

La diffusione dell'AIR e i contesti istituzionali: l'analisi di De Francesco di Fabrizio Di Mascio

F. DE FRANCESCO, 2013. *Transnational policy innovation. The OECD and the diffusion of regulatory impact analysis*. Colchester, UK: ECPR PRESS.

La ricerca sul cambiamento amministrativo insegna che raramente le riforme contemporanee si sviluppano in modo indipendente nei contesti domestici. Esse, piuttosto, hanno un carattere globale, in quanto si diffondono contemporaneamente o in successione in diversi paesi (Peters 1997). Le riforme dal carattere globale sono il frutto di processi di interazione che possono essere di due tipi (Sahlin Andersson 2003). Nel primo caso esse sono il frutto di processi di scambio *internazionali* in cui circolazione delle pratiche e apprendimento avvengono direttamente tra i singoli governi che si attivano per trasmettere e ricevere esperienze di riforma. Nel secondo caso, invece, i processi di scambio sono *transnazionali* in quanto gli organismi internazionali agiscono in qualità di mediatori delle riforme, fungendo da infrastruttura per la circolazione delle riforme di cui definiscono i modelli e fanno circolare le buone pratiche. In quanto riforma caratterizzata da una diffusione globale, anche l'analisi d'impatto è frutto dei processi internazionali e transnazionali di interazione tra riformatori. Il volume di De Francesco, in particolare, è dedicato al ruolo dell'OECD quale mediatore transnazionale particolarmente rilevante per la diffusione dell'analisi d'impatto.

L'autore dapprima ricostruisce la sequenza di adozione dell'analisi d'impatto da parte dei governi. Fino alla fine degli anni Ottanta, la diffusione dell'analisi d'impatto è risultata limitata a un novero ridotto di paesi, perlopiù anglosassoni (Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Germania, Olanda, Svezia,

Ungheria). La crescita della frequenza di adozione dell'analisi d'impatto, invece, si è essenzialmente concentrata in due ondate che corrispondono, rispettivamente, ai periodi 1995-1999 e 2003-2006. Nel primo periodo l'analisi d'impatto è stata adottata in un gruppo eterogeneo di paesi dell'Europa continentale (Francia, Italia, Belgio e Svizzera), del Nord Europa (Norvegia, Finlandia, Islanda, Irlanda), dell'Europa dell'Est (Repubblica Ceca, Lettona ed Estonia), nonché Messico, Corea e Nuova Zelanda. La terza ondata, invece, ha interessato due gruppi omogenei di paesi dell'Europa meridionale (Spagna, Grecia, Portogallo, Turchia) e postcomunista (Lituania, Romania, Bulgaria, Slovenia), cui si è aggiunto il Giappone.

A seguito delle tre ondate di diffusione, l'analisi d'impatto è ormai presente in una larga varietà di contesti nazionali che si differenziano per tradizioni amministrative, livelli di sviluppo economico e percorsi di consolidamento democratico. De Francesco imposta la propria strategia di ricerca proprio su tale varietà di contesti istituzionali per analizzare come essi abbiano interagito con le pressioni alla diffusione da parte dell'OECD e che tipo di effetto abbiano avuto sull'attuazione dell'analisi d'impatto in 38 paesi. Tale strategia di ricerca differenzia lo studio presentato nel volume dalla letteratura politologica sulla policy diffusion (Shipan e Volden 2012). Mentre quest'ultima focalizza le proprie indagini esclusivamente sulla fase di adozione delle innovazioni di policy di cui individua i meccanismi attraverso metodi quantitativi, De Francesco ricostruisce i percorsi causali del processo di innovazione includendo anche la fase di attuazione in cui è più rilevante il ruolo dei fattori di contesto. Per far ciò, l'autore ricorre a un disegno di ricerca integrato in cui l'impiego dei metodi quantitativi è combinato con un'indagine qualitativa in profondità. Si tratta di un disegno

La diffusione dell'AIR e i contesti istituzionali: l'analisi di De Francesco di Fabrizio Di Mascio

di ricerca originale, volto a superare i limiti tipici delle indagini sulla policy diffusion che individuano “come” l'adozione delle politiche si diffonda senza rilevare “cosa” sia effettivamente attuato (Howlett e Rayner 2008). L'attenzione all'attuazione delle innovazioni di policy, piuttosto, pone il volume nel solco della letteratura sulle riforme amministrative in cui è più spiccato l'orientamento a identificare i processi di cambiamento come interazione tra spinte al cambiamento e fattori contestuali (Pollitt 2013).

Passando alle evidenze empiriche presentate nel volume, dall'indagine emerge un ruolo forte dell'OECD come “editor” delle riforme capace di sottoporre una innovazione come l'analisi d'impatto a un processo di “framing”, vale a dire all'associazione alla riforma di quadri cognitivi-culturali differenti da quelli del contesto d'origine. In tale processo l'analisi d'impatto non è stata inquadrata dall'OECD come strumento di controllo politico delle burocrazie (McCubbins et al. 1987), in linea con l'esperienza dei paesi pionieri dell'innovazione quali gli Stati Uniti, bensì come strumento di “evidence-based policy making”. Attraverso la costruzione di reti di esperti, ciò ha consentito di stimolare processi emulativi anche nei paesi che non vantano una tradizione di common law che appare più compatibile con l'attuazione dell'analisi d'impatto come strumento di controllo politico. Questi paesi, infatti, hanno potuto adottare l'analisi d'impatto come innovazione simbolica che serve ad apparire moderni in conformità con i principi della razionalità economica legittimati dagli organismi transnazionali e dalle loro reti di scambio della conoscenza (Lodge 2005). Se, da un lato, l'OECD ha favorito l'adozione dell'analisi d'impatto, essa, dall'altro lato, ha giocato un ruolo marginale nella successiva fase di attuazione. In questa fase, infatti, sono risultati limitati gli

scambi di pratiche tra i governi capaci di generare apprendimento nonostante l'attivazione della *peer review* tra governi da parte dell'OECD.

In conclusione, un organismo transnazionale quale l'OECD contribuisce ad attivare processi di cambiamento riconducibili al “layering” (Streeck e Thelen 2005), vale a dire alla stratificazione di nuove pratiche e strumenti incoerenti rispetto al contesto istituzionale in cui sono attuate. Ciò facendo, l'OECD ha giocato un ruolo cruciale in un tipico processo di “diffusione senza convergenza” (Radaelli 2005), in cui i fattori contestuali hanno influenzato in modo decisivo l'attuazione della stessa innovazione determinando esiti differenziati.

Riferimenti

- Howlett, M. e Rainer, J. (2008), *Third generation policy diffusion studies and the analysis of policy mixes*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(4): 385-402.
- Lodge, M. (2005), *The importance of being modern: International benchmarking and national regulatory innovation*, *Journal of European Public Policy*, 12(4): 649-67.
- McCubbins, M.D., Noll, R., Weingast, B. (1987), *Administrative procedures as instruments of political control*, *Journal of Law, Economics and Organization*, 3(2): 243-77.
- Peters, B.G. (1997), *Policy transfer between governments: The case of administrative reforms*, *West European Politics*, 20(4): 71-88.
- Pollitt, C. (a cura di) (2013), *Context in Public Policy and Management*, Ashgate: Edward Elgar.

La diffusione dell'AIR e i contesti istituzionali: l'analisi di De Francesco di Fabrizio Di Mascio

Radaelli, C.M. (2005), *Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment*, *Journal of European Public Policy*, 12(5): 924-43.

Sahlin-Andersson, K. (2003), *National, international and transnational constructions of New Public Management*, in Christensen, T. e Laegreid, P. (a cura di), *New Public Management*, Ashgate: Edward Elgar.

Shipan, C.R. e Volden. C. (2012), *Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners*, *Public Administrative Review*, 72(6): 788-96.

Streeck, W. e Thelen, K. (a cura di) (2005), *Institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press.