

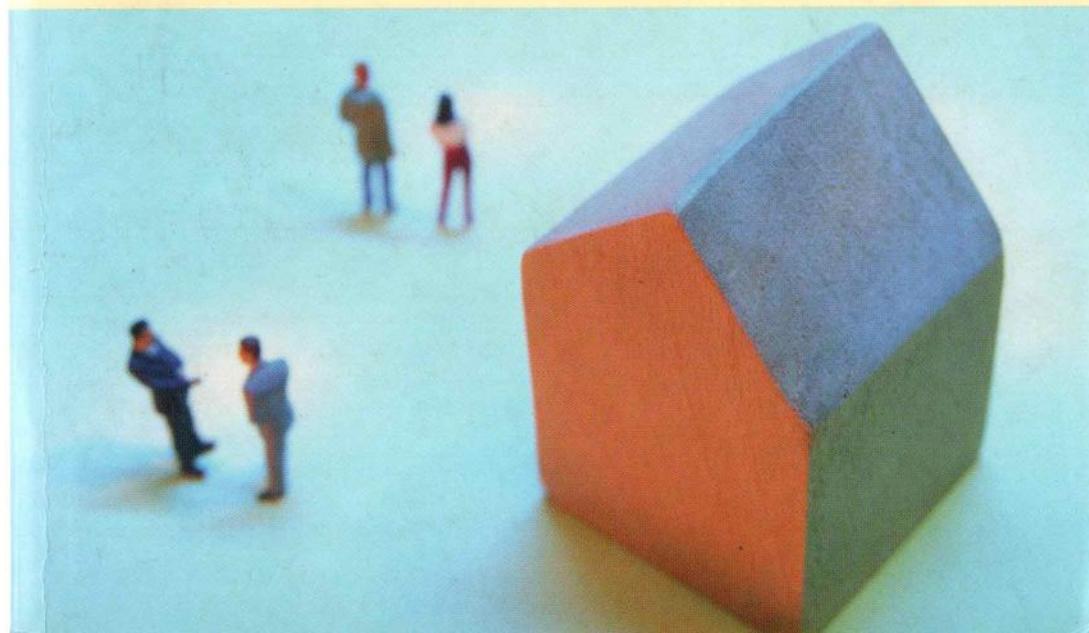
Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004),
Introduzione. L'azione pubblica
attraverso i suoi strumenti, pp. 1-36

Gli strumenti per governare

a cura di Pierre Lascoumes
e Patrick Le Galès

prefazione di Sabino Cassese

Bruno Mondadori



delle istituzioni, pur nel mutamento di quello che oggi chiameremmo il contesto politico. Analoghe conclusioni vengono tratte, in questo libro, dallo studio di venti anni di tentativi di controllo della finanza pubblica nel Regno Unito, dove la strumentazione, nonostante la diversità degli orientamenti politici dei governi (prima conservatori, poi laburisti), segue lo stesso orientamento, diretto a centralizzare e a limitare la libertà di azione delle amministrazioni. Donde l'osservazione che le scelte fatte ieri si esprimono oggi non direttamente, ma attraverso architetture organizzative, principi, procedure. Ovvero che ogni governo è destinato a governare con le istituzioni dei governi precedenti, delle quali riesce, di regola, a mutare ben poco.

La distinzione tra fini (o politiche) e strumenti produce un ulteriore effetto, dal punto di vista dinamico, in termini di cambiamento. Se si riconosce che il cambiamento dei fini non va di pari passo con quello degli strumenti, a causa della maggiore persistenza e continuità di questi ultimi, bisogna però anche riconoscere che possono verificarsi situazioni diverse, quali, per esempio, l'adattamento degli strumenti alle nuove politiche e il cambiamento della strumentazione, che implicano una scelta di nuove politiche.

Quest'ultimo aspetto coinvolge uno di maggiori problemi della politica moderna, sia perché in tutte le società si segnala un generale invecchiamento delle istituzioni, sia perché, all'opposto, vi sono parti delle istituzioni che vengono volutamente sottratte ai cambiamenti troppo veloci della politica: basti pensare alle Costituzioni rigide.

Ultimo insegnamento che può trarsi da questo volume: gli strumenti, le istituzioni, sono fenomeni troppo complessi per essere studiati dai cultori di una sola disciplina. Occorre affrontarli partendo da discipline diverse. Giuristi, economisti, sociologi della politica, cultori di scienza politica, dovrebbero tutti collaborare di più per cercare di comprendere le regole che fanno interagire istituzioni e politiche, istituzioni e società.

1. Introduzione

L'azione pubblica attraverso i suoi strumenti¹

di Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès

La sociologia dello Stato e del governo si interessa da molto tempo alla questione delle tecnologie di governo e, fra queste, agli strumenti dell'azione pubblica: ma solo di rado questo tema viene posto al centro dell'analisi in quanto tale.

La questione degli strumenti dell'azione pubblica costituisce un ambito ancora relativamente poco esplorato. Una tradizione di ricerca esiste comunque negli Stati Uniti, riguardante gli strumenti della regolazione economica, e in Gran Bretagna.² In genere, la scelta degli strumenti dell'azione pubblica e il loro modo operativo vengono presentati in termini di semplici scelte tecniche, secondo una logica funzionalista. E anche quando viene presa in considerazione, la questione degli strumenti è intesa per lo più come un ambito secondario, marginale rispetto ad altre variabili quali le istituzioni, gli interessi degli attori o le loro credenze (Sabatier, 2000). Una netta evoluzione si profila, tuttavia, all'interno della letteratura americana: considerare certe dimensioni politiche degli strumenti attraverso le giustificazioni che accompagnano il ricorso a questo o quel dispositivo (Salamon, 1989, 2002; Linder e Peters, 2002) o in quanto indicatori di rottura nell'orientamento delle politiche (Hall, 1986). Questo approccio attraverso gli strumenti diviene, quindi, un modo di ragionare che permette di superare la divisione, eletta talvolta a feticcio, tra *politics* e *policies*.

Per «strumentazione dell'azione pubblica»³ intendiamo *l'insieme dei*

¹ Il libro è nato da un gruppo di lavoro del CEVIPOF, riunitosi per tre anni, e da un seminario organizzato insieme al Department of Politics and International Relations dell'Università di Oxford e tenutosi al Nuffield College nel marzo del 2003, con il contributo della Maison française di Oxford, di Sciences-Po Paris e del progetto NEWGOV (sesto PQRS). Vogliamo qui ringraziare per i loro commenti Philippe Bezes, Olivier Borraz, Philippe Estèbe, Jacint Jordana, David Levy-Faur, Patricia Loncle, Bruno Palier, Yves Surel, Didier Renard, nonché Alistair Cole, Renaud Dehousse, Roger Duclaud Williams, Emiliano Grossman, Christopher Hood, Peter John, Hussein Kassim, Desmond King, Pierre Muller e Gilles Pinson.

Questa edizione italiana non sarebbe stata possibile senza il contributo intellettuale e l'amicizia di Tommaso Vitale che ringraziamo qui calorosamente.

² Si veda l'opera fondamentale di Hood (1983), come anche quella di Kickert in Olanda (1997).

³ Desrosières (1993, p. 401) usa anche l'espressione «strumentazione statistica».

problemi posti dalla scelta e dall'uso degli strumenti (delle tecniche, dei mezzi operativi, dei dispositivi) che permettono di materializzare e di rendere operativa l'azione di governo. Si può formulare altrimenti la questione, affermando che si tratta non solo di comprendere le ragioni che spingono a scegliere un certo strumento rispetto a un altro, ma anche di considerare gli effetti prodotti da una simile scelta. È possibile fornire a titolo indicativo una lista di questi strumenti: legislativi e regolativi, economici e fiscali, contrattuali e incentivanti, informativi e comunicativi. L'osservazione dimostra come sia del tutto eccezionale che una politica, o anche un programma d'azione all'interno di una politica, venga condotta attraverso un solo strumento. Si constata nella maggior parte dei casi la presenza di una pluralità di strumenti, il che solleva la questione del loro coordinamento (Bemelmans-Videc *et al.*, 1998). Questa prospettiva viene fatta propria da alcuni lavori americani come quelli di Linder e Peters (1989), i quali insistono sulla dimensione cognitiva degli strumenti.⁴

L'azione pubblica è uno spazio sociopolitico costituito tanto dalle tecniche e dagli strumenti quanto dalle finalità, dai contenuti e dai progetti degli attori. La nozione di strumento d'azione pubblica permette di superare gli approcci funzionalisti e di considerare l'azione pubblica dal punto di vista degli strumenti che strutturano le politiche. Questa scelta metodologica sostituisce, con l'osservazione e l'analisi dal punto di vista degli strumenti, la tipologia classica in termini di contenuti e soprattutto di obiettivi delle politiche pubbliche: è in altri termini un lavoro di decostruzione attraverso gli strumenti. L'approccio strumentale permette di considerare alcune dimensioni dell'azione pubblica altrimenti poco visibili. È quel che fa, per esempio, Norbert Elias nella sua analisi della società di corte: esaminando l'etichetta in termini di «logica di prestigio», egli dimostra così la pertinenza di una lettura attraverso gli strumenti e l'importanza dei suoi effetti sociali di dominio (Elias, 1985).⁵ Alla stregua dell'etichetta, gli strumenti dell'azione pubblica non sono dei mezzi assiologicamente neutri e indifferentemente disponibili. Sono, al contrario, veicoli di valori, portatori di una certa interpretazione del sociale e di precise concezioni del modo di regolazione che viene di volta in volta considerato.

⁴ Per loro, la questione della scelta degli strumenti è intimamente legata a quella del *policy design* come «the development of a systematic understanding of the selection of instruments and evaluative dimension» (Linder e Peters, 1984).

⁵ Secondo Norbert Elias, l'espressione più visibile del dominio esercitato dalla persona del re, dell'altezza e della distanza che lo separavano da tutti gli altri esseri umani era l'etichetta; per comprendere a fondo questo dominio è necessario conoscere lo spazio nel quale esso deve esercitarsi e i parametri che lo determinano (Elias, 1985).

Uno strumento d'azione pubblica costituisce un dispositivo al tempo steso tecnico e sociale, che organizza rapporti sociali specifici tra il potere pubblico e i suoi destinatari, in funzione delle rappresentazioni e dei significati di cui è portatore. Questo approccio fa leva sui lavori di storia delle tecniche e di sociologia delle scienze che hanno denaturalizzato gli oggetti tecnici, dimostrando come il loro successo si basi più sulle reti sociali formatesi attorno a essi che non sulle loro caratteristiche proprie.

Gilbert Simondon è stato uno dei primi a studiare l'innovazione non come materializzazione di un'idea iniziale, ma in quanto dinamica, spesso caotica, di convergenza di informazioni, di adattamento a certi limiti e di arbitraggio tra vie di sviluppo divergenti. Egli parla di un processo di concretizzazione per rendere conto della combinazione di fattori eterogenei, le cui interazioni possono produrre o meno un'innovazione (Simondon, 1958; Hacking, 1989). La sociologia delle scienze di Michel Callon e Bruno Latour ha ulteriormente esplorato questa prospettiva, rifiutando lo sguardo retrospettivo che cancella i momenti d'incertezza e considera la creazione come una serie di tappe obbligate che vanno dall'astratto al concreto, dall'idea alla sua realizzazione. La traduzione attraverso gli strumenti tecnici consiste nel mettere in costante relazione informazioni e attori, ed è regolarmente sottoposta a una reinterpretazione (Akrich *et al.*, 1989).

A partire da queste basi teoriche generali, sul versante delle scienze della gestione si riscontrano riflessioni convergenti con le nostre: sin dal 1979, Karl E. Weick ha lavorato sulla storia di alcuni strumenti di gestione in una prospettiva ispirata alla sociologia delle scienze. Egli ha così potuto evidenziare come tali strumenti trovino la loro origine in quelli che definisce «certi giochi sociali». È quindi apparsa una corrente di ricerca piuttosto differenziata al suo interno, il cui fine consiste nel sottrarre gli strumenti di gestione d'impresa alla loro invisibilità e nel caratterizzarne le proprietà e gli effetti specifici (Berry, 1983; Moisdon, 1997). Dietro l'apparente razionalità dell'organizzazione, questi lavori cercano di comprendere le regole tacite imposte dagli strumenti di gestione, nonché il loro significato in termini di potere e di diffusione di modelli (Maugeri, 2001). Utilizzando in modo equivalente i termini «dispositivo», «attrezzo» e «strumento» gli studiosi che appartengono a questa corrente di ricerca sono d'accordo nel sottolineare il carattere eterogeneo di questi strumenti di gestione, tutti formati in ogni caso da tre elementi: un sostrato tecnico, una rappresentazione schematica dell'organizzazione e una filosofia di gestione (Tripiet, 2003, p. 28).

Alcuni studi di sociologia del lavoro hanno, da parte loro, parimenti considerato la questione del ruolo degli strumenti, pur privilegiando un approccio utilitaristico che rapporta sempre il mezzo (organizzativo, fi-

nanziario, tecnico) a una finalità dell'azione. Ma essi hanno evidenziato una distinzione utile: se viene concepito nella prospettiva di un uso preciso (contare, calcolare, definire, designare ecc.), ogni strumento dispone al tempo stesso di una finalità intermedia in termini di azione pubblica (Pillon e Vatin, 2003). Uno strumento non è mai riducibile a una pura razionalità tecnica. Esso è indissociabile dagli agenti che lo utilizzano e lo trasformano e che compongono, a partire da esso, una comunità di specialisti. Nicolas Dodier (1995, p. 262), in particolare, ha mostrato l'importanza degli ideali di «virtuosità» e il raffinarsi di alcuni usi degli strumenti. Secondo queste ricerche, è possibile cogliere lo strumento anche attraverso le sue tracce materiali o le sue «iscrizioni», come direbbe Bruno Latour (1989).

Applicata al campo politico e all'azione pubblica, la definizione di strumento a cui ci atterremo è la seguente: *un dispositivo tecnico ad ampio spettro, portatore di una concezione concreta del rapporto fra politica e società e sostenuto da una certa concezione della regolazione*. È possibile differenziare i livelli di osservazione distinguendo fra strumento, tecnica e attrezzo. Lo strumento è un tipo di istituzione sociale (per esempio, un censimento, una cartografia, una regolamentazione, una tassazione); la tecnica è un dispositivo concreto che rende operativo lo strumento (la nomenclatura statistica, il tipo di raffigurazione grafica, il tipo di legge o decreto); l'attrezzo, infine, è un microdispositivo interno a una tecnica (la specifica categoria statistica, la scala di definizione di una mappa, il tipo d'obbligo previsto da un testo, un'equazione per calcolare un indice).

La definizione da noi adottata si sforza anche di rispondere agli interrogativi sulla possibilità di distinguere tra strumenti e scopi perseguiti. Secondo Christopher Hood esistono strumenti *multi-purpose* che sono portatori di ambiguità (1983). Ma, in senso inverso, esistono davvero strumenti puri, univoci? Tutti i tipi di imposte, per esempio, hanno uguale senso e identica portata? Allo stesso modo, molti studi di sociologia giuridica dimostrano il carattere eterogeneo delle disposizioni che regolano la sorveglianza di settori come l'igiene e la sicurezza sui posti di lavoro, la protezione dei consumatori, la concorrenza e l'ambiente (Rottleuthner, 1985; Morand, 1991). Noi riteniamo che ogni strumento abbia una storia di cui resta portatore e che le sue proprietà siano indissociabili dalle finalità che gli vengono attribuite. Analogamente, è proprio perché uno strumento risulta potenzialmente applicabile a problemi settoriali diversi che esso viene messo in gioco in politiche molto differenti tra loro, sia per forma sia per fondamento. Tuttavia, il punto di vista teorico che abbiamo fatto nostro non intende avviare un dibattito senza fine sulla "natura" degli strumenti, ma

vuole semmai porsi dal punto di vista degli effetti da essi generati: in altri termini, dal punto di vista della strumentazione all'opera. Ciò è da considerarsi sotto due ottiche complementari: valutando, da una parte, gli effetti generati dagli strumenti nella loro autonomia relativa e, dall'altra, gli effetti politici degli strumenti e le relazioni di potere da essi organizzate.

Gli strumenti sono istituzioni nel senso sociologico del termine. Si intende per istituzione un insieme più o meno coordinato di regole e di procedure che governa le interazioni e i comportamenti degli attori e delle organizzazioni (North, 1990). Le istituzioni forniscono così un quadro stabile di anticipazione, che riduce le incertezze e struttura l'azione collettiva. Nella versione sociologica più vicina al culturalismo si ritiene che queste regolarità di comportamenti (per esempio, i comportamenti appropriati) siano ottenuti grazie a matrici cognitive e normative, insiemi di valori, credenze e principi d'azione, ma anche di principi morali assimilati in modo diseguale dagli attori e capaci di guidare le loro pratiche (March e Olsen, 1989). Numerosi studi hanno già dimostrato come le istituzioni strutturino le politiche pubbliche. Noi vorremmo, da parte nostra, provare come gli strumenti, essendo un tipo particolare di istituzione, strutturino l'azione pubblica.

Gli strumenti sono istituzioni vere e proprie poiché essi co-determinano, almeno parzialmente, il comportamento degli attori; essi creano incertezze sugli effetti dei rapporti di forza, conducendo a privilegiare certi attori e interessi e a scartarne altri, vincolando gli attori e offrendo loro delle opportunità e veicolando – infine – una certa rappresentazione dei problemi. Gli attori sociali e politici hanno, dunque, capacità d'azione molto differenti a seconda degli strumenti selezionati. Una volta messi a punto, questi strumenti aprono ai *political entrepreneurs* nuove prospettive d'uso e d'interpretazione, che sono imprevedibili e difficili da controllare, dando luogo così a una dinamica di istituzionalizzazione (Fligstein, 2001). Gli strumenti contribuiscono a determinare quali risorse possono essere utilizzate e da parte di chi. Come ogni istituzione, essi permettono di rendere stabili delle forme di azione collettiva, rendendo prevedibile e senza dubbio più visibile il comportamento degli attori.

Avendo in tal modo posto le basi del presente volume, non è affatto necessario difendere una nuova concezione dell'azione pubblica. Il nostro contributo si propone piuttosto di modificare l'ottica dell'analisi per mettere in evidenza le logiche dissimulate all'interno dell'azione pubblica. D'altro canto, questo approccio attraverso gli strumenti si ricollega a una tradizione d'analisi dell'azione pubblica e dello Stato ben radicata e già all'opera negli scritti di Weber e Foucault.

Weber e la burocrazia, Foucault e le scienze camerali

Nell'analisi delle forme di esercizio del potere, Max Weber ha svolto un ruolo pionieristico, facendo della creazione delle burocrazie l'indicatore preponderante del grado di razionalizzazione delle società (Szakolczai, 1998). Sottolineando così l'importanza dei dispositivi che incarnano una razionalità formale-legale nello sviluppo delle società capitaliste, egli ha reso autonomo l'ambito delle tecnologie materiali di governo, sottraendolo alle teorie tradizionali incentrate principalmente sulla sovranità e sulla legittimità dei governanti (Weber, 1976; Chazel, 1995). Egli ha inoltre proposto una prima problematizzazione del ruolo degli strumenti d'azione pubblica, interpretandoli come una tecnica di dominio.

Michel Foucault ha ripreso a suo modo questo approccio, sottolineando l'importanza di ciò che ha definito «le procedure tecniche» del potere, vale a dire la «strumentazione» come attività fulcro nell'«arte del governare» (Senellart, 1995). In un suo testo, egli ha formulato il proprio approccio di studio della «governamentalità», dichiarando che questo implicava che fossero posti al centro dell'analisi non il principio generale della legge, né il mito del potere, ma quelle pratiche complesse e molteplici di «governamentalità», che prevedono da un lato delle forme razionali, delle procedure tecniche, delle strumentazioni attraverso le quali essa si esercita e, dall'altro, degli obiettivi strategici che rendono instabili e reversibili i rapporti di potere che devono assicurare (Foucault, 1979). Foucault ha contribuito a rinnovare la riflessione sullo Stato e le pratiche governamentali allontanandosi dalle argomentazioni tradizionali della filosofia politica sulla natura e la legittimità dei governi e concentrandosi sulla loro materialità, sulle loro azioni e sui loro modi di agire.⁶ Nella sua riflessione sulla politica, egli privilegia la questione della «statalizzazione della società», vale a dire lo sviluppo di dispositivi concreti, di procedure che operino più per disciplina che per coercizione e che strutturino le azioni e le rappresentazioni degli attori sociali. Per legittimare il suo approccio, si rifà allora al contributo delle scienze camerali.

Alla fine degli anni settanta, nell'ambito dei suoi studi sul liberalismo politico, Foucault si interessa agli scritti delle scienze camerali (Foucault, 1988; Audren *et al.*, 2005). Questa «scienza della polizia» come organizzazione concreta della società nasce in Prussia nella seconda metà del XVIII secolo e associa una visione politica fondata sulla filosofia dell'*Aufklärung* e dei principi che si vogliono razionali di amministrazione delle questioni della polis

⁶ Ricordiamo anche che è proprio in questo periodo (1975-1982) che i sociologi francesi cominciano a studiare i lavori di *public policies* realizzati negli Stati Uniti ed elaborano una loro versione francese. In particolare J.-G. Padioleau che nel 1982 pubblica, dopo una serie di articoli preparatori, *L'État au concret*.

(Senellart, 1995; Laborier, 1999). Secondo la formulazione di Pascale Laborier, «questa corrente di pensiero razionalista si è progressivamente spostata da una preoccupazione di tipo demografico al benessere delle popolazioni» prendendo in considerazione delle dimensioni di ordine pubblico, di qualità della vita e di cultura. Nella filosofia politica classica (per esempio, in Jean Bodin nel XVI secolo) si opera una separazione netta tra gli attributi della sovranità e l'amministrazione del quotidiano. Al contrario, già dalla fine del XVII secolo si cerca l'unità dell'esercizio del potere e questi due aspetti tendono progressivamente a confondersi. Le scienze camerali appaiono, quindi come il crogiuolo delle politiche pubbliche attuali. Nel suo ragionamento, Foucault distingue tre fasi nello sviluppo di questo tipo di scienza:

1 – una fase iniziale di utopia critica, in cui la concettualizzazione di un modello sostitutivo di governo permette la critica implicita del regime monarchico. Egli si riferisce a Louis Turquet de Mayerne, che già nel 1611 prevedeva lo sviluppo di una specializzazione del potere esecutivo, la «police», per tenere contemporaneamente sotto controllo la produttività della società e la sicurezza dei suoi abitanti. Egli individua così una quarta «grande funzione» accanto agli attributi classici del potere, quali la giustizia, l'esercito e le finanze;

2 – una seconda fase viene precisandosi agli inizi del XVIII secolo, all'interno di un processo generale di razionalizzazione che investe l'amministrazione reale al fine di assicurarne una migliore efficienza. Diversi trattati si propongono di mettere ordine nella selva delle regolamentazioni reali e operano un lavoro di inventario, catalogazione e categorizzazione finalizzato a potenziare la pianificazione dell'azione pubblica. È in questo contesto che Necker perviene a sintetizzare una materia disparata ed eterogenea nel suo *De l'administration des finances*, edito nel 1794. Ma il più celebre in Europa è senz'altro il *Traité de la police* di Nicolas de Lamare pubblicato nel 1705, secondo il quale «la felicità [cioè «la sicurezza e la prosperità individuale»] costituisce una necessità per l'evoluzione dello Stato» e un obiettivo che spetta al potere politico raggiungere;

3 – una terza fase è segnata dalla costituzione, principalmente in Germania, della *Polizeiwissenschaft*, un approccio più teorico trasformatosi poi in pensiero accademico. Il testo fondatore è *L'État de police* di Johann Heinrich Gottlob von Justi, pubblicato nel 1756, il quale propone dei principi d'azione per «occuparsi degli individui che vivono in società» e intende «consolidare la vita pubblica allo scopo di accrescere la potenza dello Stato». Vengono così istituite scuole di formazione che accolgono i futuri funzionari prussiani, austriaci e anche russi, che in seguito avrebbero promosso le riforme delle loro rispettive amministrazioni. In Europa, la diffusione è più vasta e si ritiene che una parte delle riforme napoleoniche dell'esecutivo si ispirino a questa corrente di pensiero;

– infine, nell'ambito della sua riflessione sul biopotere e sulla gestione politica delle popolazioni, Foucault sottolinea l'importanza del lavoro di un altro tedesco, J.P. Frank, che pubblica tra il 1780 e il 1790 il primo trattato sulla sanità pubblica: «il lavoro di Frank costituisce il primo grande programma sistematico di sanità pubblica per lo Stato moderno. Vi si illustra in modo molto particolareggiato che cosa debbano fare la autorità di governo al fine di garantire un corretto regime alimentare, igiene della situazione abitativa, tutela della salute e strutture sanitarie adeguate ai bisogni della popolazione: in breve, per creare condizioni di vita civile»⁷ (Foucault, 1992, p. 137). Michel Foucault vede in questo lavoro la prima formulazione della «cura della vita individuale» come dovere di Stato.

È sulla base di questi lavori che Foucault introduce il concetto di governamentalità per caratterizzare la formazione di un nuovo tipo di razionalità politica che nasce nel corso del XVII secolo e che trova la sua forma definitiva nel secolo successivo (Dean, 1999). Esso si sostituisce allo stato di giustizia del Medioevo e a quello che Foucault definisce come lo stato amministrativo dei secoli XV e XVI. Ma il punto nodale, a suo avviso, è costituito dalla rottura che viene introdotta nella concezione del potere e che si distingue da quella predominante sin dai tempi di Machiavelli e del *Principe* (1552). L'arte del governante, il suo metodo, le sue tecniche erano tutte volte a conquistare e soprattutto a conservare il potere (Gauthier, 1996). Parlare di governamentalità significa, per Foucault, sottolineare un cambiamento radicale nelle forme di esercizio del potere da parte di un'autorità centrale, cambiamento che si verifica a partire da un processo di razionalizzazione e di tecnicizzazione. Questa nuova razionalità politica poggia su due elementi fondamentali: una serie di apparati specifici di governo e un insieme di saperi o, più specificatamente, di sistemi di conoscenza. L'insieme che racchiude l'uno e l'altro costituisce il fondamento dei dispositivi di sicurezza della «polizia» generale (Napoli, 2004). Tali tecniche e conoscenze si applicano a un nuovo insieme, «la popolazione», concepita come un insieme di risorse e bisogni. È l'economia politica a creare questa categoria, definendo così un attore collettivo e individuandolo come una fonte potenziale di ricchezza. Da questo deriva una trasformazione fondamentale nella concezione dell'esercizio del potere. Non si tratta più di conquistare e possedere, ma di produrre, suscitare, organizzare la popolazione per permetterle di esprimere tutte le sue proprietà. A tal proposito, il riferimento all'economia

⁷ Foucault (1994, pp. 814-815).

politica determina un cambiamento importante nella concezione della potenza. Quest'ultima non dipende più dalla dominazione bellica e dalla pressione fiscale esercitata sui territori conquistati; essa si baserà d'ora in poi sulla valorizzazione delle ricchezze attraverso attività regolate dall'autorità politica.

Questo approccio in termini di governamentalità sottende tutta l'analisi del politico sviluppata da Foucault. In primo luogo, egli sottolinea l'importanza della distinzione tra *Politik* e *Polizei*, differenza che esiste anche in inglese, ma che non ha equivalenti in italiano. L'importanza di questa distinzione consiste nel fatto che la *Polizei* è dotata di una razionalità politica distinta caratterizzata da una duplice componente: una razionalità dei fini, che esprime l'interdipendenza tra produttività della società civile e potenza dello Stato, e una razionalità dei mezzi, che considera la fede religiosa, l'amore per il sovrano o per la repubblica come fattori insufficienti per la costruzione del collettivo. Quest'ultima passa necessariamente per un insieme di pratiche concrete nei campi della sicurezza, dell'economia e della cultura (educazione, salute, commercio, arti ecc.), che costituiscono altrettante missioni inalienabili dello Stato. In secondo luogo, questo approccio consente a Foucault di prendere le distanze dalle grandi discussioni ideologiche degli anni sessanta e settanta. La questione fondamentale non è costituita, a suo avviso, dalla natura democratica o autoritaria dello Stato, né tantomeno si fonda sull'essenza di quest'ultimo o sulla sua ideologia, fattori che ne determinerebbero la legittimità. Egli inverte il punto di vista e pone al centro la questione della statalizzazione della società, vale a dire l'elaborazione di un insieme di dispositivi concreti attraverso i quali il potere si esercita materialmente. In un celebre articolo intitolato *Qu'est-ce que les Lumières?*, Foucault si prefigge già di analizzare «insiemi pratici». Il che significa non considerare le società così come si presentano a prima vista e neanche interrogarsi sulle condizioni che determinano queste rappresentazioni, ma piuttosto analizzare ciò che tali società fanno e in che modo. È questo che spinge Foucault a proporre uno studio delle forme di razionalità che strutturano i poteri. Nell'analisi delle pratiche, infine, egli sottolinea l'importanza dell'esercizio della disciplina, che considera al pari della coercizione. Contrariamente a una concezione tradizionale del potere, verticistica, autoritaria e basata sull'ingiunzione e sulla sanzione, Foucault propone una concezione secondo la quale la disciplina si fonda su tecniche concrete di inquadramento degli individui, in grado di assicurare un controllo a distanza dei loro comportamenti.

Strumentazione dell'azione pubblica e ricomposizione dello Stato

→ La strumentazione dell'azione pubblica è, dunque, un mezzo per orientare i rapporti tra la società politica (l'esecutivo amministrativo) e la società civile (i singoli amministrati) attraverso degli intermediari, dei dispositivi che associno componenti tecniche (misurazione, calcolo, regola di diritto, procedura) e sociali (rappresentazione, simbolo). Tale strumentazione si concretizza in una forma più o meno standard che costituisce un passaggio obbligato per l'azione pubblica e che comprende obblighi, rapporti finanziari (prelevamenti fiscali/aiuti economici) e sistemi di monitoraggio della popolazione (osservazioni statistiche).

Alain Desrosières sottolinea come, nella Germania del XVIII secolo, la statistica costituisca «una griglia formale per mettere gli Stati a confronto. Una classificazione complessa intende rendere i fatti di più facile memorizzazione, apprendimento e utilizzo da parte degli uomini di governo». Motivo per cui, prima di quantificare, essa produce una tassonomia (Desrosières, 1993). Lo studioso approfondisce, quindi, l'analisi di Weber che parla a più riprese della superiorità tecnica della burocrazia rispetto ad altre forme di amministrazione: «un meccanismo burocratico pienamente sviluppato si trova, rispetto a queste altre forme, nello stesso rapporto di una macchina in confronto ai mezzi non meccanici di produzione dei beni». ⁸ E l'adeguamento della burocrazia al capitalismo poggia sulla sua capacità di produrre calcolabilità e prevedibilità. È quanto viene dimostrato anche in un recente studio sulle origini della statistica industriale (Minard, 2000). Queste tecniche si sono arricchite e diversificate in epoca contemporanea – XX secolo – grazie a nuovi attrezzi d'inquadramento basati sulla contrattualizzazione o sugli strumenti di comunicazione (informazioni obbligatorie) che restano, tuttavia, dispositivi dello stesso tipo.

Strumenti di governo/governance

Questo patrimonio viene utilizzato di nuovo, in epoca contemporanea, per analizzare le trasformazioni dei metodi di governo/governance (i nuovi rapporti tra autorità pubbliche e attori economici e sociali in un contesto globalizzato), delle modalità di regolazione e della ricomposizione dello Stato (Cassese e Wright, 1996). Le questioni all'origine dei nostri interrogativi sono essenzialmente due: quella della ricomposizione dello Stato e quella del cambiamento delle politiche pubbliche.

⁸ Citato da Chazel (1995, p. 182).

Le dinamiche di crescita dello Stato nel corso del XX secolo sono state accompagnate in egual misura dallo sviluppo e dalla diversificazione degli strumenti dell'azione pubblica e dal moltiplicarsi di programmi d'azione nei diversi settori d'intervento pubblico. Forse ancor più sorprendente è stato l'accompagnarsi di tali processi di ricomposizione dello Stato con una nuova ondata d'innovazioni riguardanti questi e altri strumenti applicati ad ambiti recenti di espansione dell'azione pubblica, per esempio le politiche sui rischi (ambientali, sanitarie) (Gunningham e Grabosky, 1998; Hood *et al.*, 2001), la regolazione/regolamentazione del mercato, le riforme istituzionali e dello Stato sociale.

Alla domanda «Chi governa?» – ma anche chi dirige, chi orienta la società, chi organizza il dibattito sulle finalità collettive? – si è aggiunta la domanda «Come si può governare?». Jean Leca (1995) definisce il governo distinguendo tra regole (la Costituzione), organi di governo, processi di convergenza e di direzione e risultati dell'azione. «Governare vuol dire prendere delle decisioni, risolvere conflitti, produrre beni pubblici, coordinare i comportamenti privati, regolamentare i mercati, organizzare le elezioni, attingere a risorse, stanziare finanziamenti» (J. Leca, citato in Favre *et al.*, 2003).

Lo Stato è ormai contestato, ma è anche in fase di riassetto. Gli Stati sono implicati nelle logiche di istituzionalizzazione della Comunità Europea, nei molteplici e contraddittori processi di globalizzazione, nell'autonomizzazione di categorie sociali e di flussi economici, nella costituzione di organismi transnazionali che sfuggono in parte alle frontiere e alle ingiunzioni dei governi. In seno all'Unione Europea, lo Stato non batte più moneta, non dichiara più guerra al proprio vicino, ha accettato la libera circolazione delle merci e degli individui e l'esistenza di una Banca centrale. Imprese, movimenti sociali e vari organismi hanno messo a punto le competenze necessarie per attingere a beni pubblici o a risorse politiche transnazionali, tutte capacità di organizzazione e di resistenza che hanno fatto emergere negli anni settanta il tema dell'ingovernabilità delle società complesse. Gli studi anglosassoni e tedeschi più recenti di Kooiman (1993, 2002), Mayntz (1993), Linder e Peters (1984, 1989, 1990), Kickert *et al.* (1997) hanno posto nuovamente la tematica degli strumenti al centro dell'analisi a partire dalla questione del management e della governance dei circuiti dell'azione pubblica. I contributi francesi, salvo rare eccezioni, non affrontano questa questione in modo autonomo (Nizard, 1974; Fourquet, 1980; Morand, 1991). Lo Stato stesso è sempre più differenziato al suo interno. Esso appare come un viluppo di agenzie, di organismi, di ordinamenti flessibili, di negoziati con interlocutori sempre più numerosi. L'azione pubblica è caratterizzata dal «fai da te», dal groviglio di circuiti, dalla casualità, dalla moltiplicazione di attori e obiettivi, dall'eterogeneità, dalla trasversalità delle pro-

blematiche, dai cambiamenti di scala delle aree di riferimento. La capacità direttiva è rimessa in discussione, fenomeno – questo – accentuato dal processo d'integrazione europea. Lo Stato sembra perdere il proprio monopolio e non si pone più al centro delle dinamiche politiche e della risoluzione dei conflitti.

Più in generale, la moltiplicazione degli attori e degli strumenti di coordinamento in un numero sempre crescente di settori ha fatto emergere un paradigma della «nuova governance negoziata» nella quale le politiche pubbliche sono meno gerarchizzate, meno organizzate all'interno di settori ben delimitati o strutturati da gruppi di interesse potenti, per esempio nella politica urbana e ambientale, nelle nuove politiche sociali, nella concertazione delle grandi opere pubbliche e così via. Il rischio è di negare il gioco di interessi sociali e dissimulare le dinamiche di potere. Oltre alla decostruzione dello Stato, ai limiti del governo e alle impasse da riformare, gli studi sul governo e sulle politiche pubbliche hanno evidenziato il rinnovamento degli strumenti d'azione pubblica sia attraverso lo sviluppo di soluzioni depolitizzate della «nuova governance» (Salamon, 2002), sia tramite l'incentivazione di potenti meccanismi di controllo e di orientamento dei comportamenti (Hood, 1998). Questo tema ricorda le ricerche che sono state svolte parallelamente sul tema del management delle reti, sul coordinamento dei diversi attori, sugli strumenti di pilotaggio e sui loro effetti nei casi di interdipendenza (Kickert e Koopenjan, 1997). Ancora una volta, vengono tralasciate le questioni di potere e di legittimità in favore di questioni legate alla risoluzione dei problemi (Papadopoulos, 1998).

Concentrandosi invece sul caso britannico, possiamo osservare quanto sia importante un cambiamento costante degli strumenti che costringe le parti ad adeguarsi continuamente, a «correre dietro agli strumenti» in continua evoluzione per ragioni di efficacia e di razionalità. Questa strumentalizzazione della strumentazione [*sic*] potenzia notevolmente le condizioni del controllo delle élite e minimizza ulteriormente la questione delle finalità e degli obiettivi, o quanto meno ne attenua la portata. In quest'ottica, gli strumenti dell'azione pubblica possono essere osservati come rivelatori dei comportamenti degli attori, essendo questi ultimi più individuabili e più prevedibili (elemento essenziale dal punto di vista delle élite dello Stato) attraverso il gioco degli strumenti (Power, 1999).

Tale questione si ritrova nell'analisi della seconda tappa della democrazia dove la definizione del bene comune non è più appannaggio esclusivo dei governanti legittimi. Questa prospettiva è già stata ampiamente dibattuta da Bernard Manin nei suoi lavori sulla «democrazia del pubblico». L'offerta politica è, a suo avviso, sempre più calcata sulle richieste del pubblico, tanto più determinanti in presenza di una «libertà dell'opinione pubblica» sempre più autonoma nei confronti degli schieramenti

ideologici tradizionali (Manin, 1996).⁹ L'informazione pubblica assume quindi un ruolo preponderante, in quanto consente di orientare la domanda e i «parametri di scelta», trasformando il binomio «diritto all'informazione/obbligo di informare» in un nuovo «arcano del potere» (Lascoumes, 1998).

Per molto tempo, l'esercizio del potere si è svolto mediante la raccolta e la centralizzazione delle informazioni che orientano le decisioni politiche, pur restando un bene gestito dalle autorità pubbliche. Con la nascita dei *welfare state* e soprattutto con l'intenso interventismo che l'ha accompagnata, il neo-corporativismo e l'interpenetrazione crescente della sfera pubblica con quella privata hanno fatto sì che i rapporti governanti/governati divenissero più flessibili. In nome della «modernizzazione» e della «partecipazione», sono stati messi a punto nuovi strumenti per assicurare una maggiore funzionalità della gestione pubblica, producendo una soggettivazione crescente degli scambi politici e il riconoscimento di «prerogative» dei cittadini nei confronti dello Stato. Si è stabilito così un nuovo rapporto tra diritto all'espressione politica e diritto all'informazione. Dopo aver istituito diritti di accesso che implicano un ruolo attivo da parte del cittadino, lo Stato ha predisposto una serie di obblighi d'informazione (*information required* o *mandatory disclosure*) (Barbach e Kagan, 1992) che spettano al prestatore, sia esso pubblico (per esempio, un rischio di catastrofe naturale) o privato (per esempio, una casa farmaceutica). Si vuole così perseguire un duplice obiettivo: da un lato assicurare un'informazione del pubblico sulle situazioni a rischio; dall'altro, esercitare una pressione normativa sull'emittente incitandolo a definire al meglio le proprie pratiche. Ma le ambiguità di questi strumenti partecipativi sono state subito messe in evidenza (Nelkin e Pollak, 1979). Più generalmente, nella sua riflessione sulle forme di regolazione, Giandomenico Majone ritiene che le Agenzie europee tendano sempre più a sostituire al controllo ordinario *command and control* un controllo effettuato attraverso l'informazione, che privilegia la persuasione. Queste pratiche di produzione e diffusione continua dell'informazione svolgono nei loro rispettivi ambiti una duplice funzione, costitutiva e strumentale, e operano su tre livelli: la programmazione e la pianificazione delle agende nazionali, l'orientamento dei metodi e degli obiettivi e, da ultimo, la sensibilizzazione a tale prospettiva attraverso la valorizzazione di nuovi obiettivi, diversi da quelli già esistenti (Majone, 1997).

⁹ «Questa metafora della scena e del pubblico esprime in effetti semplicemente l'idea di un'esteriorità e di un'indipendenza relativa tra il livello in cui sono proposti i termini della scelta e quello in cui la scelta viene fatta effettivamente» (Manin, 1996, p. 290 e pp. 294-297).

Gli strumenti per pensare il cambiamento nelle politiche pubbliche

La creazione di strumenti d'azione pubblica può essere indice di una trasformazione più profonda dell'azione stessa, del suo significato, del suo contesto cognitivo e normativo, nonché dei suoi risultati. I lavori degli autori neo-istituzionalisti di diverse discipline hanno piuttosto cercato di evidenziare le ragioni istituzionali che arrestavano il cambiamento e portavano all'inerzia. Peter Hall ha riformulato la questione del cambiamento delle politiche pubbliche individuando più direttrici all'interno di questi processi: gli obiettivi delle riforme, gli strumenti messi in campo e i loro parametri, nonché il paradigma al quale appartengono. Ciò lo porta a identificare tre livelli di cambiamento dell'azione pubblica (Hall, 1986, 1993), ponendo quindi gli strumenti al centro dell'analisi di tale mutamento. Questo concetto è stato ripreso da Bruno Jobert (1994), secondo il quale il cambiamento della politica pubblica riposa non tanto su grandi finalità, quanto invece sui modi di fare. Bruno Palier (2002) fa suo questo discorso, sottolineando l'apparente tenuta dello Stato sociale in Francia, malgrado l'avvicinarsi continuo degli strumenti (RMI, CMU, CSG)* produca una percezione molto diversa delle dinamiche del cambiamento. In altri termini, il cambiamento può prodursi attraverso gli strumenti e le tecniche senza che si sia raggiunto un accordo sulle finalità e sui principi ispiratori delle riforme. Palier sottolinea, quindi, che l'analisi attraverso gli strumenti può costituire un indicatore efficace per indagare il cambiamento, in quanto essa consente di contemplare tutte le configurazioni possibili: la sostituzione degli strumenti senza mutamento delle finalità, la modifica delle modalità di applicazione oppure del grado di applicazione di strumenti esistenti, dei cambiamenti di obiettivo che implicano un cambiamento di strumenti, o ancora dei cambiamenti di strumenti che modificano progressivamente gli obiettivi stessi.

Avanziamo l'ipotesi che le nuove riflessioni sulla strumentazione dell'azione pubblica derivino dal fatto che è più facile raggiungere un accordo fra le parti in merito agli strumenti che non agli obiettivi. Ragionare sugli strumenti può essere un mezzo per trovare un terreno di dialogo a breve scadenza, di negoziazione e di consenso, lasciando a margine i nodi più problematici. Il moltiplicarsi degli strumenti non è anche un modo per liberarsi delle questioni politiche? Questo sospetto si fonda ovviamente sulla critica ai manuali dell'azione pubblica, intesa nella sua versione più prettamente neoliberale come *new public management* (Hood, 1998). Formuliamo anche l'ipotesi che l'introduzione e l'applicazione di tutta una serie di stru-

* Rispettivamente: Revenu minimum d'insertion, Couverture médicale universelle, Contribution sociale généralisée. Si tratta di dispositivi sociali di sussidio, di accesso alla sanità ecc., aperti a tutti i cittadini. [N.d.T.]

menti dell'azione pubblica sia sovradeterminata dalla ristrutturazione dello Stato nella direzione di uno Stato regolatore e/o sotto l'influenza delle idee neoliberali. La versione semplificata del *new public management* prevede l'applicazione alla gestione pubblica del principio di scelta razionale e della microeconomia e talvolta, più direttamente, il trasferimento di tecniche del management privato al management pubblico. Ciò determina, in particolare, una frammentazione degli strumenti dell'azione pubblica e una specializzazione crescente, una forte concorrenza fra diversi tipi di strumenti (valutati in base al rapporto costo/rendimento) e una notevole propensione per gli strumenti di incentivazione, piuttosto che per quelli più classicamente normativi. Questa dinamica è utile soprattutto per analizzare quei processi di delegittimazione degli strumenti dell'azione pubblica che diventano desueti o sono soppressi in nome di una diversa razionalità, della modernità o dell'efficacia. Per i vertici di governo, la riflessione sugli strumenti può essere un opportuno fumo negli occhi per nascondere obiettivi meno confessabili, per depoliticizzare questioni fondamentalmente politiche e per creare un minimo di consenso sulle riforme, avvalendosi dell'apparente neutralità di strumenti presentati come moderni e i cui effetti saranno visibili nel lungo periodo.

La strumentazione come teorizzazione politica implicita

La strumentazione dell'azione pubblica è rivelatrice di una teorizzazione (più o meno esplicita) del rapporto governante/governato. In tal senso, possiamo dire che ogni strumento di azione pubblica rappresenta una forma condensata e specifica di conoscenza del potere sociale e del modo di esercitarlo. Potremmo citare, a questo proposito, la felice frase di Gaston Bachelard che considerava gli strumenti tecnici come la «concretizzazione di una teoria». Questa pista di riflessione tenderebbe a dimostrare che la strumentazione pone alcuni interrogativi cruciali per la comprensione sia degli stili (modi) di governo, sia delle trasformazioni odierne dell'azione pubblica (sperimentazione crescente di nuovi strumenti, coordinamento di strumenti diversi). Nei suoi studi, Weber ha insistito sull'interdipendenza tra le tecniche di amministrazione e dominio: «Ogni dominio si manifesta e opera come un'amministrazione. Ogni amministrazione necessita di una qualsivoglia forma di dominio». L'amministrazione rappresenta, secondo Weber, un insieme di prassi che esprimono al meglio il dominio razionale legale.¹⁰

¹⁰ Citato da F. Chazel (1995, pp. 180-181).

Tornando per un istante ai primi autori della scienza camerale, è oggi comunemente accettata l'idea secondo cui de Lamare, benché non formulasse una teoria dello Stato, abbia ragionato a partire da un modello d'ispirazione cristiana che implicava un'unica fonte per il diritto naturale e per la sovranità. Egli considerava il nucleo familiare come il modello della socialità, stabilendo un parallelo tra potestà paterna e politica. Non è invece questo il caso dei teorici tedeschi della fine del XVII secolo, che elaboravano una scienza amministrativa al servizio di uno Stato assolutista cercando di fondarne la legittimità attraverso un'azione razionale ed efficace per la sicurezza e il benessere. Per questo motivo gli strumenti di conoscenza delle popolazioni sono diventati altrettanto importanti di quelli della disciplina e dell'obbligo. Desrosières (2003b) ha sintetizzato in cinque diversi tipi i legami che uniscono lo Stato alla produzione statistica, dimostrando come quest'ultima si evolva a seconda del modello politico vigente: «un filo conduttore dell'analisi dei rapporti tra lo strumento statistico e il contesto sociale e cognitivo ci è dato dalla storia dei modi di concepire il ruolo dello Stato nella gestione dell'economia». La statistica non si limita a sancire i modelli economici e la loro finalità politica, ma contribuisce attivamente a istituire i diversi rapporti. Vincent Denis, studiando un «progetto di censimento» durante il primo Impero (il Piano di Ducrest), dimostra in modo significativo il legame politico che unisce un progetto di indagine demografica e un'azione di ordine pubblico volta ad attribuire a ogni cittadino un'identità certificata e oggettiva, fondata sulle operazioni di censimento (Denis, 2000).

La strumentazione è una questione politica in quanto la scelta degli strumenti dell'azione, che possono tra l'altro essere oggetto di conflitti politici, determina in parte la procedura e i suoi esiti. Interessarsi agli strumenti, perciò, non deve in nessun caso giustificare l'accantonamento della dimensione politica. Al contrario, più l'azione pubblica si definisce attraverso i suoi strumenti, più la posta in gioco nella strumentazione rischia di provocare conflitti tra le parti, gli interessi e le organizzazioni. Gli interlocutori più forti tenderanno a sostenere l'adozione di alcuni strumenti rispetto ad altri. Peters (2002) sottolinea, saggiamente, che nelle scienze sociali è sempre bene cominciare dall'analisi degli interessi in ballo nella scelta degli strumenti, anche se questa chiave di lettura si rivela spesso insufficiente.

A questo punto, si tratta di approfondire due grandi questioni collegate tra loro. In primo luogo, bisogna chiedersi qual è il rapporto esistente tra un certo strumento dell'azione pubblica (o tra un certo insieme di strumenti) e la politica? Qual è la loro portata ideologica e in quale misura sono legati a una certa corrente di politica pubblica? Fino a che punto li si può adattare a diverse congiunture politiche o, al contrario,

qual è la loro connotazione politica? In secondo luogo è necessario approfondire l'ipotesi secondo cui la scelta degli strumenti è significativa delle scelte operate nelle politiche pubbliche e delle caratteristiche di queste ultime. Si potrà allora considerarle come indicatori, rivelatori dei cambiamenti. Il tipo di strumento prescelto, le sue caratteristiche e le motivazioni della scelta ci sembrano spesso elementi più rivelatori di quanto non lo siano i motivi e le razionalizzazioni discorsive addotte successivamente.

Non è nostra intenzione farci portavoce di un "nuovo" approccio, di un paradigma destinato a imporsi nel campo dell'azione pubblica, quanto piuttosto contribuire all'arricchimento degli strumenti teorici esistenti. La nostra non è neanche un'intenzione normativa. Non ci proponiamo, infatti, di identificare e promuovere "strumenti migliori". L'analisi attraverso gli strumenti dell'azione pubblica non si sostituisce funzionalmente ad altri approcci esistenti e non intendiamo soccombere alla tentazione, che caratterizza alcuni lavori sulla *new governance* (Salamon, 2002), di fare dello strumento la chiave di volta di tutto. Il nostro obiettivo è quello di esaminare in modo critico il contributo che tale prospettiva può dare nel campo della sociologia politica dell'azione pubblica.

Per approfondire questi diversi punti, partiremo da due ipotesi che articolano quanto detto in precedenza:

– la strumentazione dell'azione pubblica rappresenta una questione cruciale dell'azione politica in quanto rivela una teorizzazione (più o meno esplicita) del rapporto governante/governato. Ogni strumento è una forma condensata di nozioni sul potere sociale e sui modi di esercitarlo. L'approccio tecnico e funzionalista degli strumenti nasconde le strategie politiche soggiacenti;

– gli strumenti in azione non sono dispositivi neutri. Essi producono effetti specifici, sganciati dagli obiettivi perseguiti (dalla funzione assegnata) e capaci di orientare a loro modo l'azione pubblica.

La strumentazione e i suoi effetti

La strumentazione dell'azione pubblica, la scelta dei mezzi e dei metodi operativi sono in genere considerate come nozioni scontate, un aspetto semplicemente ridondante (governare significa regolamentare, tassare, stipulare, comunicare ecc...), oppure come questioni di importanza secondaria (caratteristiche degli strumenti, motivazioni della scelta, operatività ecc...), espressione di una mera razionalità di mezzi senza valenza autonoma. Se la strumentazione rappresenta una pista di riflessione interessante, essa lo è innanzitutto in quanto produce degli effetti propri.

Desrosières lo ha dimostrato efficacemente: «L'informazione statistica non piove dal cielo come un semplice prodotto di una "realtà preesistente". Essa può, al contrario, essere vista come il coronamento provvisorio e fragile di una serie di "convenzioni di equivalenza" tra entità che un'innumerabile quantità di forze cerca continuamente di differenziare e di disgregare» (1993, p. 397). Il linguaggio comune e le rappresentazioni veicolate dalla statistica creano effetti di verità e d'interpretazione del mondo. Come estendere questo approccio all'insieme degli strumenti dell'azione pubblica?

I principali studi di politica pubblica dedicati al tema della strumentazione sono caratterizzati da un forte orientamento funzionalista, che si articola in cinque punti:

- l'azione pubblica è essenzialmente concepita in un'ottica pragmatica, come processo tecnico-politico di risoluzione dei problemi attraverso gli strumenti;

- ci si basa sulla naturalità di tali strumenti, considerati «semplicemente disponibili» e problematici unicamente quanto alla loro conformità agli obiettivi da raggiungere;

- la questione dell'efficacia degli strumenti è centrale. I lavori sull'implementazione delle azioni pubbliche dedicano ampio spazio all'analisi della pertinenza degli strumenti e a quella dei loro effetti;

- di fronte alle lacune degli strumenti classici, e sempre in un'ottica pragmatica, la ricerca di nuovi strumenti viene spesso concepita come un'alternativa rispetto agli strumenti abituali (i cui limiti sono stati dimostrati in numerosi studi), oppure come un insieme di metastrumenti che garantiscono un coordinamento degli strumenti tradizionali (pianificazione, schema organizzativo, convenzione quadro). Un esempio recente è stato esposto nel libro di Neil Gunningham e Peter Grabosky, *Smart Regulation* (1998), in cui si analizza il moltiplicarsi di strumenti innovativi nel campo delle politiche ambientali, in rapporto ai cambiamenti intervenuti nei rapporti fra lo Stato, le imprese e i cittadini di fronte alla moltiplicazione delle sfide tecnico-scientifiche che i dispositivi classici di regolazione non riuscivano a prendere in considerazione. Secondo questi studiosi, l'interventismo classico ha dovuto cedere il passo a tecniche essenzialmente incentivanti e negoziate in nome di una ricerca dell'efficacia.

Le analisi prendono spesso spunto dall'importanza di reti specifiche dell'azione pubblica o dall'autonomia di settori della società, ma convergono nel fare della scelta e dell'articolazione degli strumenti il centro di un'azione pubblica basata sul management e sulla regolazione di reti ben lontane dalle questioni classiche della sociologia politica. Questi postulati funzionalisti possono essere superati se ci si concentra, in primo

luogo, sulla specificità degli strumenti e ci si libera dall'illusione della loro neutralità. Gli strumenti in gioco non sono pura tecnica, essi producono effetti specifici indipendenti dagli obiettivi annunciati (dalle finalità che sono loro attribuite) e definiscono l'azione pubblica secondo una logica che gli è propria. È quindi opportuno interessarsi più da vicino alle dinamiche specifiche della strumentazione. Gli strumenti dell'azione pubblica non sono inerti, semplicemente disponibili per degli interventi sociopolitici, ma possiedono una forza d'azione intrinseca. Nel corso della loro applicazione, tendono a produrre effetti originali e a volte inattesi. Questo tipo di proprietà è già stato illustrato da Desrosières che, nei suoi lavori sugli strumenti statistici, dimostra in che modo essi partecipino attivamente alla razionalizzazione degli Stati moderni; analogamente Claude Raffestin ha esplorato il ruolo della cartografia nell'elaborazione delle identità e delle grandi narrazioni nazionali (1990). Si possono rilevare tre effetti principali prodotti dagli strumenti.

- In primo luogo, uno strumento crea effetti d'inerzia che permettono di resistere a eventuali pressioni esterne (per esempio, i conflitti d'interesse tra diversi attori/utenti o i mutamenti politici globali). La lunga storia delle riforme amministrative francesi meriterebbe di essere analizzata anche dal punto di vista degli effetti prodotti dagli strumenti utilizzati. Introdurre o sopprimere una procedura di autorizzazione amministrativa o un privilegio fiscale non significa solo avere a che fare con questioni di utilità, ma riguarda l'«attore-rete» costituito intorno a queste misure stesse. In tal senso, gli strumenti rappresentano un passaggio obbligato e contribuiscono a quella che è stata definita da Michel Callon (1984) la fase di «problematizzazione», che permette ad attori eterogenei di concertarsi su tematiche comuni. Desrosières ha dimostrato come, nel XIX secolo, l'uso delle statistiche si sia imposto nel dibattito sulla questione sociale anche presso i più accaniti oppositori di questo strumento: «Esso si è imposto come un passaggio quasi obbligato per i sostenitori delle altre correnti di pensiero». Ma ciò implica, anche da parte degli attori coinvolti, aggiustamenti di posizione rispetto alla loro teorizzazione iniziale. Il lavoro di Cyril Bayet e Jean-Pierre Le Bourhis (2002), sulle strategie in opera nell'elaborazione cartografica dei rischi di inondazione e sulle difficoltà di negoziazione locale legate ai tracciati cartografici, alimenta ancora questa prospettiva di ricerca. I due studiosi impiegano la nozione di «iscrizione» – presa in prestito dalla sociologia delle scienze – per descrivere gli operatori concreti che traspongono il mondo esterno in termini cartografici. Essi dimostrano, infatti, che nel 1994-1995 in Francia è intervenuto un cambiamento di politica, nel momento in cui lo Stato ha ripreso in mano l'iniziativa di esprimere il rischio d'inondazione con maggiore rigore, suscitando numerose reazioni da parte degli attori loca-

li: reazioni che si sono tradotte in negoziati complicati, i cui effetti hanno influenzato direttamente la scelta dei tracciati delle zone inondabili (in funzione delle diverse configurazioni). La cartografia destinata all'informazione del pubblico e ai vincoli edilizi ha, comunque, permesso una migliore oggettivazione dei rischi d'inondazione rispetto a tutti i piani di prevenzione precedenti.

– In secondo luogo, uno strumento è anche *produttore di una rappresentazione specifica della problematica in gioco*. Citiamo nuovamente Alain Desrosières: «È possibile individuare un'altra modalità di applicazione della statistica al linguaggio dell'azione. Essa prende le mosse dall'idea che le convenzioni che definiscono gli oggetti generano effettivamente delle realtà, nella misura in cui tali oggetti resistono alle critiche volte a metterli fuori gioco» (p. 412). Questa elaborazione di realtà regolate da convenzioni si ritrova nell'applicazione di altri strumenti. Pertanto, regolamentare un'attività esigendo un'autorizzazione amministrativa a priori, o una dichiarazione a posteriori, significa innanzitutto riconoscere che il suo campo d'azione riguarda attività di «buona polizia», di controllo dello Stato che adegua le sue prescrizioni ai rischi incorsi. Regolamentare significa, quindi, prendere in considerazione un rischio potenziale e, generalmente, attribuire delle competenze in merito a servizi amministrativi specifici. Questa rappresentazione generata dagli strumenti si fonda su due particolari elementi. Innanzitutto, essa suggerisce una griglia descrittiva del sociale, una categorizzazione della situazione che viene affrontata. Desrosières ha ampiamente dimostrato che, nel XVIII secolo, la principale attività non era la quantificazione, bensì la tassonomia, e che quest'ultima era incentrata su categorie descrittive prima ancora di voler procedere al computo. In uno dei suoi lavori recenti, Desrosières (2003a) analizza le trasformazioni nell'utilizzo delle inchieste sui budget delle famiglie e l'evoluzione di questa categoria. Nel corso del XIX secolo, e fino agli anni cinquanta, questo tipo di informazioni era volto all'osservazione dei casi di povertà e ha contribuito a orientare la politica del lavoro. Verso la metà del XX secolo, queste inchieste sono state usate piuttosto per analizzare l'evoluzione dei consumi della popolazione nel suo insieme.

Questa ridefinizione è accompagnata dal cambiamento dei metodi d'inchiesta, ma anche delle analisi e dei metodi interpretativi: «Ragion per cui è molto difficile costituire delle sequenze lunghe a partire da queste singole inchieste: sarà piuttosto la sequenza risultante da questa evoluzione dei comportamenti e dei metodi a essere pertinente nella storiografia a lungo termine». Un altro esempio di ridefinizione di una categoria che riveli un'evoluzione del contenuto di una problematica, per effetto dello strumento utilizzato, può essere costituito dalla regolamentazione dei fattori di rischio degli impianti industriali per le popolazioni limi-

trofe. Questo controllo pubblico è in vigore dal 1810, con una procedura d'autorizzazione che, al fine di proteggere il diritto degli industriali, aveva inizialmente lo scopo di limitare i ricorsi delle vittime di disagi e di incidenti. Prima di attaccare l'industriale, il confinante deve attaccare la decisione amministrativa presa dal prefetto. E un indennizzo può essere richiesto solo in caso di riconosciuta illegalità della decisione. Il dispositivo ha un grande potere dissuasivo nella misura in cui la rappresentazione creata dissocia gli effetti prodotti dall'attività industriale dall'oggetto convenzionale creato dalla procedura stessa. Ciò si riscontra a tal punto che le critiche ambientaliste ritengono, non a torto, che tale procedura, pur riconoscendo la produzione inevitabile di emissioni industriali e proponendosi di limitarle, equivale di fatto al riconoscimento di un diritto all'inquinamento. La realtà convenzionale elaborata in questo tipo di autorizzazione riconfigura, per esempio, il contesto sociale di un'industria chimica come una serie di «impianti classificati secondo l'impatto ambientale» e distinti in funzione dei loro fattori di rischio.

L'esempio dell'elaborazione degli indicatori (dei prezzi, del tasso di disoccupazione, dei risultati scolastici ecc...) permette di avvalorare la nostra tesi. Si tratta di una tecnica, oggi largamente diffusa, di standardizzazione dell'informazione mediante una serie di misure considerate, in un certo momento, significative e comunicabili. Ma la logica di elaborazione degli indicatori e i metodi di calcolo che li determinano sono spesso oggetto di forti contrasti. La storia degli indicatori e della loro evoluzione esprime, al di là delle discussioni tecniche, le diverse prese di posizione nei confronti delle problematiche poste al centro dell'analisi.¹¹

– Lo strumento, infine, determina un *approccio specifico della problematica* poiché opera una gerarchizzazione delle variabili e può addirittura finire con il produrre un sistema esplicativo. A questo proposito, Desrosières ricorda che già con Quételet (1830) il calcolo delle medie e la ricerca delle costanti hanno prodotto dei sistemi interpretativi causali, che appaiono sempre giustificati dall'approccio scientifico. Da vent'anni a questa parte, le polemiche in merito al grado di sicurezza registrato dalle statistiche sulla criminalità si concentrano invariabilmente sul sistema interpretativo che asso-

¹¹ Venne così progressivamente predisposto e diffuso un indice di misurazione dell'inquinamento atmosferico (ATMO) (Boutaric *et al.*, 2002), che si è notevolmente evoluto nei suoi parametri e nella ponderazione fra di essi. Ragion per cui costituisce un artefatto che rappresenta lo stato dell'inquinamento atmosferico in una forma talmente concentrata da perderne il contenuto esatto. Tanto più che interferiscono nella comunicazione di cui è oggetto due dimensioni distinte, l'una che rinvia alla descrizione di un rischio in un dato momento, l'altra che riguarda gli effetti previsti sul comportamento delle persone a esso esposte.

cia le categorie di giovane età, la violenza fisica e le periferie urbane a un forte tasso d'immigrazione. È molto difficile affrancarsi da questo modello interpretativo al quale fanno ampiamente ricorso le istanze giudiziarie e di polizia, i leader politici e i media che ne amplificano la risonanza (Mucchielli, 2001). Come si vedrà più avanti, nel saggio di Pierre Lascoumes, le indagini sugli strumenti di gestione dell'inquinamento atmosferico attraverso l'informazione permettono di individuare altri effetti di problematizzazione. In primo luogo, l'odierno obbligo informativo comporta una schematizzazione delle problematiche in cui le realtà più controverse, i fenomeni marginali, trovano difficilmente spazio in un'informazione formattata per il grande pubblico. Si tratta di sensibilizzare e, se possibile, allertare al fine di modificare tanto le rappresentazioni, quanto le pratiche. Questa limitazione dei messaggi crea una forte tensione tra il rigore scientifico che esige un'esposizione complessa dei metodi e dei risultati epidemiologici e la volontà di efficacia politica, vale a dire la diffusione di messaggi comprensibili per i destinatari, che si tratti di decisori politici o di un pubblico che in teoria dovrebbe mutuarne linee di condotta. In secondo luogo, la grande tendenza a un'informazione di massa ha progressivamente dirottato la maggior parte del contenuto dei messaggi trasmessi sulla questione dei soli effetti del traffico automobilistico sull'inquinamento atmosferico. E i "piani di emergenza" sono quasi esclusivamente presentati come dispositivi di restrizione degli spostamenti. Di conseguenza, il fenomeno più antico dell'inquinamento d'origine industriale, che continua a essere la principale causa d'inquinamento atmosferico, tende a scomparire dal campo informativo. Salvo nelle zone fortemente industrializzate (stagno di Berre e Fos, area di Rouen o di Lione) dove le SPPPI¹² svolgono una missione specifica d'informazione sulle emissioni inquinanti, in altre zone questo aspetto del problema viene spesso accantonato, anche in periodi di emergenza. Questo determina una visione parziale delle cause dei fenomeni osservati.

Una tipologia degli strumenti

Ogni analisi degli strumenti tende a concludersi con una tipologia e se ne vedono numerosi esempi nella letteratura specializzata. Nonostante le critiche di cui sono oggetto, ci è sembrato utile in conclusione tornare su una tipologia ispirata al classico di Christopher Hood, *The Tools of Government* (1986), che rappresenta il punto di riferimento dei lavori at-

¹² Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (Segreteria permanente per la prevenzione degli inquinamenti industriali), istituito nel 1971.

tuali sugli strumenti. Si tratta del primo studio che ha sviluppato una prospettiva analitica rigorosa e sistematica, inseritosi all'epoca nel dibattito sull'elaborazione delle politiche pubbliche. L'autore si era prefisso uno scopo al contempo ambizioso e circoscritto: proporre un'analisi sistematica degli strumenti di raccordo tra il governo e i cittadini a partire da due attività fondamentali dei governi, ovvero la raccolta e l'analisi dell'informazione e l'evoluzione dei comportamenti. In linea di massima, Hood si era basato sull'analisi dei sistemi di controllo sviluppati dall'analisi cibernetica applicandoli all'azione pubblica. In questo approccio vengono individuati tre elementi, tre insiemi d'istituzione di meccanismi presenti in ogni sistema di controllo: strumenti di definizione delle norme, degli obiettivi; strumenti d'osservazione della conformità di un sistema agli obiettivi perseguiti; infine, strumenti correttivi che consentano di perfezionare il sistema in funzione degli obiettivi fissati. Nel caso del governo, erano stati identificati quattro tipi fondamentali di risorse:

- modalità: la capacità dei governi di porsi al centro di tutte le reti di circolazione dell'informazione;
- autorità: definita in termini di coercizione e legittimità;
- risorse finanziarie;
- organizzazione: capacità d'intervento diretto.

Tornando sul suo lavoro a distanza di vent'anni, Hood (2007) sottolinea la solidità del proprio modello e i limiti inerenti a un quadro analitico molto positivista che risulta oggi contestabile. Analizzando l'evoluzione di questo campo di ricerca, egli osserva che gli studiosi dell'azione pubblica hanno progressivamente integrato l'analisi degli strumenti negli schemi esplicativi come variabile intermedia, implicata in vario modo nelle relazioni di causalità.

Il punto di partenza di Hood resta ai nostri occhi fondamentale per capire le trasformazioni dell'azione pubblica e per presentare una tipologia degli strumenti. Abbiamo già sottolineato come l'analisi degli strumenti evidenzi la trasformazione dei modelli di governo/governance e della riorganizzazione dello Stato. Dominique Lorrain nel suo saggio sottolinea analogamente in quale senso l'azione collettiva, il movimento, il cambiamento nelle società contemporanee siano in larga parte condizionati o determinati dagli strumenti spesso invisibili dell'azione pubblica. Lo sviluppo dei sistemi socio-tecnici, la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione contribuiscono al potenziamento e all'invenzione continua di strumenti d'azione pubblica.

Per meglio precisare il ruolo degli strumenti nelle tecnologie governative, proponiamo di distinguerne le forme e di individuare cinque grandi mo-

delli. Questa tipologia s'ispira in parte a quella elaborata da Christopher Hood, basata sulle risorse impiegate dalle istanze pubbliche (*modality, authority, pressure, institution*). L'abbiamo riformulata e integrata, tenendo conto del tipo di rapporti politici instaurati dagli strumenti e dei tipi di legittimità che ciò implica.

Tipo di strumento	Tipo di rapporto politico	Tipo di legittimità
Legislativo e regolativo	Lo Stato come tutore del sociale	Imposizione di un interesse generale da parte di rappresentanti eletti o di alti funzionari
Economico e fiscale	Lo Stato produttore di ricchezza, lo Stato redistributore	Ricerca di un'utilità collettiva/Efficacia sociale ed economica
Convenzionale e incentivante	Lo Stato promotore	Ricerca di un impegno diretto
Informativo e comunicativo	Democrazia del pubblico	Explicitazione delle decisioni e responsabilizzazione degli attori sociali
Norme e standard <i>Best practices</i>	Riaggiustamenti all'interno della società civile/Meccanismi di concorrenza	Mista scientifico-tecnica e democraticamente concordata e/o concorrenza, pressione dei meccanismi di mercato

Gli strumenti legislativi e regolativi prendono a prestito delle forme legali standardizzate che diventano l'archetipo dell'interventismo di Stato. Molti lavori di sociologia del diritto hanno dimostrato che questo tipo di strumento di regolazione non è omogeneo e comporta tre dimensioni più o meno chiaramente articolate fra loro. Gli strumenti legislativi e normativi svolgono in primo luogo una funzione simbolica in quanto sono un attributo del potere legittimo e traggono la loro forza dal rispetto della procedura decisionale che li precede. Oltre a questa manifestazione eminente del potere legittimo, gli atti legislativi e normativi svolgono anche una funzione assiologica, enunciando valori e interessi garantiti dall'autorità pubblica. Infine, svolgono una funzione pragmatica di orienta-

mento dei comportamenti sociali e di organizzazione dei sistemi di sorveglianza. La combinazione di queste tre funzioni si verifica in proporzioni diverse ed esistono numerosi casi di situazioni in cui la dimensione simbolica prevale sull'organizzazione degli strumenti d'azione. Ma la produzione di questi segnali politici s'inserisce in una più ampia vocazione pedagogica, che unisce la necessità di espressione di una volontà e quella di inquadramento delle attività.

Gli strumenti di tipo economico e fiscale sono simili agli strumenti legislativi e regolativi in quanto utilizzano lo stesso percorso d'elaborazione legislativa che conferisce loro potere d'impatto e legittimità. Ciononostante, il processo viene valutato secondo parametri di efficacia economica e sociale. La loro particolarità è quella di utilizzare tecniche e strumenti monetari sia per prelevare delle risorse che verranno in seguito redistribuite (imposte, tasse), sia per orientare i comportamenti degli attori (sovvenzioni, riduzioni fiscali). Questo tipo di strumento deve anche essere messo in relazione con quelle particolari concezioni dello Stato che si possono constatare nei tipi di tassazione (ISF,* CSG, tassazione delle transazioni finanziarie) e nel ricorso a tecniche come la riduzione del deficit o gli indicatori di convergenza europei.

Le altre tre tipologie di strumenti appartengono alla categoria che viene comunemente definita dei "nuovi" strumenti di azione pubblica. Essi hanno la caratteristica di proporre forme di regolazione meno dirigiste, che tengono conto delle critiche spesso rivolte agli strumenti di tipo *command and control*. In questo senso, essi si propongono di organizzare diversamente i rapporti politici, basati sulla comunicazione e sulla negoziazione e, così facendo, rinnovano i fondamenti della legittimità. Presenteremo in ultima analisi alcune osservazioni su queste tre categorie: strumenti convenzionali, strumenti informativi e strumenti standard.

Oggi «governare per contratto» è diventato uno slogan generalizzato, come se il ricorso a questi strumenti costituisse di per sé la scelta di un percorso corretto e giustificato. In realtà, la giustificazione del ricorso a questo tipo di strumenti poggia su un doppio registro. In primo luogo, la generalizzazione di questa modalità d'intervento si è prodotta in un contesto di forte critica della burocrazia, delle sue lentezze, del suo carattere astratto e deresponsabilizzante. In secondo luogo, le critiche si sono concentrate sulla rigidità del dispositivo legislativo e normativo nonché sul

* Impôt sur la fortune, forma di tassazione dei grandi patrimoni. [N.d.T.]

loro deficit di universalità. Nell'ambito di società in fermento crescente e animate da settori e sottosectori in cerca di una costante autonomia normativa, gli unici strumenti che sembrano poter garantire dei modelli di regolazione sono quelli partecipativi. Il quadro convenzionale e le forme incentivanti a esso collegate implicano uno Stato che rinuncia alle proprie funzioni tradizionali, abbandonando il potere coercitivo e applicando modalità di scambio apparentemente contrattuali (Lascoumes e Valuy, 1996). Apparentemente, perché in realtà le questioni cruciali di autonomia decisionale, di reciprocità delle prestazioni e di sanzione del mancato rispetto degli impegni presi sono raramente prese in considerazione. Lo Stato dirigista deve lasciare il passo a uno Stato non interventista, animatore e coordinatore, che promuova principalmente azioni di mobilitazione, integrazione e inquadramento.

Gli strumenti di tipo comunicativo e informativo s'iscrivono nello sviluppo di quella che viene in genere chiamata «democrazia del pubblico» o «dell'opinione», vale a dire uno spazio pubblico relativamente autonomo dalla sfera politica tradizionale basata sulla rappresentazione. A partire dagli anni settanta, si è prodotto un ribaltamento decisivo: il diritto dei cittadini di avere accesso a informazioni detenute dall'autorità pubblica si è trasformato nell'obbligo da parte delle autorità pubbliche di informare i cittadini (*mandatory disclosure*) (Barbach e Kagan, 1992). Allo stesso modo, si ritrova una concezione specifica dell'azione politica nel ricorso sempre più frequente a strumenti d'informazione e di comunicazione conformi alle situazioni in cui vengono istituiti gli obblighi d'informazione e di comunicazione (Lascoumes, 2001).

Norme e standard strutturano dei rapporti di forza specifici all'interno della società civile fra attori economici (concorrenza-concentrazione) e fra questi e le ONG (consumatori, ambientalisti ecc.). Tali strumenti si fondano su una legittimità mista che associa una razionalità scientifica e tecnica, che contribuisce a neutralizzarne la portata politica, a una razionalità democratica basata sulla loro elaborazione negoziata e sulle procedure cooperative che essi instaurano. Essi possono anche consentire l'imposizione di obiettivi, di meccanismi di concorrenza, ed esercitare un notevole potere coercitivo (Olsham, 1993; Brunsson, 2001).

Gli strumenti: proprietà e dinamiche *versus* analisi del cambiamento

L'interesse di un approccio attraverso gli strumenti risiede nel fatto che esso completa le analisi classiche (oggi dominanti) dell'azione pubblica, che procedono in termini di organizzazione, di giochi di attori e di rappresentazioni. L'approccio attraverso gli strumenti permette di porsi altre

domande e di rispondere in modo nuovo alle problematiche tradizionali. Esso permette in particolare di approfondire la nozione di politica procedurale incentrata sulla messa a punto di strumenti d'azione che consentano agli attori coinvolti di definire gli obiettivi delle politiche. In un contesto politico in cui prevalgono grandi incertezze ideologiche e in cui la diversificazione dei discorsi e dei programmi sembra sempre più compromessa, si può affermare che oggi è proprio grazie agli strumenti dell'azione pubblica che si possono rendere stabili le rappresentazioni collettive delle problematiche sociali. E si potrebbe applicare all'intera strumentazione ciò che Desrosières sostiene a proposito delle statistiche, quando afferma che queste ultime strutturano lo spazio pubblico imponendo categorizzazioni e creando dibattiti preconfezionati spesso difficili da rimettere in discussione.

Gli studi presentati in questo libro costituiscono un banco di prova per le ipotesi da noi avanzate: queste ultime vengono rese operative e, quindi, possono essere meglio discusse. La prima parte del libro è dedicata allo studio di casi concreti, che consentano di indagare più da vicino le proprietà degli strumenti e i contesti nei quali s'inseriscono.

Come si fabbrica uno strumento e quali possono esserne le applicazioni?

– La generalizzazione degli standard in attività sociali sempre più diversificate rivela una tendenza sempre più esplicita da parte delle autorità pubbliche di trasferire i loro poteri di regolazione al settore privato. Olivier Borraz evidenzia l'estensione del campo degli standard di origine privata in relazione con lo sviluppo delle figure dello Stato regolatore. Essi rientrano nella categoria degli strumenti a basso profilo (*low profile*), ma la cui autorità e legittimità dipendono dal contributo dei diversi rappresentanti degli interessi in campo. Borraz analizza il dispiegamento di tali strumenti e il loro impatto in due contesti politici differenti: la Francia e la Comunità europea.

– La sofisticazione e l'arricchimento degli strumenti dell'azione pubblica sul lungo termine costituisce il punto di partenza del testo di Dominique Lorrain che affronta questo tema a partire dall'amministrazione comunale, ponendo in evidenza il processo di standardizzazione dell'azione collettiva attraverso strumenti che egli definisce piloti invisibili dell'azione pubblica. Egli analizza l'evoluzione di tre tipi di strumenti dell'azione pubblica comunale: le regole giuridiche, le normative tecniche e gli strumenti contabili. La sua argomentazione fa emergere le dinamiche indotte dagli strumenti nel lungo periodo e lo smarrimento delle istanze politiche confrontate alla perdita di senso legato alle origini degli strumenti, ai vincoli dei canali di dipendenza, allo sfasamento dei luoghi e dell'azione. In merito alle correlazioni tra *politics* e *policies*, la sua diagnosi è chiara: i politici inscenano e auspicano il cambiamento e la rottura, ma hanno dele-

gato agli strumenti la maggior parte delle loro capacità d'applicazione e di formattazione dell'azione pubblica. La mancanza di attenzione ai dettagli e agli strumenti spiega a lungo andare lo smarrimento dei politici.

→ - I progetti urbani si incentrano sulla negoziazione delle convenzioni e sugli incentivi all'azione. Essi si sono sviluppati a partire dal fallimento della pianificazione urbana tecnica e centralizzata. Gilles Pinson evidenzia che la potenza di questo strumento deriva dalla sua ambivalenza, che associa volontarismo e indeterminazione. Secondo una logica esponenziale, esso determina nuove interazioni fra gli attori locali, che rivedono il classico strumento di pianificazione urbana e creano degli effetti di regolazione. La grande duttilità costituisce il punto di forza di questo approccio e permette a quest'ultimo di integrare pragmaticamente le risorse nel corso della loro evoluzione e di adattare gli obiettivi in funzione del grado di fattibilità. Gli effetti collaterali sono altrettanto importanti di quelli previsti. Ma secondo Pinson, la forza d'impatto performativo dello strumento-progetto deriva anche dalla sua funzione nella costruzione dell'identità territoriale e nell'espressione di valori politici.

- Allo stesso modo, Lavinia Bifulco dimostra come le nuove leggi italiane sul decentramento delle politiche sociali producano una situazione di frammentazione e d'incertezza ancor più pronunciata. Come già per Pinson, la creazione di nuovi strumenti quali il "Piano di zona" ha come obiettivo la ridefinizione, in un senso più paritario, degli equilibri politici fra i vari attori. Secondo Bifulco questa scelta di strumenti esprime un'evoluzione meno gerarchica delle modalità di *governance*, una tendenza più sperimentale che consente di coinvolgere e coordinare una più grande varietà di attori. La studiosa pone più specificatamente l'accento sulle debolezze di questi strumenti di coordinamento e sui loro effetti discrepanti in funzione dei campi di applicazione, non vedendo al momento degli effetti significativi in termini di istituzionalizzazione o di capacità d'azione collettiva. Bifulco si interessa più alle incertezze e alla ricerca di nuove vie di regolazione attraverso gli strumenti, che non allo smarrimento dei politici, e invita a pensare una concezione meno rigida e determinista dello strumento.

La seconda parte del libro raccoglie contributi che fanno dello strumento un approccio privilegiato di analisi del cambiamento.

- L'analisi degli strumenti si sviluppa anche a partire dalle questioni di vigilanza e di controllo. Patrick Le Galès affronta questa tematica attraverso lo studio dall'avvicinarsi di tre strumenti di controllo delle amministrazioni locali messi in opera dal governo britannico. Questa ricerca illustra la capacità degli strumenti di orientare e prevedere il comportamento degli attori. Essa sottolinea anche gli effetti specifici degli stru-

menti che, sfuggendo a ogni controllo, finiscono per creare un incubo burocratico in termini di accentramento. La figura dello Stato regolatore britannico, che si delinea nella conclusione, non è quella dello Stato come mero garante degli interessi, ma piuttosto quella di uno Stato che regola e che dispone grazie a potenti strumenti coercitivi.

- Nel suo studio sulle pensioni, Bruno Palier fa dell'approccio attraverso gli strumenti un elemento di analisi delle trasformazioni strutturali dell'azione pubblica. Egli sottolinea il divario tra gli approcci classici del cambiamento in questo tipo di politica (che mette l'accento sulle limitazioni dovute a fattori demografici, finanziari ed economici; sulle specificità delle istituzioni politiche; sull'analisi delle convergenze di interessi e del loro dispiegamento) e quelli che seguono il contenuto cognitivo di cui ogni strumento è portatore (in questo caso, i fondi pensionistici). Questa visione dello «strumento» permette di prendere una distanza critica nei confronti di questo campo di politica pubblica, dimostrando fino a che punto un cambiamento in tale materia possa essere anche un fattore illusorio. Palier sintetizza questa situazione rifacendosi alla celebre espressione «tutto cambi perché tutto resti come è».

- Gli strumenti sono anche rivelatori delle strategie degli attori. Olivier Butzbach ed Emiliano Grossman analizzano la riforma bancaria in Francia e in Italia per sottolineare l'assenza di determinismo nelle riforme, come negli strumenti. Essi individuano due processi apparentemente simili di adozione dei nuovi strumenti di regolazione finanziaria e di abbandono degli strumenti legislativi e normativi, a favore di strumenti di tipo informativo e comunicativo. In entrambi i casi, l'emergere dei nuovi strumenti è graduale, ma si verifica secondo due copioni distinti: in Italia, il cambiamento degli strumenti avviene per evitare «il compromesso senza riforme» e costituisce «l'avanguardia più radicale del cambiamento di politica pubblica». In Francia, i nuovi strumenti adottati a metà degli anni ottanta produrranno una dinamica interna di strutturazione dell'azione pubblica.

- Il capitolo di Pierre Lascoumes ha come oggetto il settore ambientale, particolarmente segnato dall'innovazione negli strumenti, sia a livello nazionale sia a livello europeo. In questo campo, non manca certo la letteratura sui «nuovi strumenti della nuova governance europea». Lascoumes, al contrario, parte da un'analisi di lungo periodo di un settore particolare dell'ambiente, la lotta contro l'inquinamento atmosferico, per dimostrare come l'azione pubblica si strutturi intorno a strumenti di comunicazione e informazione poco vincolanti a priori, i cui effetti si fanno sentire, tuttavia, a distanza di tempo. In termini di metodo, Lascoumes rintraccia la genesi di strumenti le cui prime tracce risalgono all'inizio del XIX secolo (!) e le origini dell'invenzione dei nuovi indicatori. Soprattutto

to, l'autore mostra come, dopo anni di insuccessi, l'accordo raggiunto riguardo le modalità di misurazione permetta la riconfigurazione della politica, la riqualificazione dei problemi di inquinamento intorno a poste in gioco legate alla salute, nonché la possibilità di mobilitazione sull'azione pubblica messa in opera.

– Infine, lo strumento si confonde a volte con la politica stessa, come dimostra Renaud Dehousse a proposito del cosiddetto «metodo aperto di coordinamento». Egli illustra come dietro questo meta-strumento delle politiche europee si nasconda soprattutto una tecnologia che fa da schermo ai contrasti politici, creando un apparente consenso anche laddove permangono forti contraddizioni fra Stati. Il metodo aperto di coordinamento si fonda su tre attività complementari e articolate tra loro: l'osservazione delle pratiche nazionali, l'individuazione delle migliori pratiche e la diffusione di modelli di azione pubblica. La forza dello strumento risiede nel suo potere armonizzatore di superficie che maschera le divergenze fra Stati, sia per quanto riguarda la definizione delle priorità sia per ciò che concerne gli obiettivi che ci si prefigge in relazione a esse.

La conclusione cerca di trarre degli elementi di trasversalità dall'insieme di questi contributi, concentrandosi sulla questione dell'innovazione negli strumenti, proponendo una tipologia di questi ultimi e mostrando i possibili apporti dell'approccio attraverso gli strumenti nell'analisi dei cambiamenti dell'azione pubblica e più in generale dei fenomeni di riconfigurazione dello Stato.

Bibliografia

- Akrich M., Callon M. e Latour B. (1988), *À quoi tient le succès des innovations?*, in "Annales des Mines", 4, p. 29.
- Audren F., Laborier P., Napoli P. e Vogel J. (a c. di) (2005), *Les Sciences camérales: activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, PUF-CURAPP, Paris.
- Barbach E. e Kagan R.A. (1992), "Mandatory Disclosure". *Going by the Book: the Problem of Regulatory Unreasonableness*, Temple University Press, Philadelphia, pp. 243-269.
- Bayet C. e Le Bourhis J.-P. (2002), *Écrire le risque, études mécanismes d'inscription du risque inondation au niveau local*, CEVIPOF-CNRS, MEDD, settembre, Paris.
- Bennett C.J. (1997), *Understanding Ripple Effects: the Cross National Adoption of Instruments for Bureaucratic Accountability*, in "Governance", 10, pp. 213-233.
- Bemelmans-Vidéc M.-L., Rist R.C., Vedung E. et al. (1998), *Carrots, Sticks and Sermons, Policy Instruments and their Evaluation*, Transaction, New Brunswick.
- Berry M. (1983), *Une Technologie invisible? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, CRG-École Polytechnique, Paris.
- Boussard V. e Maugeri S. (a c. di) (2003), *Du politique dans les organisations*, L'Harmattan, Paris.
- Boutaric F. (2002), *Les Réseaux de surveillance de la pollution atmosphérique*, in Boutaric F., Lascoumes P., Rumpala Y. e Vazeilles I., *L'Obligation d'informer, instrument d'action publique*, CEVIPOF-Ademe, Paris, pp. 65-67.
- Bressers H.T. e Hanf K. (1995), *Instruments, Institutions and the Strategy of Sustainable Development: the Experiences of Environmental Policy*, in Kickert W. e Van Vught F.A., *Public Policy and Administrative Science in the Netherlands*, Prentice Hall, London.
- Callon M. (1984), *Éléments pour une sociologie de la traduction*, in "Année sociologique", 11, pp. 183-184.
- Chazel F. (1995), *Éléments pour une reconsidération de la conception wébérienne de bureaucratie*, in Lascoumes P. (a c. di), *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, L.G.D.J., Paris, pp. 179-198.
- Dahl R. e Lindblom C. (1963), *Politics, Economics and Welfare*, Harper, New York.

- Dahl R. (1961), *Who Governs?*, Yale University Press, New Haven-London.
- Dean M. (1999), *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Sage, London.
- Denis V. (2000), *Entre police et démographie, un projet de dénombrement sous le Premier Empire*, in "Actes de la recherche en sciences sociales", 133, pp. 72-78.
- Desrosières A. (2003a), *Du travail à la consommation: l'évolution des usages des enquêtes sur le budget des familles*, in "Journal de la société française de statistique", 144 (1-2), pp. 75-110.
- (2003b), *Historiciser l'action publique, l'État, le marché et les statistiques*, in Laborier P. e Trom D., *Historicité de l'action publique*, PUF-CURAPP, Paris, pp. 207-221.
- (1993), *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, Paris.
- Dodier N. (1995), *Les Hommes et les machines*, Métailié, Paris.
- Doern R.G. e Phidd R. (1992), *Canadian Public Policy: Ideas, Structures, Process*, Nelson, Toronto.
- Elias N. (1985), *La Société de cour*, Flammarion, Paris; trad. it. *La società di corte*, il Mulino, Bologna 1980.
- Favre P. (2003), *Qui gouverne quand personne ne gouverne?*, in Favre P., Hayward J. e Schemel Y. (a c. di), *Être Gouverné*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 259-271.
- Fligstein N., Stone Sweet A. e Sandholz W. (a c. di) (2001), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Foucault M. (1978), *La "gouvernementalité"*, in *Dits et Écrits*, tomo III, 1975-1979, Gallimard, Paris 1994, pp. 635-657; trad. it. *La gouvernementalité*, in "aut-aut", 167-168, settembre-dicembre 1978, pp. 12-29.
- (1979), *Omnes et singulatim: vers une critique de la raison politique*, in *Dits et Écrits*, tomo IV, 1980-1988, Gallimard, Paris 1994, pp. 134-161; trad. it. *Omnes et singulatim: Verso una critica della ragion politica*, in *Biopolitica e liberalismo: detti e scritti su potere ed etica*, 1975-1984, Medusa, Milano 2001, pp. 107-146.
- (1988), *La technologie politique des individus*, in *Dits et Écrits*, tomo IV, 1980-1988, Gallimard, Paris 1994, pp. 813-828; trad. it. *La tecnologia politica degli individui*, in *Un seminario con Michel Foucault. Tecnologia del sé*, Bollati Boringhieri, Torino 1992, pp. 135-148.
- Fourquet P. (1980), *Les Comptes de la puissance*, Encres, Paris.
- Gaudin J.-P. (1999), *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Gauthier C. (1996), *À propos du gouvernement des conduites chez Foucault*, in CURAPP, *La Gouvernabilité*, PUF, Paris, pp. 19-33.
- Gunningham N. e Grabosky P. (1998), *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*, Oxford University Press, Oxford.

- Hacking I. (1989), *The Life of Instruments*, in "Studies in the History and Philosophy of Sciences", 20.
- Hall P.A. (1993), *Policy Paradigm, Social Learning and the State*, in "Comparative Politics", 25 (3), pp. 275-296.
- (1986), *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford.
- (1989), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press, Princeton.
- Héritier A. (1996), *The Accomodation of Diversity in European Policy-Making*, in "Journal of European Public Policy", 3 (2).
- (1999), *Policy-Making and Diversity in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hood C., Rothstein H. e Baldwin R. (2001), *The Government of Risk, Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford University Press, Oxford.
- Hood C. (1986), *The Tools of Government*, Chatham House, Chatham.
- (1995), *Contemporary Public Management: a New Paradigm?*, in "Public Policy and Administration", 10 (2).
- (1998), *The Art of the State*, Oxford University Press, Oxford.
- Howlett M. (1991), *Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice*, in "Policy Studies Journal", 19 (2), pp. 1-21.
- (1995), *Inquiring Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Jobert B. (1994), *Le Tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Joerges C. e Neyer J. (1997), *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Policy Processes. The Constitutionalisation of Comitology*, in "European Law Journal", 3.
- Kettl D. (1993), *Sharing Power, Public Governance and Private Markets*, Brookings Institution, Washington.
- Kickert W., Klijn E.H. e Koppenjan J. (1997), *Managing Complex Networks*, Sage, London.
- Kirschen E. et al. (1964), *Economic Policy for Our Time*, Chicago University Press, Chicago.
- Laborier P. (1999), *La bonne police, sciences camérales et pouvoir absolutiste dans les États allemands*, in "Politix", 48, pp. 7-35.
- Lascoumes P. e Valluy J. (1996), *Les activités publiques conventionnelles: un nouvel instrument de politique publique?*, in "Sociologie du travail", 4, pp. 551-573.
- Lascoumes P. (1998), *La scène publique, passage obligé des décisions?*, in "Annales des Mines. Responsabilité environnement", 10, pp. 51-62.
- Latour B. (1989), *Les "Machines". La science en action*, Gallimard, Paris, pp. 247 e ss.
- Le Galès P. (2002), *European Cities, Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. *Le città europee: società*

- urbane, globalizzazione, governo locale, il Mulino, Bologna 2006.
- Linder S. e Peters B.G. (1984), *From Social Theory to Policy Design*, in "Journal of Public Policy", 4, pp. 237-259.
- (1989), *Instruments of Government: Perceptions and Contexts*, in "Journal of Public Policy", 9 (1), pp. 35-58.
- (1990), *The Design of Instruments for Public Policy*, in Nagel S. (a c. di), *Policy Theory and Policy Evaluation*, Greenwood Press, Westport, pp. 103-119.
- Lordon F. (2000), *La "création de valeur" comme rhétorique et comme pratique. Généalogie et sociologie de la "valeur actionnariale"*, in "Année de la Régulation", 4, pp. 117-171.
- Majone G. (1997), *The New European Agencies: Regulation by Information*, in "Journal of European Public Policy", 4 (2), pp. 262-275.
- (1996), *La Communauté européenne, un État régulateur*, Montchrestien, Paris.
- Manin B. (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris.
- Massey A. (a c. di) (1997), *Globalization and Marketization of Government Services*, Macmillan, London.
- Mayntz R. (1995), *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, in Kooiman J. (a c. di), *Modern Governance*, Sage, London.
- (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista Italiana di scienza politica", 29 (1).
- Minard P. (2000), *Volonté de savoir et emprise d'État, aux origines de la statistique industrielle dans la France d'Ancien régime*, in "Actes de la recherche en sciences sociales", 133, pp. 63-71.
- Moisdon J.-C. (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Seli Arslan, Paris.
- Morand C.-A. (1991), *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*, Publisud, Paris.
- (1991), *Les Instruments d'action de l'État*, Helbing et Lichtenhahn, Genève.
- Mucchielli L. (2001), *Violences et insécurité, fantasmes et réalités dans le débat français*, La Découverte, Paris.
- Musselin C. (2001), *La longue marche des universités françaises*, PUF, Paris.
- Napoli P. (2004), *Naissance de la police moderne: pouvoir, normes, société*, La Découverte, Paris.
- Nelkin D. e Pollak M. (1979), *Public Participation in Technological Decisions: Reality or Grand Illusion?*, in "Technology Review", settembre, pp. 55-64.
- Nizard L. (1974), *Planification et Société*, Presses de l'Université de Grenoble, Grenoble.
- Palier B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, Paris.

- Pearson P. (1994), *Dismantling the Welfare State, Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Peters B.G. (2002), *The Politics of Tool Choice*, in Salomon L. (2002).
- Peters B.G., Van Nispen F.K. (a c. di) (1998), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Pierre J. (a c. di) (2000), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Powell W.W. e Di Maggio P.J. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago; trad. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino 2000.
- Raffestin C. (1990), *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris; trad. it. *Per una geografia del potere*, Unicopli, Milano 1981.
- Reagan M. (1987), *Regulation, the Politics of Policy*, Little, Boston-Toronto.
- Rhodes R.A.W. (1996), *Understanding Governance*, Macmillan, London.
- Rose R. (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham House, Chatham.
- Rottleuthner H. (1985), *Aspekte der rechtswirkung in Deutschland [Aspects of rule change in Germany]*, in "Zeitschrift für Rechtssoziologie", 6, p. 206 e ss.
- Sabatier P. (a c. di) (2000), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder.
- Sabatier P. e Jenking-Smith H. (1997), *Policy Change and Learning*, Westview Press, Boulder.
- Salamon L. (a c. di) (1989), *Beyond Privatization: the Tools of Government Action*, Urban Institute, Washington.
- (a c. di) (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Schneider A. e Ingram H. (1997), *Policy Design for Democracy*, University of Kansas Press, Lawrence.
- Senellart M. (1995), *Les Arts de gouverner*, Le Seuil, Paris.
- Simondon G. (1958), *Du mode d'existence des objets techniques*, Aubier, Paris.
- Studlar D. (2006), *Tobacco Control Instruments in a Shrinking World: How Much Policy Learning?*, in "International Journal of Public Administration", 29 (4-6).
- Szakolczai A. (1998), *Max Weber and Michel Foucault: Parallel Life-Works*, Routledge, London.
- Tripiet P. (2003), *La sociologie des dispositifs de gestion: une sociologie du travail*, in Boussard V. e Maugeri S. (2003).
- Turquet de Mayerne L., *La Monarchie aristo-démocratique ou le gouvernement composé des trois formes de légitimes républiques*, 1611.

- Vedung E. (1998), *Policy Instruments: Typologies and Theories*, in Bemelmans-Videc A. et al. (a c. di), cit., pp. 21-21-58.
- Weaver K. (1989), *Setting and Firing Policy Triggers*, in "Journal of Public Policy", 9 (3), pp. 307-336.
- Weber M. (1968), *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, a c. di G. Roth e C. Wittich, 3 voll., Bedminster Press, New York, pp. 949-980; trad.it. *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Torino 1999, 4 voll. [titolo originale *Wirtschaft und Gesellschaft*].

2. Le norme: strumenti depoliticizzati dell'azione pubblica

di Olivier Borraz

Oggi giorno, praticamente ogni attività economica è inquadrata, in parte o totalmente, da norme o standard.¹ Benché spesso sia precedente a essi, l'estensione della normalizzazione è inseparabile dai fenomeni di globalizzazione economica e di trasformazione dei processi di regolazione politica su scala internazionale, regionale, nazionale. La vicinanza di questi diversi processi spiega la tendenza alla normalizzazione, non soltanto alla luce dell'influenza che essa esercita su tutta una serie di attività economiche, ma anche in relazione ai suoi principi fondanti – nella misura in cui questi ultimi sono, in parte, in sintonia con alcuni meccanismi in atto nei processi di governance politica ed economica su scala internazionale.

Secondo la definizione dell'ISO (International Organization for Standardization), una norma è «un documento stabilito tramite consenso, che fornisce, per usi condivisi e ripetuti, regole, linee direttive o caratteristiche, ad attività o ai loro risultati, garantendo un livello ottimale di ordine in un dato contesto». Che si tratti di un bene, di un servizio o di una procedura, a livello nazionale, europeo o mondiale esiste quasi sempre un documento che definisce la forma da rispettare. Le norme sono anzitutto degli strumenti, che permettono la circolazione di beni, servizi e procedure, consentendo loro di essere compatibili con altri beni, servizi e procedure o, ancora, di produrre una prevedibilità. Di conseguenza, il rafforzarsi del libero scambio contribuisce al loro sviluppo.

Nel confronto con le norme, sorge una prima difficoltà di ordine semantico. In sociologia, il termine riguarda le regole in senso ampio, regole che non hanno avuto necessariamente una formalizzazione scritta ma che, il più delle volte, risultano interiorizzate. È in tal senso che Brunsson e Jacobsson se ne servono: «Le norme sono regole interiorizzate che possono essere seguite senza che ci si debba riflettere» (Brunsson e Jacobsson, 2000, p. 12). Il proposito di questi autori è quello di lavorare sugli standard, che essi definiscono regole esplicite, emesse da una fonte identificata senza un'applicazione obbligatoria. La difficoltà riguarda tuttavia il fatto che il termine inglese *standard* raggruppa, in francese, tre nozioni distinte: la norma, lo stan-

¹ Desidero ringraziare Christine Noiville per le sue osservazioni e i consigli espressi sulla prima versione di questo saggio.