

Politiche pubbliche internazionali e sottosistemi di *policy*

Andrea Prontera

ABSTRACT: *International Public Policy and Policy Subsystems*

The article analyses, from a theoretical point of view, the contribution of the policy subsystems approach to the study of International public policy. First, it aims at underlining the specific role of policy studies in IR theory by contrasting three key-concepts: Global governance, Global public policy and International public policy. Second, it aims at reviewing the current research on International public policy by focusing on three main dimensions: actors, problems and international arenas. The limits of this literature suggest to use the analytical tools of policy subsystems to improve the research agenda on global policies. Finally, after placing the policy subsystem concept into the IR theory, the article shows how it could be used to analyse some important issues concerning the current global political system.

KEY WORDS • International public policy • Global governance • Global public policy • Policy subsystem

1

Introduzione

Durante la sua relativamente breve storia il campo dei *policy studies* è stato in gran parte occupato dall'analisi delle politiche e del *policy-making* a livello nazionale e subnazionale. La convenzionale distinzione fra processi politici interni e internazionali, parametro di fatto utilizzato per delimitare innumerevoli ambiti disciplinari, è stata a lungo applicata all'analisi delle politiche pubbliche, che si è concentrata sui *policy processes* nelle arene domestiche e ha generalmente trattato i fattori posti al livello di analisi internazionale come esogeni. Lo studio delle Relazioni internazionali (RI), per canto suo, è stato largamente orientato da una concezione interstatale della politica mondiale in cui l'oggetto privilegiato dell'analisi, la com-

petizione per il potere – *international politics* – e la ricerca di sicurezza, avviene, come magistralmente sintetizzato da Aron, all'ombra dell'alternativa continua fra guerra e pace. I punti di contatto non sono mancati, ma a lungo le convergenze non sono andate al di là di alcune limitate linee di ricerca¹.

A partire dagli anni Novanta è andato progressivamente aumentando il numero degli studiosi che hanno espressamente indagato dinamiche e processi di *policy* a livello globale; sono numerose ormai le ricerche incentrate sull'internazionalizzazione del settore pubblico o quelle dedicate a specifiche aree di *policy*². Contemporaneamente la letteratura sulla *global governance* ha portato all'attenzione degli internazionalisti la presenza di un insieme eterogeneo di forme più o meno istituzionalizzate di *governance* non più ascrivibili alla tradizionale cooperazione intergovernativa³ (Koenig-Archibugi e Zürn, 2006). Recentemente, la svolta della *governance* nel campo degli studi europei (Kohler-Koch e Rittberger 2006) ha stabilmente proiettato gli specialisti di *policy* oltre i confini nazionali ed ha suggerito agli internazionalisti nuove domande di ricerca⁴ (Warleigh 2006). Si è andato, così, consolidando un ampio ambito di indagine esplicitamente dedicato alle politiche globali, tanto che si è assistito alla nascita di importanti riviste internazionali su queste tematiche (si pensi ad esempio alla neonata «Global Policy»). Nonostante, quindi, via sia ben più di un indizio che i tradizionali confini disciplinari siano stati ormai soggetti ad una profonda ridefinizione, non si può non notare come persistano ancora alcune difficoltà. Gli studiosi di *policy* non sempre hanno dimostrato consapevolezza riguardo al fatto che i loro strumenti di analisi possono trovare una collocazione stabile nei programmi di ricerca degli internazionalisti, e questo contribuisce a spiegare perché la loro incursione al di fuori del contesto nazionale, con la rilevante ma circoscritta eccezione degli studi europei, non abbia dato luogo a più strutturati e sistematici percorsi di indagine⁵. Dal canto loro gli internazionalisti, pur avendo uti-

1. Si veda la voce «fattori internazionali» curata da Isernia nel *Dizionario di politiche pubbliche* (Capano e Giuliani 1996).

2. La letteratura è molto ampia, si vedano a titolo esemplificativo i lavori di Soeroos (1986; 1990; 1991), Baltodano (1997), o le analisi sulla *global trade policy* (Xu e Weller 2004) e sulla *global environmental policy* (Haas 2000).

3. L'approccio della *global governance* attinge da almeno tre grandi dibattiti nel campo delle Relazioni internazionali: quello tra transnazionalismo e statocentrismo degli anni Settanta, quello tra realismo e istituzionalismo nella sua riformulazione degli anni Ottanta, e quello tra razionalismo e costruttivismo degli anni Novanta (Koenig-Archibugi 2003).

4. Per un'approfondita disamina della *governance* europea, si veda Damonte (2008).

5. Wimmer e Schiller (2002) sostengono che nei *policy studies* persiste una radicata tendenza al *methodological nationalism*, cioè una sorta di *imprinting* che spinge a vedere lo

lizzato ampiamente alcuni strumenti analitici propri del *policy approach*, non sempre hanno adeguatamente esplorato le loro potenzialità e il posto che essi possono occupare nel dibattito teorico e nelle pratiche di ricerca delle RI.

Il risultato di questa situazione è che le contaminazioni ed i passaggi degli strumenti teorici e dei concetti da un settore all'altro non avvengono in modo automatico, né tantomeno sono scontate. Un esempio di queste difficoltà è costituito dal concetto di *policy subsystem*. Infatti questo concetto, che pure ha avuto un ruolo di primo piano per l'evoluzione teorica nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche degli ultimi decenni – il sottosistema di *policy* costituisce l'unità di analisi alla base delle principali teorie sul *policy process* e ha favorito il consolidamento di diversi strumenti per la ricerca empirica – non ha trovato, salvo poche eccezioni, un'eguale applicazione nelle riflessioni e nelle ricerche sulle politiche internazionali.

Obiettivo di questo articolo è analizzare il contributo che il concetto di *policy subsystem* può apportare allo studio e alla comprensione delle politiche globali e valutare il suo rapporto con gli sviluppi teorici nel campo delle RI. Nella prima parte delimitiamo il campo di analisi internazionalista all'interno del quale l'analisi delle politiche pubbliche può offrire il suo specifico apporto oltre il livello dello stato. A tal fine illustreremo tre termini-concetti chiave: *Global governance*, *Global public policy* e *International public policy*. In seguito, proporrò una schematica rassegna relativa allo studio delle politiche pubbliche internazionali organizzata intorno a tre dimensioni di analisi: attori, problemi ed arene. Dopo aver evidenziato alcuni limiti presenti nella letteratura, soprattutto per quanto riguarda le configurazioni delle arene del *policy-making* internazionale, introdurremo il concetto di *policy subsystem* e cercheremo di individuare il contributo specifico che esso può offrire allo studio delle politiche globali. In particolare, proveremo a dimostrare (attraverso esempi estrapolati da alcune ricerche empiriche) che l'analisi dei sottosistemi di *policy*, così come si è sviluppata per lo studio dei *policy processes* domestici, fornisce interessanti spunti per impostare un'agenda di ricerca sulle *global policies* attorno ad alcune questioni che appaiono di primario interesse nel sistema globale contemporaneo⁶. Fra queste le più importanti riguardano: lo studio del *policy change* in alcune tradizionali aree di *policy* (economia, ambiente, svi-

stato come naturale unità di analisi dei processi di *policy*.

6. Simili riflessioni sono particolarmente urgenti poiché, come è stato recentemente osservato (Koenig-Archibugi 2010), il numero delle ricerche empiriche in questo campo è in continua crescita e la mancanza di un comune quadro di riferimento analitico rende difficile la sistematizzazione delle conoscenze ed il dialogo fra i vari studiosi.

luppo, eccetera); l'analisi del rapporto che esiste fra le trasformazioni nella struttura globale di governo del sistema e il cambiamento/continuità in specifici *policy domains*; e, infine, la natura degli effetti delle crisi globali sui singoli sottosistemi di *policy* internazionali.

2

Dalla «politica interna del mondo» alle politiche pubbliche internazionali

Negli ultimi anni si è fatta sempre più ampia la schiera di coloro che hanno sottolineato la necessità di superare la tradizionale dicotomia interno/esterno nello studio dei fenomeni politici. L'osservazione che nel contesto contemporaneo «le politiche nascono sul piano internazionale, e le guerre su quello interno: il rovescio di quanto si è pensato per secoli» (Bonanate 2001, 4) ha reso quanto mai attuali simili proposte. Questo passaggio, nei fatti ancora incompiuto, implicherebbe per alcuni una vera e propria rivoluzione paradigmatica per occuparsi pienamente, utilizzando un'espressione resa popolare da Habermas, della 'politica interna del mondo' (Habermas 1999). Non è mia intenzione in queste poche pagine tracciare un simile percorso, ma portare all'attenzione il contributo che i *policy studies* possono offrire alla conoscenza empirica delle sempre più rilevanti 'politiche interne del mondo', gettando in questo modo dei ponti fra politologi internisti e internazionalisti.

Global Governance, Global Public Policy e International Public Policy

Il livello di analisi dello stato è il terreno su cui si sono tradizionalmente incontrati i teorici delle RI e gli studiosi di *policy*, a partire dai primi studi sul *decision-making* (Snyder *et al.* 1954) fino al consolidamento di un ampio filone di analisi delle politiche estere⁷. In seguito, il livello di analisi in cui si sono aperti i più ampi spazi per diverse sovrapposizioni ed integrazioni è stato quello del «sistema globale». Questa immagine richiama l'aspetto materiale del sistema come contenitore di tutte le possibili interazioni che si sviluppano sulla scena mondiale e si afferma per superare le rigide distinzioni del tradizionale approccio sistemico e per decostruire il confine interno/esterno nell'analisi dei processi politici⁸ (Bonanate 1994). I pos-

7. Per una concisa rassegna e discussione sulla *foreign policy analysis*, si veda Andreatta (2008).

8. Da questo «punto di vista» si sviluppano già dagli anni Settanta le concettualizzazioni teoriche ispirate al globalismo e all'istituzionalismo a cui si ispireranno le elaborazioni successive (Bonanate 1994). Sulla prospettiva del sistema globale per l'analisi delle relazioni internazionali, si veda Attinà (2003).

sibili percorsi per compiere questo passaggio sono molti, complessi e assai discussi⁹. Di seguito mi limito a indicare, operando alcune semplificazioni, due strade già battute con le relative biforcazioni per poi focalizzare l'attenzione sull'*International public policy* come quella in grado di valorizzare il contributo offerto da una prospettiva di *policy*.

La prima strada è quella che dovrebbe collegare la scienza politica – intesa qui in senso tradizionale come lo studio delle strutture istituzionali e delle forme di governo – e le relazioni internazionali¹⁰. Questa si suddivide in due ulteriori segmenti, a volte sovrapposti: il primo, che ha una connotazione maggiormente normativa, è alimentato dalle teorie sulla democrazia declinate a livello sovranazionale (Held 1995); mentre il secondo, con caratteristiche più descrittive ed interpretative, si interroga sulle *forme di governo* che stanno emergendo nel sistema globale e sugli attori che contribuiscono a crearle. Entrambi sono ben rappresentati all'interno dell'approccio della *global governance*.

La seconda strada è quella che dovrebbe collegare l'analisi delle politiche pubbliche – cioè lo studio delle *policy* come oggetto di ricerca autonomo – e le relazioni internazionali. Anche in questo caso si possono individuare due approcci con caratteristiche rispettivamente più normative – *global public policy* – o maggiormente interpretative e rivolte all'analisi empirica – *international public policy*. Si possono, quindi, ricondurre questi tentativi a tre termini-concetti chiave: *global governance*, *global public policy* e *international public policy*.

Il concetto di *global governance* è strettamente legato al dibattito sul processo di globalizzazione e sulle sfide che esso pone allo stato nazionale e al legame fra sovranità e territorio, che prende piede con la fine della guerra fredda (Held e Mc Grew 2003). Esso è sicuramente il più problematico, tanto da risultare ambiguo anche agli occhi di chi si è fatto da subito promotore del suo utilizzo¹¹. Finkelstein (1995, 369) dalle pagine della neonata rivista «Global Governance» dava la seguente definizione:

Global governance is governing, without sovereign authority, relationships that transcend national frontiers. Global governance is doing internationally what governments do at home. This definition is concerned with purposive acts, not

9. Il dibattito è davvero molto ampio; per una panoramica su alcune questioni teoriche che alimenteranno le riflessioni a partire dai primi anni Novanta, si veda Walker (1993).

10. Si veda Bonanate (2001).

11. Finkelstein (1995), pur auspicando la sua diffusione, ritiene che il concetto sia fortemente ambiguo, tanto nella sua prima parte (*global*) quanto nella seconda (*governance*).

tacit arrangements. It emphasizes what is done rather than the constitutional basis for doing it. It is neutral as between the activities and their outcomes.

Questa doveva essere abbastanza flessibile da trovare applicazione nelle questioni generali e di grande portata (*global security and order*) e in quelle più specifiche; doveva poi valere quando la partecipazione era bilaterale (un accordo fra due governi per regolare lo sfruttamento di un corso d'acqua), ristretta a determinati ambiti funzionali (un accordo su alcune *commodities*), regionale o globale (come il Trattato di non proliferazione). Infine, si doveva applicare sia ai governi sia agli attori non statali, tanto nel caso dei processi istituzionalizzati e formali quanto di quelli informali. Lo studio della *global governance* si basava sull'ampio *corpus* di conoscenze che provenivano dalle teorie dei regimi internazionali; tuttavia mentre queste ultime tendevano ad ignorare il contributo degli attori non statali alla gestione delle questioni che trascendono i confini nazionali, l'utilizzo del concetto di *governance* esprimeva l'idea che gli attori pubblici non detenevano più il monopolio della risoluzione dei problemi collettivi e che spesso si trovavano a collaborare con altri attori in varie fasi del processo decisionale e attuativo (Koenig-Archibugi 2003, 142).

In seguito il concetto è stato utilizzato in svariati modi¹², ma si possono individuare due evoluzioni principali (Murphy 2000; Dingwerth e Pattberg 2006). Da una parte esso ha continuato ad incorporare una dimensione normativa legata al dibattito sulla democratizzazione dell'arena globale (Held 1995) e sull'*accountability* dei suoi processi decisionali¹³ (Held e Koenig-Archibugi 2004). Dall'altra la *global governance* è stata studiata così come la scienza politica ha tradizionalmente studiato il governo: come 'struttura istituzionale' e come 'funzione'. Sono stati, così, individuati empiricamente vari modelli istituzionali di *governance* – intergovernativo, sovranazionale e transazionale – in grado di svolgere diverse funzioni legislative, esecutive e giudiziarie (Koenig-Archibugi e Zürn 2006).

L'approccio della *global governance* ha avuto il merito di individuare le diverse strutture di queste forme di governo, che tagliano orizzontalmente e verticalmente i tradizionali confini statali, e le funzioni che sono chiamate a svolgere. Tuttavia, ha dovuto constatare che molte delle iniziative di *governance* globale hanno forme intermedie e ibride, e che gli at-

12. Per una rassegna sull'utilizzo del concetto di *global governance*, si veda Whitman (2005).

13. È possibile individuare un uso normativo del concetto di *global governance* sin dalle sue prime apparizioni nell'agenda delle istituzioni internazionali. Si pensi, ad esempio, alla *Commission on Global Governance* delle Nazioni Unite attiva dal 1992 al 1995.

tori, che le definiscono, attraversano le varie forme istituzionali nel processo di produzione delle politiche internazionali. In altre parole, quando si passa ad analizzare i processi di *policy* la distinzione fra modelli intergovernativo, sovranazionale e transnazionale viene meno¹⁴. Poiché in questa prospettiva il fuoco della ricerca non è sulle *policies* come oggetto di indagine autonomo, si possono cogliere i mutamenti nei metodi di *governance*, ma si è meno attrezzati a valutare se questi siano collegati a cambiamenti nel contenuto delle politiche o negli interessi che le rappresentano. Al pari di quanto avviene nelle teorie sui regimi non è presa in considerazione la natura processuale e indipendente delle politiche, che sono ridotte ad output dei processi politici globali¹⁵.

Anche il secondo termine *global public policy* nasce all'interno del dibattito sulla globalizzazione ed ha avuto una certa diffusione negli ultimi anni. Esso è utilizzato da diversi autori senza che ne venga data una chiara definizione, tuttavia chi lo adopera si pone in una prospettiva diversa rispetto all'approccio della *global governance*. Infatti, non mette al centro della sua indagine l'analisi delle varie *forme di governo* che stanno emergendo nell'arena mondiale, quanto piuttosto la ricostruzione delle reti di *policy* globali che si costituiscono per la risoluzione di specifici problemi (Reinicke 1998 e 2000; Benner, Reinicke e Witte 2005). Si tratta di un approccio che mira a far emergere le interazioni che si creano fra attori pubblici e privati posti a livelli differenti – dal locale al sovranazionale – e che nascono non tanto per regolare un'area di attività quanto per risolvere specifiche questioni scambiandosi informazioni, risorse, eccetera. Anche in questo campo si utilizza ampiamente il concetto di *governance*, tuttavia l'oggetto centrale dell'analisi sono i *policy-networks* considerati come specifiche forme di *governance*¹⁶. L'approccio di *global public policy*, tuttavia, non sfugge ad alcune tendenze di tipo normativo. Pure chi, come Reinicke e colleghi, ha effettuato indagini empiriche ricostruendo dettagliatamente singole reti di *policy*, finisce per presentare le *global public policies*

14. A queste conclusioni arrivano gli stessi studiosi della *global governance*, si veda Koenig-Archibugi (2006, 227).

15. Stokke ammette che l'approccio convenzionalmente usato nella letteratura sui regimi: «based on the *substance* regulated rather than the nature of the decision-making process [...] is much weaker than process-oriented definitions, such as Lowi's (1964) distinction between regulative, distributive and redistributive issue, in providing a basis for general hypotheses about the significance of issue area differences for various outcomes» (Stokke 2001, 2).

16. Börzel (1998) chiarisce che i *policy-networks* possono essere concettualizzati o come forme di intermediazione degli interessi o come forme di *governance*. In questa seconda prospettiva i *policy-networks* sono da intendersi come una rete di relazioni relativamente stabili, che possono mobilitare e condividere risorse altrimenti disperse per organizzare azioni collettive (o parallele) intorno ad una comune *policy*.

come una sorta di alternativa virtuosa rispetto alla tradizionale *power politics* in grado di evitare l'esplosione di conflitti in un contesto di globalizzazione:

The alternative scenario, global public policy, does not contest internal sovereignty as an organizing principle, but does contest its territoriality. It requires political leadership and institutional change [...] it also requires the willingness of private and non-governmental actors, especially in the global corporate community, to cooperate closely and share responsibility in implementing public policy while ensuring democratic principles (Reinicke 1997, 136).

Simili argomentazioni producono un dualismo *problem-solving* vs. *power politics*, in cui la prima attività, promossa grazie alle politiche pubbliche globali dalle organizzazioni internazionali, dagli attori privati e della società civile, è vista come intrinsecamente «buona» e pacifica relegando il mondo del conflitto alla vecchia politica interstatale¹⁷. Ma soprattutto trascurano il contributo specifico che l'approccio di *policy* può offrire per svelare le «altre facce» della politica internazionale. Infatti, questo è utile proprio perché coglie i diversi aspetti dell'azione politica: l'incessante lotta per il potere e, al tempo stesso, la continua necessità di affrontare, gestire e possibilmente risolvere problemi che sono percepiti di rilevanza collettiva (Capano 2008, 61). Le politiche pubbliche non sono solo *network relazionali* ma anche arene di potere.

Infine, troviamo il termine *international public policy*: esso indica un campo di ricerca relativamente nuovo che riguarda «the areas of governance and public policy that are either international or strongly affected by international factors»¹⁸; questo si distingue:

from the traditional field of international relations and its great power focus in two unique ways: by emphasizing the governance element in world politics and international affairs; and by operating within a broad framework of interdisciplinary work which effectively combines the various approach associated with international relations and public policy studies [...] it is perhaps best described as an expansion (or amalgamation) of the traditional field of international relations and public policy, as opposed to being a subfield of it¹⁹.

International public policy è un termine neutro da un punto di vista nor-

17. Come osserva Murphy (2000) questo approccio è stato sviluppato da un gruppo di analisti collegati allo United Nations Development Programme a partire da una nozione di *global public goods* ampiamente compatibile con il liberalismo economico internazionale.

18. *Editor's Note*, in «International Public Policy Review», vol. 1, n. 1, p. 3, 2005.

19. *Ibidem*.

TAB. 1. *Percorsi per decostruire il confine interno/esterno e ruolo delle policy.*

		Approccio	
		Normativo	Descrittivo-interpretativo
Politiche pubbliche come variabile	Dipendente	Global Governance (Democracy and accountability)	Global Governance (Modes of governance)
	Indipendente	Global Public Policy	International Public Policy

mativo, che identifica un'ampia area all'interno della quale internazionalisti e cultori del *policy approach* possono trovare punti di contatto, concentrandosi sulle *policy* come oggetto autonomo di ricerca (tabella 1).

Rispetto al dibattito sulla globalizzazione l'*International public policy* si colloca in una posizione intermedia²⁰. Non postula l'irreversibilità di tale processo, o che esso implichi un superamento dello stato, e tanto meno che esso possa favorire la nascita di un qualche tipo comunità politica globale.

Tuttavia, ritiene che la natura dei problemi e delle interdipendenze che caratterizzano il sistema internazionale contemporaneo sia alla base di un crescente coinvolgimento di attori pubblici e privati in attività di *problem-solving*, che tagliano orizzontalmente e verticalmente i confini statali e che non sono riducibili al mero coordinamento delle politiche nazionali.

Alcuni autori hanno già iniziato ad integrare stabilmente nei modelli di analisi dei *policy-processes* la dimensione globale e internazionale (ad esempio Cerny 2001; Howlett e Ramesh 2002). L'esportazione della strumentazione dei *policy studies* al di là dei confini nazionali invece sembra incontrare maggiori difficoltà²¹.

3

Le politiche pubbliche internazionali: definizioni, problemi, attori ed arene

Per Dunn (1981) una politica pubblica è «un insieme di azioni compiute da una pluralità di soggetti, pubblici e/o privati, che siano in qualche

20. Per una esemplificazione delle principali posizioni che si affrontano, si veda Held e Mc Grew (2003).

21. Anche nello studio delle politiche delle Organizzazioni internazionali gli approcci prevalenti provengono dal campo delle Relazioni internazionali e dell'*International political economy* (Lake 2009; Moschella 2009).

modo correlate alla soluzione di un problema percepito come collettivamente rilevante». Una simile definizione si può estendere senza troppe difficoltà alle politiche al di fuori dei confini nazionali. L'approccio di *policy* non è, infatti, necessariamente collegato all'arena domestica; anzi è per gran parte basato su assunti metodologici e pratiche di ricerca che possono essere abbastanza facilmente trasferite e adattate al livello internazionale (Cerny 2001).

Le politiche pubbliche internazionali sono un tipo particolare di *policy*, che ha le sue peculiarità. Ad esempio per Soroos (1990, 118):

An international public policy is a collaborative effort of the governments of two or more states, in concert with other international actors, to address common or complementary concerns. A global public policy is one to which all states may become parties. Thus, global policies are a subset of international policies that are identified by their potential universality. International and global policies can be distinguished by a *foreign policy*, which is a strategy adopted by a national government to deal with international matters that might affect its interest. The foreign policies of a state may guide the position that it takes in regard to negotiating and accepting international and global policies.

Questa definizione ha anche il vantaggio di distinguere le politiche pubbliche internazionali da alcuni termini che potrebbero ingenerare confusione come *global policy* – che è un tipo particolare di politica internazionale – o *foreign policy*. Per Caffarena (2001a, 221-222) le politiche pubbliche internazionali sono quelle *policies* che esplicano i loro effetti in un ambito spaziale che si estende fino a racchiudere i territori di più stati; e che si distinguono dalle politiche pubbliche tradizionalmente intese in quanto non sono frutto dell'interazione di soggetti sottoposti ad un'unica autorità e responsabili di fronte ad un'unica comunità, ma di attori formalmente autonomi – benché praticamente interdipendenti – e chiamati a rispondere a cittadinanze che sono legate da problemi comuni. Prese congiuntamente queste definizioni mettono in evidenza come le politiche pubbliche internazionali coinvolgono svariati attori pubblici e privati non solo posti in differenti contesti istituzionali ma anche sottoposti a diverse autorità, pur essendo legati da problemi percepiti come comuni e che possono produrre effetti in territori di più stati.

Invece di proporre ulteriori definizioni è utile, per fare maggiore chiarezza, ricostruire le caratteristiche delle politiche pubbliche internazionali intorno a tre elementi, su cui si sono orientate le ricerche: attori, problemi ed arene. Questa breve rassegna ragionata servirà anche a individuare alcuni limiti, che rendono necessario ampliare l'agenda di ricerca.

Attori. La visione stato-centrica dei rapporti internazionali tende a vedere le politiche pubbliche internazionali come il frutto degli accordi fra

governi all'interno di istituzioni che favoriscono varie forme di cooperazione e di negoziazione²². Le OIG (Organizzazioni Internazionali Governative) sono state tradizionalmente considerate sia come arene all'interno delle quali si formulano le *policies*, sia come soggetti che possono presentare domande proprie (Caffarena 2009). L'autonomia delle OIG, lungi dall'essere un dato acquisito, è oggetto di continua indagine empirica²³.

La letteratura sulla *global governance* ha posto l'attenzione su tre categorie di attori non statali: le organizzazioni non governative senza scopo di lucro (ONG), le imprese e le altre entità commerciali, e i funzionari delle OIG²⁴. Per quanto riguarda le ONG, e per altri attori transnazionali non-profit, non è più oggetto di controversia se possano influenzare le politiche pubbliche internazionali, ma perché, in che modo e a quali condizioni (Risse 2001). Come dimostrano diverse ricerche empiriche anche svolti attori commerciali – le imprese, le camere di commercio, le associazioni di categoria, eccetera – partecipano regolarmente ai processi decisionali nelle sedi politiche internazionali, esercitando in alcuni casi un'influenza decisiva sugli output. L'indagine sugli attori amministrativi coinvolti nelle politiche internazionali è stata a lungo trascurata (Weiss 1982). Recentemente sono aumentati gli sforzi per individuare i singoli agenti del *policy-making* che operano all'interno delle organizzazioni internazionali (Xu e Weller 2004). Lo staff di molte OIG ha, infatti, un sostanziale grado di discrezione nel formulare e implementare le politiche, e può quindi essere esaminato come un attore distinto (Held e Koenig-Archibugi 2004). L'attenzione si è così progressivamente spostata su questa importante classe di *international civil servants* (Weiss 1982), o *supranational bureaucrats* (Held e Koenig-Archibugi 2004), in quanto dotata di una certa autonomia nel proporre ed implementare le politiche internazionali. Questi attori possono costituire delle *policy communities* transnazionali, in grado di promuovere attivamente la diffusione di idee, standard e pratiche (Stone 2008).

Sono stati individuati anche altri attori che formano importanti *policy communities* transnazionali. I primi appartengono all'*internationalised public*

22. Koenig-Archibugi (2010) suggerisce che ci sono due «lenti» attraverso le quali studiare la dimensione globale dei processi di *policy*: quella statale e quella pluralista. La prima vede lo stato come attore o unità di analisi principale di questi processi. La seconda invece – più vicina alla tradizione degli studi di *policy* – rivolge la sua attenzione anche a tutti quegli attori individuali o collettivi che attraversano i confini nazionali; la centralità dello stato in questa prospettiva non è data, ma deve essere valutata empiricamente.

23. Ad esempio Clementi (2000) dimostra che esiste un rapporto inversamente proporzionale fra autonomia delle organizzazioni internazionali e grado di salienza delle questioni che sono chiamate ad affrontare.

24. Per una sintetica rassegna, si veda Koenig-Archibugi (2003).

sector official. Slaughter (2004) illustra come le burocrazie statali sono attraversate da reti orizzontali composte da funzionari di alto livello con importanti cariche e responsabilità nei diversi ministeri, o in altre agenzie regolative. Questi sono attori che derivano il loro potere e la loro autorità dalla posizione che occupano all'interno degli apparati statali nazionali, ma che instaurano rapporti sempre più stretti con le loro controparti di altri paesi creando reti di giudici, regolatori, amministratori, eccetera. I secondi appartengono a comunità di *transnational policy professionals*. Qui si trovano consulenti, funzionari di fondazioni internazionali, scienziati, ricercatori di influenti *think tanks*, dirigenti di organizzazioni non governative, eccetera. Il loro status di attori pubblici o privati non è sempre ben definito. Consulenti privati possono ad esempio essere messi sotto contratto da agenzie pubbliche, mentre esperti possono essere cooptati all'interno di comitati di controllo pubblici. Questi attori non agiscono individualmente, ma tendono a costituire *networks* o associazioni che riescono a ottenere sostegno e/o *patronage* pubblico (Ladi 2005).

Vi sono, poi, reti transnazionali di varia natura. Gli studiosi di movimenti sociali hanno portato all'attenzione le *transnational advocacy coalitions* (TANs), costituite da organizzazioni non governative e vari attivisti con valori e credenze condivise che si scambiano continuamente informazioni (Keck e Sikkink 1998). Queste sono reti di *advocacy* in quanto si mobilitano per sostenere cause altrui o promuovere valori e principi generali. Le TANs cercano di influenzare il dibattito pubblico e le agende di *policy* internazionali; esse non sono ben integrate nel *policy-making* e tendono piuttosto ad operare come *outsider groups* (Stone e Maxwell 2005). Un altro tipo di reti sono quelle collegate alle attività economiche, costituite da imprenditori o manager (ad esempio l'European Round Table of Industrialists, o il Transatlantic Business Dialogue); anche queste svolgono attività di *advocacy*, ma spesso operano come *insider groups* grazie alla loro capacità di accesso presso i governi (Stone e Maxwell 2005). Reti transnazionali del genere, sia che abbiano caratteristiche simili a quelle di un movimento sociale sia di un gruppo di interesse, hanno un ruolo preminente soprattutto nella fase di *agenda-setting*, contrariamente alle reti transnazionali di funzionari pubblici descritte in precedenza, che hanno la possibilità di influenzare i processi decisionali e l'implementazione delle politiche poiché operano ai due livelli: domestico ed internazionale.

Le comunità epistemiche (Haas 1992; 2000) sono molto importanti in tutte quelle aree di *policy* in cui la formulazione e la scelta delle varie alternative non può prescindere da argomentazioni e giustificazioni scientifiche, «basate sull'evidenza». Questi attori possono avere un accesso privilegiato alla fase decisionale, proprio sulla base delle loro conoscenze tecniche e scientifiche.

I vari tipi di reti possono intersecarsi e sovrapporsi e gli attori interagire fra di loro, creando dei canali di accesso al (o favorendo l'esclusione dal) *policy-making* internazionale nelle sue diverse fasi.

Reinicke e i suoi colleghi hanno effettuato una prima mappatura empirica individuando diverse reti tripartite – *trisectoral networks* – che nascono per affrontare svariati problemi (Reinicke 2000; Benner, Reinicke e Witte 2005). Queste collegano attori pubblici e privati posti a differenti livelli di governo: sono costituite da organizzazioni appartenenti al settore pubblico (sovranzionali, nazionali, regionali e locali), attori economici e gruppi di pressione non-profit. Le reti, *issue-based*, possono svolgere diverse funzioni. Alcune sono piattaforme di negoziazione – *negotiation network* – che facilitano l'individuazione di standard comuni e diffondono meccanismi di regolazione basati sulla partecipazione degli attori privati come le imprese e vari tipi di associazioni. Altre reti funzionano principalmente come meccanismi di coordinamento – *coordination network* – che facilitano la condivisione di risorse scarse ed un loro uso più efficace, favorendo lo scambio di informazioni, *best-practices* e conoscenze che servono anche a stabilire degli obiettivi comuni. Infine, c'è un numero crescente di reti che facilitano l'implementazione – *implementation network* – dei trattati e degli accordi internazionali, che altrimenti rischiano di essere poco efficaci anche dopo essere stati ratificati.

Problemi. Al pari del *policy-making* interno anche quello internazionale può essere interpretato come un'attività orientata a risolvere problemi. La necessità di espandere la sfera dei *policy studies* al di là dei suoi tradizionali confini nazionali si manifesta, infatti, intorno alla metà degli anni Ottanta quando alcune *issues* (come lo sviluppo economico, soprattutto nei paesi del Terzo mondo, e la tutela dell'ambiente) fino ad allora messe in ombra dalla competizione Ovest-Est entrano nell'agenda globale (Soroos 1986). Soprattutto la questione ambientale, che ha contribuito a sfidare il tradizionale concetto di sicurezza definito in termini strettamente militari, ha indotto gli studiosi a riflettere su tutti quei problemi che interessano congiuntamente un ampio numero di stati.

È possibile raggruppare questi *policy problems* in tre categorie principali, che hanno visto il progressivo intervento da parte dei governi, delle organizzazioni internazionali e di un numero crescente di attori non statali (Soroos 1991). I *transboundary problems* riguardano tutte quelle questioni che attraversano i confini nazionali (flussi finanziari, attività commerciali, flussi migratori, inquinamento, traffico di droga, attività criminali, eccetera) e che sono difficilmente risolvibili all'interno dei singoli contesti statali. I *common property problems* si riferiscono alla possibilità di gestire, tutelare e/o sfruttare spazi e beni comuni, che non sono ascrivibili ad un'unica giurisdizione nazionale come ad esempio gli oceani, l'atmosfera o la re-

gione Antartica. Queste questioni sottintendono fondamentali problemi di azione collettiva per la gestione dei rischi globali (Held, Dunleavy e Nag 2010).

Infine, i *simultaneous problems* riguardano tutto quell'insieme di problematiche che diversi paesi si trovano ad affrontare in modo simile in vari settori, come istruzione, welfare, tutela della salute, crescita/decrescita demografica, eccetera. Così, anche aree di *policy* in apparenza saldamente in mano ai governi nazionali stanno progressivamente assumendo una dimensione internazionale, poiché è possibile apprendere lezioni da quello che avviene in altri paesi, e poiché spesso ci sono processi di *policy transfer* da un contesto nazionale ad un altro (Evans 2004; Stone 2004).

A questi vanno poi aggiunte tutte quelle questioni che pur non essendo direttamente un «problema» per una data società, rappresentano un motivo per affermare, diffondere e tutelare al là dei propri confini nazionali alcune idee, valori e convinzioni, incentivando così agende di intervento internazionali (come ad esempio la tutela dei diritti umani, la tutela delle culture e delle popolazioni locali o la promozione della democrazia).

Arene. Tradizionalmente l'analisi empirica dei processi decisionali sovranazionali ha considerato come arene privilegiate le OIG. Tuttavia, confinare le politiche pubbliche internazionali alle sole attività che si svolgono all'interno dell'OIG appare eccessivamente riduttivo. Anche il concetto di regime internazionale è troppo poco duttile per inquadrare i luoghi di produzione delle politiche internazionali; esso infatti è nato per rendere conto di forme di cooperazione internazionale istituzionalizzata di tipo classico (Caffarena 2001b).

L'approccio della *global governance* ha individuato diverse forme istituzionali a seconda della natura (pubblica o privata) degli attori che creano e sostengono la struttura di *governance*, ed in base al grado (basso o alto) con cui i poteri legislativi, esecutivi o giudiziari vengono delegati ad agenti autonomi sovranazionali (Koenig-Archibugi e Zürn 2006). Vi sono tre modelli distinti: l'intergovernativismo, il sovranazionalismo e il transnazionalismo. I primi due sono modelli prevalentemente pubblici per quanto riguarda gli attori, che differiscono per il grado di delega, bassa nel primo caso ed alta nel secondo; il transnazionalismo invece è una forma di *governance* essenzialmente privata. La modalità intergovernativa – *governance with governments* – si riferisce ad un sistema basato sulla cooperazione consensuale e volontaria tra governi nazionali; queste forme sono state a lungo al centro delle principali teorie sulle istituzioni internazionali. Nella modalità sovranazionale, invece, gli stati vedono ridurre la propria sovranità a favore di istituzioni internazionali con un significativo grado di autonomia dalla volontà dei singoli governi membri (*governance beyond governments*). L'aspetto più importante di queste forme di *governance* è la delega

sostanziale di poteri ad agenzie sovranazionali che possono svolgere funzioni legislative, esecutive o giudiziarie. Un caso limite di questa forma è quello dell'UE in cui ampi poteri sono stati trasferiti ad organi sovranazionali come il Parlamento europeo, la Commissione e la Corte europea di giustizia. Infine, il transnazionalismo è quella forma di *governance* promossa ed esercitata da attori privati per svolgere diverse funzioni (*governance without government*). Questa si basa sulle attività di due ampie e variegate categorie di partecipanti: le imprese che svolgono attività economiche e le organizzazioni senza scopo di lucro (ONG), che promuovono specifiche concezioni dell'interesse generale, la protezione degli interessi di gruppi vulnerabili oppure obiettivi mutualistici (come i sindacati).

4

***International policy subsystems:
spunti per un'agenda di ricerca***

Questa schematica rassegna può dare un'idea della direzione intrapresa dalle ricerche sulle politiche pubbliche internazionali e di alcuni interessanti risultati ottenuti, ma indica anche i limiti che inducono ad ampliare l'agenda di ricerca. I concetti prevalenti nella letteratura sono quelli di «*governance*» e di «rete»; la rete in particolare è utilizzata sia come metafora sia come unità di analisi del *policy-making* internazionale²⁵. Come unità di analisi empirica i *policy-networks* sono concettualizzati come forme di *governance* in grado di svolgere differenti funzioni, più che come modalità di intermediazione degli interessi. Tuttavia, focalizzare l'attenzione solo sulle reti e sui *network relazionali* limita il contributo che i *policy studies* possono dare alla comprensione dei processi di *policy* al di fuori dei confini nazionali. Infatti, come anticipato, questo è solo uno dei possibili modi di concettualizzare e studiare le *policies*. Queste sono anche delle arene di potere, degli ambiti primari dell'azione delle istituzioni politiche ed esse stesse istituzioni.

La riflessione sulle politiche come arene di potere e come ambiti distinti di azione istituzionale è poco sviluppata. Nel campo dei *policy studies* il concetto di arena ha una valenza specifica: un determinato modo di manifestarsi della politica – *politics* – le cui caratteristiche e i cui confini sono determinati dagli elementi costitutivi della politica pubblica (Capano e Giuliani 1996, 30). Nella letteratura internazionalista le caratteristiche delle arene tendono ad essere ricondotte al tipo di attori che le sostengono (internazionali, transnazionali, eccetera). Questa idea di arena, basata su una sorta di «modello della prevalenza», implica che la *politics*

25. Sulla rete come metafora e come unità di analisi, si veda Lippi (2001).

delle politiche internazionali è collegata alla natura degli attori piuttosto che a caratteristiche prettamente di *policy*. Tuttavia, i processi di *policy* «globalizzati» (Cerny 2001) si svolgono tagliando e intersecando le tradizionali arene internazionali e transnazionali: attori statali e transnazionali partecipano al processo di produzione delle *policies*. Le caratteristiche di queste forme di *policy-making* risiedono, infatti, proprio nel trascendere i vari livelli e i tradizionali *policy regimes* nazionali, internazionali e transnazionali (Held, Dunleavy e Nag 2010). I concetti di *policy network* e *policy community* sono stati utilizzati per descrivere ed analizzare alcuni aspetti di questi processi. L'approfondimento delle conoscenze passa per l'utilizzo di altri strumenti di analisi specifici dei *policy studies*, fra cui quello di *policy subsystem* sembra particolarmente utile per analizzare le dinamiche di *politics* nelle arene internazionali e l'evoluzione (cambiamento/continuità) delle politiche globali²⁶.

I sottosistemi di policy e il policy-making internazionale

L'unità analitica fondamentale degli studi di *policy* sono i problemi di pubblica rilevanza, e le politiche stesse sono definite da sottosistemi di *policy* costituiti da attori che si confrontano con simili problemi (Howlett e Ramesh 1995). Nei *policy subsystems* gli attori discutono argomenti che riguardano le politiche, cercano di ottenere consensi e negoziano al fine di realizzare il proprio interesse. Il concetto di *policy subsystem* supera le tradizionali distinzioni che assegnano una prevalenza agli agenti o alle strutture nell'analisi dei processi di *policy*, e basa la sua specificità sulla ricerca empirica dei principali attori di *policy* – collettivi o individuali – andando oltre le definizioni istituzionali di attori statali o sociali (Howlett e Ramesh 1998).

L'utilizzo del sottosistema come unità di analisi dei processi di *policy* ha una lunga tradizione nello studio della politica interna americana. Tuttavia, solo recentemente, grazie ad una definizione più approfondita di questo oggetto di indagine, è stato possibile sviluppare le più innovative teorie sul *policy process* con un duplice obiettivo: apportare un maggiore rigore teorico alla letteratura esistente, grazie alla formulazione di proposizioni chiare e verificabili sul cambiamento/continuità delle *policies*; superare i limiti empirici dei primi approcci basati sulle fasi del ciclo di *policy* (Sabatier 1991; Sabatier e Jenkis-Smith 1993; Sabatier 1998). In particolare, il concetto di sottosistema ha consentito di tracciare analiticamente dei confini interno/esterno a partire dai quali è possibile analizzare il

26. La riflessione teorica sulla *politics* nei sottosistemi di *policy* e sul *policy change* è ben sviluppata; si vedano ad esempio Howlett e Ramesh (1995; 1998; 2002) e Real-Dato (2009).

modo in cui le politiche si sviluppano nel corso del tempo non come semplice risposta alle trasformazioni delle strutture di governo o delle coalizioni politiche dominanti. Le cause del *policy change* devono essere ricercate anche nelle dinamiche interne agli stessi sottosistemi di *policy – subsystem politics* – o nel modo in cui diversi sottosistemi rispondono, mediando, alle trasformazioni e agli shock esterni (Freeman e Stevens 1987; Howlett e Ramesh 1998; Sabatier e Weible 2007; Weible 2008; Nohrstedt e Weible 2010). In altre parole, la natura dei sottosistemi di *policy*, di cui si possono individuare differenti tipologie, è un fattore esplicativo non secondario per lo studio del *policy-making* e del cambiamento/persistenza delle politiche nel corso del tempo.

Da un punto di vista teorico l'utilizzo del concetto di *policy subsystem* è utile per affrontare due questioni preliminari nell'analisi dei processi di *policy* internazionali: quella del livello di analisi e quella dell'unità di analisi. La letteratura sui processi di *policy* domestici colloca i sottosistemi in una posizione intermedia fra il *macro policy-making* ed il *micro policy-making* (Thurber 1996). I sottosistemi si trovano, infatti, ad un *meso*-livello rispetto a quello in cui si prendono decisioni di *high politics* con alta visibilità, e spesso alto grado di conflittualità, che possono cambiare i programmi di governo o alterare la struttura di potere in determinate aree di *policy* (*macro*-livello), ed al *micro*-livello dove un insieme ristretto di attori discute e prende decisioni su aspetti marginali, spesso di estrema complessità tecnica, di uno specifico programma. L'attività dei sottosistemi, inoltre, si svolge all'interno di *stable system parameters*, un insieme di fattori di lungo periodo costituito da *social structures* e *constitutional rules* (Sabatier e Jenkins-Smith 1993). I sottosistemi, quindi, sono inseriti in una data struttura istituzionale e costituzionale di governo che contribuisce a condizionare il *policy-making* ed i *policy outputs*.

Anche il sistema politico mondiale è dotato di una struttura istituzionale di governo (Attinà 1999; 2005). Essa è solitamente instaurata a seguito di una guerra generale con cui si attua il cambiamento costituzionale. I vincitori svolgono il principale compito costituente e assumono il ruolo di autorità principale della struttura di governo. Questa si può definire come «l'insieme di principi, ruoli, istituzioni e procedure con cui sono prese e messe in atto decisioni autoritative sulle regole e le politiche alle quali normalmente si conformano i soggetti del sistema mondiale nell'uso dei beni del sistema e nelle loro relazioni reciproche» (Attinà 2005, 13). Una volta creata una struttura di governo del sistema, il *macro-policy-making* ha per oggetto il programma o la strategia generale di governo. È qui, infatti, che vengono prese le decisioni relative alla natura e alle finalità delle più importanti istituzioni e politiche internazionali nel campo della sicurezza – compresa la guerra – e delle relazioni economiche.

In altre parole, il *macro-policy-making* ha per oggetto il contenuto del programma di governo del sistema, che può riguardare anche il cambiamento della natura, delle funzioni e della portata delle «istituzioni organizzative» del sistema stesso²⁷. Su questi temi si confrontano ampie coalizioni di stati e di attori non statali, anche se il ruolo più importante lo giocano gli stati – divisi secondo linee di fratture economiche e sociali di lungo periodo – ed in particolare gli stati principali del sistema, poiché per governare servono ingenti risorse di vario tipo (militari, economiche, eccetera).

Una volta che le istituzioni organizzative, più o meno formalizzate, sono state create, tendono a persistere nel tempo, poiché sono chiamate a risolvere problemi, amministrare programmi, regolamentare sfere di attività e distribuire risorse. L'attuale sistema globale è caratterizzato dalla presenza di un gran numero di queste istituzioni, molto spesso altamente formalizzate grazie alla presenza di organizzazioni, agenzie, eccetera. Inoltre, a queste istituzioni possono accedere un ampio numero di attori di vario tipo (stati, «pezzi» di stati e non stati), per perseguire diverse finalità (promuovere i propri interessi e le proprie idee, ottenere risorse, fornire o acquisire informazioni). Questi attori costituiscono sottosistemi di *policy*, che si formano intorno a specifici *policy domains*, ed in cui i partecipanti si confrontano per definire gli obiettivi, i contenuti e gli strumenti di specifiche politiche internazionali. Questi elementi sono l'oggetto del *policy-making* a questo *meso*-livello, e il sottosistema di *policy* può costituire l'unità di analisi per lo studio di simili *policy processes*. Il fatto che ci siano molteplici canali di accesso ai processi di *policy* globali non è un dato scontato né tantomeno immutabile, e non è il semplice esito delle innovazioni tecnologiche e organizzative prodotte dalla globalizzazione. Una simile condizione riflette la congiuntura storica attuale nella quale la struttura istituzionale e costituzionale, che caratterizza il sistema internazionale, è stata disegnata da paesi la cui concezione e pratica della politica, pluralista, prevede varie forme di rappresentanza degli interessi e di partecipazione politica; la presenza di attori non istituzionali nei processi di formulazione ed implementazione delle decisioni è quindi vista come una forma di legittimazione dell'azione politica.

A livello *micro* troviamo invece le attività di *policy-making* che riguardano aspetti «marginali» di determinate politiche. È a questo livello, ad esempio, che possiamo collocare le ricerche precedentemente citate sulle reti di *governance* tripartite e sugli *implementation networks* (Reinicke 1998 e Benner *et al.* 2005). È bene precisare che collocare queste ricerche al li-

27. Le «istituzioni organizzative» sono quelle istituzioni che hanno funzione pratica di governo del sistema e che gli conferiscono un'organizzazione politica stabile (Attià 2006).

vello *micro* non significa ridurre la loro importanza, anzi esse sono essenziali per comprendere concretamente come funzionano molti processi di *policy* internazionali. Tuttavia, esse gettano luce principalmente sul modo in cui vengono affrontati determinati aspetti del *policy process*, più che sul contesto che caratterizza il *policy-making* in un determinato *policy domain*.

International policy subsystems e policy change

Dopo aver affrontato alcune questioni teoriche preliminari, fornirò ora alcuni esempi per illustrare l'utilità dell'approccio dei sottosistemi nell'analisi delle politiche internazionali. Gli esempi sono stati scelti all'interno del campione, limitato, di ricerche che adottano questo approccio in due tradizionali aree di *policy* globalizzate: ambiente ed economia. L'obiettivo è dimostrare che è possibile adottare il concetto di sottosistema di *policy* al di fuori dei confini nazionali e che questa operazione è utile per studiare il *policy-making* e l'evoluzione delle politiche nel corso del tempo.

Il primo punto da chiarire, infatti, è se effettivamente questo concetto si adatta alla realtà empirica dei processi di *policy* internazionali. Il passaggio è discriminante, poiché solamente in questo caso si possono esportare in modo fruttuoso le ipotesi sul *policy process* nell'arena internazionale. Alcuni contributi si sono posti espressamente questo interrogativo, giungendo ad una risposta affermativa.

In una ricerca sulla politica di lotta al cambiamento climatico in Canada Liftin (2000) si pone il problema di come usare l'ACF (*Advocacy coalition framework*) per studiare l'evoluzione della *policy* nel corso degli anni Novanta. L'ACF è stato sviluppato ed applicato principalmente in un contesto disciplinare in cui il *policy process* è interno allo stato. In base all'ACF, infatti, il cambiamento di *policy* può originare anche da trasformazioni esterne al sottosistema, inclusi «*dynamic system events at the international level*» (Sabatier e Jenkins-Smith 1993, 22-23). Questa distinzione, tuttavia, era smentita dalla realtà empirica e non aiutava a comprendere il *policy-making*. Infatti, poiché i processi di globalizzazione economica e l'internazionalizzazione della questione ambientale hanno eroso la distinzione fra i sottosistemi di *policy* interni e l'arena internazionale, gli attori domestici si considerano inseriti in un processo globale e formulano le loro credenze in un contesto sociale che non si limita alle frontiere nazionali. Essi si muovono «*along the domestic-foreign frontier*», e si strutturano in *advocacy coalitions* in competizione per influenzare la formulazione delle *policies* a livello internazionale (Liftin 2000). I fattori internazionali non possono essere considerati esogeni se gli attori definiscono ed affrontano i problemi in quelle arene e quindi l'analisi dei sottosistemi deve varcare le frontiere nazionali.

In maniera più specifica Orr (2006) ha verificato empiricamente l'esistenza di un sottosistema di *policy* nel campo della politica internazionale di lotta al cambiamento climatico. Attraverso un'attenta ricostruzione dell'insieme degli attori coinvolti nelle attività dello *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) dalla metà degli anni Novanta al 2001 egli ha potuto concludere che le organizzazioni che partecipano al *policy-making* costituiscono a tutti gli effetti un sottosistema di *policy*. Al pari di quanto riscontrato nelle arene domestiche l'insieme degli attori era sostanzialmente stabile, con un gruppo di partecipanti maggiormente coinvolti nel *policy process*. Inoltre, i vari attori avevano sviluppato una serie di relazioni durature fra di loro e discutevano le diverse opzioni di *policy* sul tappeto. Un'indagine più accurata sulle attività e sulle strategie dei gruppi ha poi dimostrato che queste erano del tutto simili a quelle esistenti a livello nazionale. I gruppi di interesse cercavano di stabilire contatti privilegiati con i funzionari delle Nazioni Unite e con i delegati nazionali per influenzare il processo decisionale, scambiarsi informazioni, e per promuovere gli interessi e la visibilità della propria organizzazione. Nelle loro attività i gruppi, pur condividendo alcuni principi ed obiettivi generali, entravano in conflitto e in competizione o costituivano coalizioni all'interno del sottosistema di *policy*. Questi risultati confermano che il contesto della politica internazionale di *climate change* si può descrivere come un *policy domain* circoscritto, nel quale diversi attori hanno un ruolo nella formulazione della politica, con una interazione stabile fra attori pubblici e privati, e con questi ultimi impegnati ad influenzare gli esiti del processo: «*the ebb and flow of activity at the domestic level is mirrored at the international level*» (Orr 2006, 163).

Posto che con l'internazionalizzazione delle aree di *policy* si formano dei sottosistemi nell'arena globale e posto che essi sembrano assimilabili a quelli analizzati nelle arene domestiche, gli esempi che seguono servono a dimostrare che i sottosistemi si possono utilizzare per studiare il *policy change* sia quando è causato da dinamiche interne, sia quando è provocato da shock e crisi esterne²⁸.

In uno studio sulle politiche di assistenza allo sviluppo Lavelle (2008) ha ricostruito le trasformazioni nel sottosistema di *policy* mobilitato intorno all'IDA – *International development association* – del gruppo *World Bank* dalla sua nascita fino agli anni Novanta. In una prima fase questo sottosistema era caratterizzato da una forte presenza delle organizzazioni degli

28. Si intendono per crisi esterne gli eventi che cadono al di fuori delle possibilità di controllo dei membri del sottosistema (Nohrsted e Weible 2010). Gli *external events* che occorrono più di frequente includono i cambiamenti nelle condizioni socio-economiche, i cambiamenti nell'opinione pubblica, e l'impatto delle decisioni prese in altri sottosistemi.

interessi agricoli, che avevano avuto buon gioco nell'indirizzare il processo decisionale ed influenzare i contenuti delle politiche. Il sottosistema aveva le caratteristiche di un *international policy monopoly*, cioè era costituito da un numero di attori rilevanti ristretto con una medesima visione dei problemi sul tappeto. Questa situazione rendeva il *policy-making* consensuale e lo sviluppo delle politiche incrementale. In seguito, a causa di una progressiva erosione del monopolio di *policy*, il *policy-making* ed il contenuto sostanziale delle politiche è andato progressivamente cambiando. Nel sottosistema di *policy* ha fatto il suo ingresso un numero più ampio di organizzazioni che rappresentavano interessi diversi, e che sulle finalità degli aiuti allo sviluppo avevano concezioni non facilmente conciliabili. I gruppi che rappresentavano gli interessi agricoli furono marginalizzati, e ne emersero di nuovi, appartenenti alla *business community* e alle ONG. La rottura del precedente monopolio di *policy* ha reso il *policy-making* conflittuale, mentre il *policy change* dipendeva dalle dinamiche competitive fra diversi gruppi in concorrenza per affermare la propria visione del problema ed i propri interessi.

Recentemente Moschella (2009) ha illustrato come un cambiamento nel sottosistema di *policy* per la riforma del Fondo Monetario Internazionale (FMI) abbia avuto un effetto sul processo di *policy change* in atto. In particolare, grazie ad una accurata analisi empirica, Moschella ha ricostruito il *policy-process* relativo alla riforma dei poteri del FMI dal 1995 al 1998, dimostrando come l'insuccesso della riforma possa essere attribuito ad una trasformazione del sottosistema di *policy* dopo le crisi finanziarie asiatiche del 1997. Nel periodo 1995-97 il dibattito sulla riforma del FMI si è sviluppato all'interno di un sottosistema di *policy* relativamente chiuso e con un ruolo prevalente esercitato dai funzionari del Fondo e dai rappresentanti degli stati membri. In questo contesto, in cui i membri dello staff del FMI costituivano un monopolio di *policy*, il cambiamento stava per essere realizzato. Poi a causa di una perturbazione esterna – le crisi asiatiche del 1997 – il sottosistema di *policy* si è trasformato con l'ingresso di un più ampio numero di attori che contestavano le posizioni e le idee guida fino ad allora dominanti, finendo per bloccare di fatto il processo di riforma. Il passaggio da un *unitary policy subsystem* ad uno di tipo *adversarial* spiega come mai il processo, che sembrava ben avviato, abbia avuto un brusco stop²⁹. In linea con le ipotesi presenti in letteratu-

29. Weible (2008) individua tre tipi ideali di sottosistemi di *policy*: *unitary subsystem*, *collaborative subsystem* e *adversarial subsystem*. I primi sono caratterizzati dalla presenza di una singola coalizione di attori, le cui credenze sono compatibili, e che agiscono in modo coordinato; in questo tipo rientrano i *policy monopolies* (Baumgartner e Jones 1993). Negli *adversarial subsystems*, invece, ci sono coalizioni in competizione con credenze poco compatibili ed un basso grado di coordinamento.

ra, infatti, in caso di una crisi esterna al sottosistema di *policy* «*a sufficient number of dominant coalition members will defect and/or new actors will enter the subsystem to form a rival coalition and shifting the dominant mode of subsystem interaction from unitary to adversarial*» (Nohrsted e Weible 2010, 22).

5

Conclusioni

Le tradizionali teorie di RI e il più recente approccio della *global governance* non hanno elaborato un insieme di strumenti specifici per l'analisi delle politiche pubbliche internazionali. Questi filoni di ricerca si sono posti interrogativi differenti e non hanno considerato le *policies* come oggetti autonomi di indagine. Diversi concetti propri dei *policy studies* sono stati adoperati per analizzare le politiche internazionali, in questo modo sono stati raggiunti risultati significativi e sono stati anche gettati dei ponti fra internazionalisti e cultori del *policy approach*. Tuttavia, permangono alcune difficoltà. Le riflessioni qui proposte vogliono segnalare gli spazi disponibili per ampliare questa agenda di ricerca a partire da alcuni «fondamentali» dei *policy studies* ancora trascurati dal dibattito internazionalista. In particolare, considerare i *policy subsystems* come unità di analisi delle politiche pubbliche internazionali consente di ricostruire empiricamente l'insieme degli attori più rilevanti (nazionali, transnazionali e sovranazionali) che si attivano per affrontare un problema di *policy*, superando le più rigide distinzioni indicate dall'approccio della *global governance*. Al livello di analisi del sistema globale lo strumento del *policy subsystem* può infatti delimitare dei confini, che sono oggetto di continua ridefinizione, ma che hanno la funzione di ricostruire analiticamente un ambiente istituzionale interno ed uno esterno, trascendendo le più tradizionali e formali suddivisioni. Le caratteristiche strutturali dei sottosistemi sono utili per analizzare le modalità di *policy-making* nelle arene internazionali.

L'approccio dei *policy subsystems* consente, inoltre, di studiare l'evoluzione delle politiche, il loro cambiamento o la loro stabilità, focalizzando l'attenzione su variabili definite a livello di *policy*. Le caratteristiche dei *policy subsystems* possono cambiare anche se non cambiano le forme di *governance* globali, il tipo di regimi che nascono intorno a specifiche *issues*, o le modalità di funzionamento di singole organizzazioni internazionali. E questo ha un effetto sull'evoluzione delle politiche.

Porre i *policy subsystems* come oggetti autonomi di analisi vuol dire, quindi, rivolgere l'attenzione alla questione centrale relativa al rapporto fra cambiamento delle strutture di *governance* globale e *policy change* delle politiche internazionali. Infine, questo strumento di analisi consente di accedere ad un ampio corpus di conoscenze ed ipotesi formulate dalle

più recenti teorie del *policy process*, di cui quelle sul rapporto fra crisi e *policy change* appaiono di particolare interesse.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Andreatta F. (2008), *La politica estera italiana. «Policy analysis» di una media potenza*, in G. Capano (a cura di), *Non solo potere: le altre facce della politica. Saggi in onore di Giorgio Freddi*, Bologna, Il Mulino, pp. 201-219.
- Attinà F. (2003), *Il sistema politico globale. Introduzione alle relazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza.
- (2005), *Il cambiamento di strategia degli Usa e le relazioni transatlantiche: implicazioni per il sistema mondiale*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, pp. 3-27.
- (2006), *Il sistema politico mondiale: origini e governo*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Teoría de las Relaciones Internacionales, WP/23.
- Baldodano A. (1997), *The Study of Public Administration in Times of Global Interpenetration: A Historical Rationale for a Theoretical Model*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. 7, n. 4, pp. 615-638.
- Baumgartner F.R. – Jones B.D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Benner T. – Reinicke W. – Witte J.M. (2005), *Multisectoral Networks in Global Governance*, in D. Held – M. Koenig-Archibugi (a cura di), *Global Governance and Public Accountability*, Oxford, Blackwell, pp. 67-86.
- Bononate L. (1994), *Elementi di relazioni internazionali. Principi di analisi e di teoria*, Torino, Giappichelli.
- (2001), *2001: la politica interna del mondo*, in «Teoria Politica», vol. 17, n. 1, pp. 3-25.
- Börzel T. (1998), *Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks*, in «Public Administration», vol. 76, pp. 253-273.
- Caffarena A. (2001a), *Le politiche pubbliche internazionali*, in G.J. Ikenberry – V.E. Parsi (a cura di), *Manuale di Relazioni Internazionali*, Laterza, Roma-Bari.
- (2001b), *Considerazioni sulla politica interna del mondo*, in «Teoria Politica», vol. 17, n. 2, pp. 85-103.
- (2009), *Le organizzazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino.
- Capano G. (2008), *L'analisi delle politiche pubbliche. Per dire la verità al potere*, in G. Capano (a cura di), *Non solo potere: le altre facce della politica. Saggi in onore di Giorgio Freddi*, Bologna, Il Mulino, pp. 55-81.
- Capano G. – Giuliani M. (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Cerny P. (2001), *From 'Iron Triangles' to 'Golden Pentangles'? Globalizing the Policy Process*, in «Global Governance», n. 7, pp. 397-410.
- Clementi M. (2000), *Organizzazioni internazionali, apparati amministrativi e scambio politico nell'arena internazionale contemporanea*, in L. Lanzalaco (a cura di), *Istituzioni, amministrazione, politica*, Napoli, ESI, pp. 231-266.
- Damonte A. (2008), *La governance europea*, in M. Ferrera – M. Giuliani (a cura di), *Governance e politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, pp. 145-176.

- Dingwerth K. – Pattberg P. (2006), *Global Governance as a Perspective on World Politics*, in «Global Governance», n. 12, pp. 185-203.
- Dunn W. (1981), *Public Policy Analysis. An Introduction*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- Evans M. (2004), *Policy Transfer in Global Perspective*, Hants UK, Ashgate
- Finkelstein L. (1995), *What is Global Governance?*, in «Global Governance», n. 1, pp. 367-372.
- Freeman J. L. – Stevens J.P. (1987), *A Theoretical and Conceptual Reexamination of Subsystem Politics*, in «Public Policy and Administration», vol. 2, n. 1, pp. 9-24.
- Habermas J. (1999), *La costellazione post-nazionale*, Milano, Feltrinelli.
- Haas P.M. (1992), *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in «International Organization», vol. 46, n. 1, pp. 1-24.
- (2000), *International Institutions and Social Learning in the Management of Global Environmental Risks*, in «Journal of Policy Studies», vol. 28, n. 3, pp. 558-575.
- Held D. (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity.
- Held D. – McGrew A. (2003), *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, Il Mulino.
- Held D. – Koenig-Archibugi M. (2004), *Introduction: Special Issue on Global Governance and Public Accountability*, in «Government and Opposition», vol. 39, n. 2, pp. 125-131.
- Held D. – Dunleavy P. – Nag E. (2010), *Editorial Statement*, in «Global Policy», vol. 1, n. 1, pp. 1-3.
- Howlett M. – Ramesh M. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford, Oxford University Press, trad. it, *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- (1998), *Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process*, in «Policy Studies Journal», vol. 26, n. 3, pp. 466-481.
- (2002), *The Policy Effects of Internationalization: A Subsystem Adjustment Analysis of Policy Change*, in «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», vol. 4, n. 1, pp. 31-50.
- Keck M. – Sikkink K. (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Koenig-Archibugi M. (2003), *Il governo dei processi globali: attori e istituzioni della global governance*, in «Teoria Politica», vol. 19, n. 2-3, pp. 137-156.
- (2006), *Globalizzazione economica e sociale*, in F. Andreatta et al. (a cura di), *Relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino.
- (2010), *Understanding the Global Dimension of Policy*, in «Global Policy», vol. 1, n. 1, pp. 16-28.
- Koenig-Archibugi M. – Zürn M. (a cura di) (2006), *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Kohler-Koch B. – Rittberger B. (2006), *The 'Governance Turn' in EU Studies*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 44, pp. 27-49.
- Ladi S. (2005), *Globalization, Policy Transfer and Think Tanks*, Cheltenham, Edward Elgar.

- Lake D. A. (2009), *Open Economy Politics: A Critical Review*, in «Review of International Organizations», n. 4, pp. 219-244.
- Lavelle K. C. (2008), *The US Congress, Interests Groups, and Policy Change in the World Bank*, paper presented at the 1st Annual Conference on «The Political Economy of International Organizations».
- Lifitin K. T. (2000), *Advocacy Coalition Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy*, in «Policy Studies Journal», vol. 28, n. 1, pp. 236-252.
- Lippi A. (2001), *La rete come metafora e come unità di analisi del policy-making*, in «Teoria Politica», n. 1, pp. 87-114.
- Lowi T. (1964), *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, in «World Politics», vol. 16, n. 4, pp. 677-715.
- Moschella M. (2009), *La riforma dei poteri del FMI: un caso studio sul fallimento del policy change*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 63-86.
- Murphy C.N. (2000), *Global Governance: Poorly Done and Poorly Understood*, in «International Affairs», vol. 76, n. 4, pp. 789-803.
- Nohrstedt D. – Weible C.M. (2010), *The Logic of Policy Change after Crisis: Proximity and Subsystem Interaction*, in «Risk, Hazards & Crisis in Public Policy», vol. 1, Iss. 2, Art. 1, pp. 1-32.
- Orr S. (2006), *Policy Subsystem and Regimes: Organized Interests and Climate Change Policy*, in «Policy Studies Journal», vol. 34, n. 2, pp. 147-169.
- Real-Dato J. (2009), *Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework*, in «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», n. 11, pp. 117-143.
- Reinicke W. (1997), *Global Public Policy*, in «Foreign Affairs», vol. 76, n. 6, pp. 127-136.
- (1998), *Global Public Policy: Governing without Government*, Washington, DC, Brookings Institution.
- (2000), *The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks*, in «Foreign Policy», n. 117, (Winter 1999-2000), pp. 44-57.
- Risse T. (2001), *Transnational Actors and World Politics*, in W. Carlsnaes – T. Risse – B. Simmons, *Handbook of International Relations*, London, Sage, pp. 255-274.
- Sabatier P.A. (1991), *Toward Better Theories of the Policy Process*, in «PS: Political Sciences and Politics», vol. 24, pp. 147-156.
- (1998), *The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe*, in «Journal of European Public Policy», n. 5, pp. 98-130.
- Sabatier P.A. – Jenkins-Smith H.C. (a cura di) (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- Sabatier P. A. – Weible C. (2007), *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*, in P.A. Sabatier (a cura di), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press, pp. 189-220.
- Slaughter A. (2004), *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press.
- Snyder R.C. – Bruck H.W. – Sapin B. (1954), *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Soroos M. (1986), *Beyond Sovereignty: The Challenge of Global Policy*, Columbia, University of South Carolina Press.

- (1990), *Global Policy Studies and Peace Research*, in «Journal of Peace Research», vol. 27, n. 2, pp. 117-125.
- (1991), *A Theoretical Framework for Global Policy Studies*, in S.S. Nagel (a cura di), *Global Policy Studies: International Interaction Toward Improving Public Policy*, New York, St Martin's Press.
- Stone D. (2004), *Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy*, in «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 3, pp. 545-566.
- (2008), *Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks*, in «Policy Studies Journal», vol. 36, n. 1, pp. 19-38.
- Stone D. – Maxwell S. (2005), *Global Knowledge Networks and International Development: Bridges Across Boundaries*, London, Routledge.
- Stokke O.S. (2001), *The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work*, FNI Report 14/2001.
- Thurber J.A. (1996), *Political Power and Policy Subsystems in American Politics*, in G.B. Peters – B.A. Rockman (a cura di), *Agenda for Excellence 2: Administering the State*, Chatham, NJ, Chatham House, pp. 76-103.
- Walker R.B.J. (1993), *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press.
- Warleigh A. (2006), *Learning from Europe? EU Studies and the Re-Thinking of «International Relations»*, in «European Journal of International Relations», vol. 12, n. 1, pp. 31-51.
- Weible C. (2008), *Expert-Based Information and Policy Subsystem: A Review and Synthesis*, in «Policy Studies Journal», vol. 36, n. 4, pp. 625-635.
- Weiss T. (1982), *International Bureaucracy: The Myth and Reality of International Civil Service*, in «International Affairs», vol. 58, n. 2, pp. 287-306.
- Whitman J. (2005), *The Limits of Global Governance*, Abingdon, Routledge.
- Wimmer A. – Schiller N. (2002), *Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and Social Sciences*, in «Global Networks», vol. 2, n. 4, pp. 301-334.
- Xu Yi-Chong – Weller P. (2004), *The Governance of World Trade: International Civil Servants and the GATT/WTO*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

ANDREA PRONTERA ha conseguito il dottorato in Scienza della Politica presso l'Università di Firenze. Attualmente è assegnista di ricerca presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Macerata, dove insegna Relazioni Internazionali. I suoi interessi di ricerca riguardano le relazioni internazionali, gli studi europei e le politiche energetiche. Su questi temi ha recentemente pubblicato: *La politica energetica: concetti, attori, strumenti e sviluppi recenti* in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1/2008; *Europeanization, Institutionalization and Policy Change in French and Italian Electricity Policy*, in «Journal of Comparative Policy Analysis», n. 5/2010. INDIRIZZO: Università di Macerata – Dipartimento di Diritto Pubblico e Teoria del Governo – Piazza Strambi, 1 – 62100 Macerata.

[e-mail: andrea.prontera@unimc.it]