sciences», vol. 73, n. 3, pp. 323-424.
- Jordan G. – Haplin D. (2006), *The Political Costs of Policy Coherence, Constructing a Rural Policy for Scotland*, in «Journal of public Policy», vol. 26, n. 1, pp. 21-41.
- Kapstein E.B. (2004), *The Politics of Policy Coherence*, Institutional Approaches to Policy Coherence for Development OECD Policy Workshop, 18-19 May 2004.
- Lafferty W.M. – Hovden E. (2002), *Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework?*, Oslo, Università of Oslo, report n. 7/2002.
- Lafferty W.M. – Larsen O.M. – A. Ruud (2004), *Institutional Provisions for Environmental Policy Integration: An Analysis of the «Environmental Profile of the State Budgets» and the «National Environmental Monitoring System» in Norway*, Oslo, ProSus, Working Paper n. 2/04.
- Lafferty W.M. – Larsen O.M. – Ruud A. (2005), *Norway – The Ups and Down of Environmental Policy Integration in a Self-Proclaimed Fron-runner*, Mimeo, Cambridge 12-13 October 2005, ProSus Project.
- Lafferty W.M. – Ruud A. – Larsen O.M. (2004), *Environmental Policy Integration: How Will We Recognize it When We See It? The Case of Green Innovation Policy in Norway*, paper presented at the 2004 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change.
- Lanzalaco L. (2009), *Innovare le istituzioni. Percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Quaderni dell'Associazione M.A.S.Ter. 5/2009, Padova Ceup, pp. 177-190.
- (2010), *Come i governi integrano le politiche. Il caso dell'Impact Assessment nell'UE*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Il governo forte*, Macerata, EUM, pp. 221-256.
- Lascoumes P. – Le Galès P. (a cura di) (2009), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori.
- Liberatore A. (1997), *The Integration of Sustainable Development Objectives into EU Policy-Making. Barriers and Prospects*, in S. Baker et al. (a cura di), *The Politics of Sustainable Development. Theory, Policy and Practice within the European Union*, London and New York, Routledge, pp. 107-120.
- May P. – Sapotichne J. – Workman S. (2006), *Policy Coherence and Policy Domains*, in «Policy Studies Journal», vol. 34, n. 3, pp. 381-403.
- Meijers E. – Stead D. (2004), *Policy Integration: What Does it Mean and How Can it be Achieved? A multi-disciplinary Review*, paper presented at the 2004 Berlin Conference

- rence on the Human Dimension of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration.
- Meny Y. – Thoening J.C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, P.U.F.; trad. it., *Le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 1991.
- Mickwitz P. – Kivimaa P. (2007), *Evaluating Policy Integration. The Case of Policies for Environmentally Friendlier Technological Innovations*, in «Evaluation», vol. 13, n. 1, pp. 68-86.
- OECD (2005), *Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*, Paris, OECD.
- Persson Å. (2004), *Environmental Policy Integration: An Introduction*, Stockholm, Stockholm Environment Institute.
- Peters G.B. (2005), *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Centre?*, http://userpage.fuberlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf
- (1998), *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*, Canadian Centre for Management Development, Research paper No. 21.
- Picciotto R. (2004), *Policy Coherence and Development Evaluation Concepts, Issues and Possible Approaches*, Institutional Approaches to Policy Coherence for Development, OECD Policy Workshop 18-19 May.
- Pichierrri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali: attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino.
- Pizzimenti E. (2008), «Do Paradigms Matter?». *L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1, pp. 101-128.
- Portela C. – Raube K. (2009), *(In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies*, paper presented at the European Studies Association Bi-annual Convention, Los Angeles, April.
- Prontera A. (2010), *L'Italia in Europa: fra strutture di coordinamento e problemi di integrazione*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Il governo forte*, Macerata, EUM, pp. 183-220.
- Radaelli C. (2004), *How Context Matters: Regulatory Impact Assessment in the European Union*, paper presentato al meeting annual della American Political Science Association, Chicago, Settembre, reperibile in www.allacademic.com.
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Renda A. (2006), *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*, Brussels, Centre for European Policy Studies.
- Robert J. – Stumm T. – de Vet J.M. – Reincke C.J. – Hollander M. – Figueiredo M.A. (2001), *Spatial Impacts of Community Policies and Costs of Non-Co-ordination*, European Commission, Directorate General «Regional Policy».
- Sartori G. (1984), *Guidelines for Concept Analysis*, in G. Sartori (a cura di), *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*, London, Sage, pp. 15-85.
- Schout A. – Jordan A. (2008), *EU-EPI, Policy Co-ordination, and Neo Institutionalism*, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona, Quaderns de Treball n. 48.
- Shannon M.A. – Schmidt C.H. (2002), *Theoretical Approaches to Understanding Intersectoral Policy Integration*, in I. Tikkanen – P. Glück – H. Pajuoja (a cura di),

- Cross-Sectoral Policy Impacts on Forests*, Savolina, Finland, EFI Proceedings n. 46, pp. 15-26.
- Simon H. (1984), *La ragione nelle vicende umane*, Bologna, Il Mulino.
- Stead D. (2006), *Policy Integration Tools and Institutional Arrangements in UNECE and WHO-Europe countries*, PEP workshop on Institutional Arrangements for Policy Integration, Berlin, 23-24 January.
- Teune H. (1984), *Integration*, in G. Sartori (a cura di), *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*, London, Sage, pp. 235-264.
- Ugland T. (2003), *Adaption and Integration Through Policy RE-Categorization*, in «Journal of Public Policy», anno 23, n. 2, pp. 157-170.
- UN (2001), *Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies*, UN Division for Sustainable Development, United Nations, New York.
- Underdal A. (1980), *Integrated Marine Policy: What? Why? How?*, «Marine Policy», July, pp. 159-169.
- Verhoest K. – Bouckaert G. – Peters G.B. (2007), *Janus-Faced Reorganization: Specialization and Coordination in Four OECD Countries in the Period 1980-2005*, in «International Review of Administrative Sciences», vol. 73, n. 3, pp. 325-348.
- WCED – World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- Winters A.L. (2001), *Coherence with no 'here': WTO co-operation with the World Bank and the IMF*, CEPR/ECARES/World Bank Conference on «The World Trading System Post Seattle: Institutional Design, Governance and Ownership», 14/15 July, Université Libre de Bruxelles, Brussels.

LUCA LANZALACO insegna Scienza Politica, Analisi delle Politiche Pubbliche e Politiche Pubbliche Comparate nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Macerata. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Le politiche istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2005 e *Business Interest Associations* (in G. Jones and J. Zeitlin, eds.), *The Oxford Handbook of Business History*, Oxford University Press, 2009. INDIRIZZO: Università di Macerata – Dipartimento di Diritto Pubblico e Teoria del Governo – Piazza Strambi, 1 – 62100 Macerata.

[e-mail: lanzalaco@unimc.it]