

IMT Institute for Advanced Studies, Lucca
Lucca, Italy

**Soluzioni istituzionali per problemi di *policy*:
la riorganizzazione dei trasporti a Londra e Barcellona**

PhD Program in 'Political Systems and Institutional Change'
XX Cycle

By
Simone Buseti
2009

The dissertation of Simone Busetti is approved by

Program Coordinator: Prof. Victor Zaslavsky, LUISS Rome

Supervisor & Tutor: Prof. Bruno Dente, Politecnico di Milano

The dissertation of Simone Busetti has been reviewed by:

Prof. Bruno Dente, Politecnico di Milano

IMT Institute for Advanced Studies, Lucca

2009

*Ai miei genitori e a mia nonna,
per i loro insegnamenti*

Indice

<i>Indice</i>	vii
<i>Indice delle figure</i>	x
<i>Indice delle tabelle</i>	xi
<i>Acronimi</i>	xii
<i>Ringraziamenti</i>	xiv
<i>Biografia</i>	xvi
<i>Presentazioni e pubblicazioni</i>	xvii
<i>Abstract</i>	xviii
Introduzione	1
1. Problemi di policy e soluzioni istituzionali	4
<i>Introduzione: cambiamenti di governance e politiche costituenti</i>	4
1.1 Politiche costituenti e regole costituenti: definizioni	7
1.2 Effetti delle regole costituenti	11
1.3 Cambiare le regole: problemi del funzionalismo	22
1.3.1 Funzionalismo e arene decisionali	23
1.3.2 Funzionalismo, istituzionalismi e path dependance	25
1.4 Due ipotesi sui processi costituenti	29
1.4.1 Obiettivi di policy ed effetti distributivi: razionalità e incertezza	29
1.4.2 Regolazione economica e regolazione costituente	37
1.4.3 Politiche costituenti e coincidenza delle arene	47
1.4.4 Preferenze, regole di aggregazione e cambiamento	52

1.4.5	Due modelli di riforma	63
1.5	Conclusioni	64
2.	L'autorità del Trasporto Metropolitano di Barcellona	67
	<i>Introduzione</i>	67
2.1	Trasporti e governo della mobilità prima della costituzione dell'ATM	68
2.1.1	Dai primi sviluppi alla municipalizzazione del sistema	68
2.1.2	Abolizione del governo metropolitano e problemi di <i>policy</i>	71
2.2	La costituzione dell'ATM	73
2.2.1	Il processo costituente: oltre il coordinamento	75
2.2.2	La costituzione dell'ATM: alcune conclusioni provvisorie	82
2.3	L'arena di <i>policy</i> : quale cambiamento?	83
2.3.1.	L'ATM e il finanziamento	86
2.3.2	La pianificazione della rete: approvazione, stesura ed esecuzione dei progetti	89
2.3.3	Il rapporto con gli operatori	94
2.4	Conclusioni. Il modello ATM: conservazione e innovazione	96
3.	Un sindaco per Londra	98
	<i>Introduzione</i>	98
3.1	Dal <i>Metropolitan Board of Works</i> all'abolizione del <i>Greater London Council</i> : nascita e sviluppo del sistema di trasporto metropolitano	100
3.2	Centralizzazione e frammentazione: i problemi nell'interregno tra il GLC e la <i>Greater London Authority</i>	108
3.3	La costituzione della <i>Greater London Authority</i>	114

3.4	Il processo costituente: l'arena nazionale, quella locale e il processo amministrativo	119
3.4.1.	L'arena nazionale: il fattore Blair, il <i>New Labour</i> e il fattore Livingstone	120
3.4.2	L'arena locale: il business londinese e i distretti	131
3.4.3.	Il processo amministrativo	136
3.4.4.	Conclusioni: gerarchia e obiettivi di <i>policy</i> ?	139
3.5	Quale cambiamento? Il governo londinese in pratica	147
3.5.1	I rapporti interni alla GLA: il modello <i>strong mayor – weak assembly</i>	147
3.5.2	Coordinamento verticale: le relazioni con il governo e il processo di budget	149
3.5.3	Coordinamento verticale: il rapporto con i distretti	157
3.5.4	Politica e amministrazione: le relazioni tra sindaco e TFL	162
3.5.5	Conclusioni: la GLA e la nuova <i>London governance</i>	164
3.6	L'arena di <i>policy</i> : i risultati di trasporto	165
3.6.1	La rapida trasformazione del trasporto metropolitano	166
3.6.2	Introduzione e implementazione della <i>Congestion Charge</i>	168
3.6.3	L'integrazione di <i>policy</i>	174
3.6.4	Risultati di <i>policy</i> e gerarchie	177
3.7	Conclusioni	179
	Conclusioni	182
	Bibliografia	193

Indice delle figure

Fig. 1.1	Un'arena decisionale a tre giocatori	13
Fig. 1.2	L'arena dopo l'uscita di B	14
Fig. 1.3	Regole di aggregazione quali regole di autorità	15
Fig. 1.4	Rappresentazione cartesiana dell'interazione tra due attori x e y	16
Fig. 1.5	Regole di informazione e giochi di puro coordinamento	20
Fig. 1.6	Effetti elettorali (β) ed effetti individuali residuali (δ)	45
Fig. 1.7	Obiettivi di contenuto e obiettivi di processo	49
Fig. 1.8	Compromesso, equilibri di Kaldor e invidia distributiva	55
Fig. 1.9	Obiettivi, regole decisionali e scelte di <i>policy</i>	59
Fig. 2.10	La regione metropolitana di Barcellona	75
Fig. 2.11	Finanziamento del sistema ATM [ATM, 2006a]	86
Fig. 2.12	Suddivisione dell'area metropolitana in zone tariffarie	88
Fig. 2.13	Dalla proposta all'esecuzione delle infrastrutture: attori del processo	93
Fig. 3.14	Indicazioni per <i>Harrods</i> nella mappa del 1912	102
Fig. 3.15	Il territorio di <i>Greater London</i> e i nuovi distretti dopo la riforma del 1963	105
Fig. 3.16	La governance dei trasporti prima della GLA	110
Fig. 3.17	TfL organigramma	118

Indice delle tabelle

Tab. 1.1	Effetti delle regole di aggregazione e risultato	18
Tab. 1.2	Il dilemma del prigioniero	21
Tab. 1.3	Alcuni esempi del rapporto tra utilità individuale e obiettivi delle regole	34
Tab. 1.4	Regolazione economica e regolazione costituente	46
Tab. 1.5	Coincidenza, eterogeneità e preferenze	52
Tab. 1.6	Efficienza del cambiamento	62
Tab. 1.7	Due modelli di riforma costituente	64
Tab. 2.8	Cronologia dei trasporti pubblici a Barcellona	70
Tab. 2.9	Operatori e amministrazioni dell'area metropolitana di Barcellona	72
Tab. 2.10	Descrizione sintetica del processo	82
Tab. 2.11	Evoluzione delle quote di partecipazione all'ATM (milioni di €)	87
Tab. 2.12	Finanziamento del PDI 2001-2010 (milioni di €)	90
Tab. 3.13	Descrizione sintetica del processo costituente della GLA	144
Tab. 3.14	Il finanziamento della GLA	151
Tab. 3.15	Risultati di trasporto	166

Acronimi

AGS	Administración General del Estado
ALG	Association of London Government
AMB	Area Metropolitana de Barcelona
AMTU	Agrupació de Municipis titulars de Transport Urbà
ATM	Autoritat del Transport Metropolità
CIU	Convergencia i Unió
CPG	Commissione Prezzi Generalitat
DETR	Department of Environment, transport and the regions
DoT	Department of Transport
DPTOP	Departament de Politiques Territoriales i Obres Publiques
EMT	Entitat Metropolitana de Transport
FGC	Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya
FMB	Ferrocarriles Metropolitanos de Barcelona
GLA	Greater London Authority
GLC	Greater London Council
GOL	Government Office for London
HMG	Her Majesty's Government
LBA	London Boroughs Association
LCC	London County Council
LER	Underground Electric Railway Company of London
LIP	Local Implementation Plans
LPTB	London Passenger Transport Board
LRT	London Regional Transport
LTE	London Transport Executive

NAO	National Audit Office
MBW	Metropolitan Board of Works
MOPT	Ministerio de Obras Públicas Territoriales
MR	Metropolitan Railway
PIT	Pla Intermodal de Transports
PPP	Public Private Partnership
PSC	Partit dels Socialistes Catalanes
ROCOL	Road Charging Options for London
TB	Transportes de Barcelona
TFL	Transport for London
TMB	Transports Metropolitans de Barcelona

Ringraziamenti

In questi anni ho ricevuto sostegno e contributi da parte di un gran numero di persone, contraendo debiti di riconoscenza che difficilmente questa pagina riuscirà a colmare.

Devo molto a Victor Zaslavsky, il cui aiuto scientifico e personale non mi è mai mancato nel corso di questi anni. I commenti, le conversazioni e gli insegnamenti di Bruno Dente hanno migliorato l'intero lavoro, permettendone la revisione e l'evoluzione. Ringrazio Erica Melloni, lettrice e commentatrice attenta di molte parti di questa ricerca. Matteo Tondini ha gentilmente redatto il testo con tutta la precisione e la cura che gli sono proprie. Infine, vorrei ringraziare la scuola e l'intero staff, in particolare Antonella Barbuti per la sua costante disponibilità.

Il soggiorno a Barcellona è stato centrale per l'evoluzione del lavoro: non sarebbe stato tale senza un interlocutore esperto e disponibile come Joan Subirats. Vorrei inoltre ringraziare Andrea Lippi e i partecipanti al panel sulla *governance* dei servizi pubblici del XXI Convegno SISP per i commenti ricevuti sulla presentazione del caso. A Londra ho avuto l'aiuto di molte persone: ringrazio in particolare Chris Skelcher e Christian Wolmar per aver messo a disposizione i loro materiali sul governo londinese e Rose Vickridge per il suo aiuto con il lavoro sulle interviste. Sono inoltre debitore a Renata Lizzi che ha commentato la parte del caso londinese presentata al XXII Convegno SISP a Pavia. Un ringraziamento particolare va a tutti gli intervistati che mi hanno dedicato il loro tempo e i loro commenti.

Il debito più grande è con le persone che da sempre mi sono vicine: la mia famiglia, cui dedico il lavoro, e i tanti amici che mi hanno sostenuto. Sarebbe impossibile ricordare tutti, ma vorrei ringraziare Camilla, Erika, Fausto, Floriana, Lorenzo, Michela, Riccardo, Stefano, e Vilma. Un ringraziamento speciale va a Francesca, Francesco, Valentina e Valerio per la loro impareggiabile costanza.

Infine, ringrazio la redazione della RIPP, per la riproduzione parziale nel secondo capitolo di materiale pubblicato in S. Busetti, "Politiche costituenti e cambiamenti di *governance*: il caso del trasporto

locale nella regione metropolitana di Barcellona”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Numero 2, Agosto 2008, pp. 33-64

Biografia

- 1980, 5 settembre Nato a Roma
- 2004, novembre Laurea con lode in Scienze Politiche
Luiss – Guido Carli, Roma
- 2005, luglio University of Oslo
Summer School in Technology and Risk
Professor Brian Wynne
- 2007 Visiting Fellow
Universitat Autònoma de Barcelona
Igor, Institut de Govern i Politiques Publiques
- 2007, luglio University of Oslo
Summer School on Public Management
B. Guy Peters

Pubblicazioni e presentazioni

S. Busetti, "Cambiamenti di governance e politiche costituenti: il caso del trasporto locale nella regione metropolitana di Barcellona", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Numero 2, agosto 2008, pp. 33-64

S. Busetti, "Governare il trasporto urbano: il caso di *Transport for London*", XXII Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Università degli Studi di Pavia, 4-6 settembre 2008.

S. Busetti, "How Institutions Change in Local Transport: Evidence from London and Barcelona", *ECPR Graduate Conference*, Universitat Autònoma de Barcelona, 25-27 agosto 2008.

S. Busetti, "Il cambiamento di *governance* nel trasporto locale: il caso della Regione metropolitana di Barcellona", XXI Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Università degli Studi di Catania, 20-22 Settembre 2007.

Abstract

In the present dissertation we try to outline a theoretical understanding of constituent policies and change according to the strategic partisan interests of constituent actors.

In the first chapter we define constituent rules as the rules structuring a decision arena and we see the effects of different types of rules on individual payoffs by using a game theoretic analysis. After having clarified how any study of change should start by the analysis of the constituent arena, we generally review institutionalist understandings of how change comes to take place, focusing especially on path dependent models.

More specifically, we investigate some characteristics of constituent policies which are useful to understand actors' preferences in changing rules. By reviewing the capture model in economic regulation we see why electoral maximizing decision makers cannot fully fit constituent change and we argue for an extended model of actors' preferences in selecting rules. The appreciation of distributive effects of rules and the possibility of political conflicts on change take us to our main hypothesis: actors subject to asymmetric effects of rules will pursue inefficient preferences in the process of change. Then we explore how this can be connected to the specific set of actors in the process and the decision rules used.

Two models of reform are then outlined and two cases of reregulation are selected to test the hypothesis: the constitution of Transport for London as an integrated transport agency for the territory of Greater London, and the institution of ATM Autoritat del Transport Metropolità, an intergovernmental consortium for managing transport in the Barcelona metropolitan region. The case studies include an institutional and transport history of the two cities, focusing on policy problems before the reform: full attention is devoted to the analysis of the constituent process and to the main features of the new institutions.

In the conclusions we review our hypotheses, elaborating in particular the difficulty of connecting institutional design and policy efficiency.

*The rabbit-hole went straight on like a tunnel for some way,
and then dipped suddenly down, so suddenly,
that Alice had not a moment to think about stopping herself,
before she found herself falling down what seemed a deep well.*

Lewis Carroll, Alice Under Ground

Introduzione

Il nodo centrale del presente lavoro è la difficoltà di spiegare il cambiamento delle regole in senso funzionale, cioè come risposta ad un problema di policy. L'interpretazione funzionale afferma molto brevemente che le istituzioni hanno una funzione che svolgono in modo efficiente e che il cambiamento istituzionale è motivato dalla soluzione di un problema e dal raggiungimento di un maggior grado di efficienza. Lo scopo della ricerca qui condotta non è negare la validità di quest'interpretazione, ma metterne in discussione l'accuratezza esplicativa per l'interpretazione dei processi di cambiamento. Per questo, all'elaborazione teorica del primo capitolo seguono due studi di caso che analizzano la ri-regolazione di due arene decisionali: la costituzione di Transport for London, un'agenzia integrata per la gestione del trasporto metropolitano nell'area di Greater London, e l'istituzione dell'Autoritat del Transport Metropolità, un consorzio interamministrativo per la gestione dei trasporti nella regione metropolitana di Barcellona.

Il primo capitolo si occupa di elaborare i problemi di un'interpretazione funzionale, formulando alcune ipotesi sul cambiamento costituente. Nella prima parte viene fornita una definizione di regole costituenti, quali asserti istituzionali che definiscono la struttura dell'arena decisionale. Tramite una breve illustrazione di teoria dei giochi la seconda parte mostra gli effetti di diversi tipi di regole sugli attori, evidenziando come il cambiamento possa modificare strategie, pay-off ed equilibri di un'interazione tra attori. La terza parte evidenzia alcuni problemi di un'interpretazione funzionale soffermandosi in particolare sull'importanza della distinzione tra arena costituente e arena di policy. Seguendo le elaborazioni delle diverse scuole istituzionaliste, viene presentata una

brevissima rassegna delle ipotesi di cambiamento, analizzando con maggiore profondità la possibilità di inefficienze dovute a situazioni di dipendenza dal percorso.

La parte centrale dell'analisi teorica è dedicata all'elaborazione di un modello di preferenze dei decisori nelle scelte costituenti. Viene discusso in profondità il modello della cattura, mostrandone l'inadeguatezza nei casi di regolazione non economica e analizzando le conseguenze di un'estensione del modello dei decisori a preferenze non definite dalla massimizzazione del vantaggio elettorale. L'analisi mostra le profonde limitazioni di un'interpretazione efficientista delle riforme nel caso in cui gli attori abbiano – oltre che obiettivi di contenuto relativi alla soluzione di un problema – obiettivi di processo. Seguendo queste argomentazioni viene definita l'ipotesi centrale della ricerca: il perseguimento di obiettivi di processo nel caso in cui gli attori costituenti siano soggetti ad effetti distributivi asimmetrici derivanti dal cambiamento delle regole. L'ipotesi è ulteriormente elaborata collegando obiettivi perseguiti, set di attori e regole decisionali dell'arena. In questo modo è possibile passare da una previsione sull'efficienza delle preferenze ad un'ipotesi sull'efficienza del risultato istituzionale. L'elaborazione mostra che cambiamenti volontari verso risultati efficienti e – se necessario – non incrementali, saranno possibili soltanto in tre casi: se tutti gli attori abbiano obiettivi di contenuto, una maggioranza di contenuto non sia condizionata da una regola di compromesso o, ancora, una minoranza di contenuto possa disporre di un potere di direzione gerarchica.

In questo modo vengono definiti due modelli di riforme costituenti, utilizzati per la scelta dei casi empirici. Il primo caso è quello di Barcellona: si tratta di una ri-regolazione del trasporto metropolitano negoziata tra gli attori titolari del servizio. Seguendo l'ipotesi, il risultato atteso prevede una prevalenza di obiettivi di processo e un risultato incrementale e inefficiente. Il secondo caso è quello dell'istituzione di un'autorità del trasporto nell'ambito di una riforma del governo metropolitano nella città di Londra. Qui il processo è ampiamente diretto dal governo centrale senza necessità di compromesso con gli attori afflitti da un conflitto distributivo: il risultato atteso è un cambiamento non incrementale ed efficiente.

Il secondo capitolo si occupa della ricostruzione del processo decisionale per l'istituzione del consorzio nell'area metropolitana di Barcellona. Nella prima parte viene tracciata una breve storia del

sistema di trasporto e dell'evoluzione delle istituzioni territoriali dell'area: in particolare, ci si sofferma sul momento della soppressione del governo metropolitano nel 1987, evidenziando i problemi di gestione dei trasporti successivi all'abolizione. In seguito, viene descritto il processo di costituzione del consorzio inter-amministrativo ATM, evidenziando l'interazione tra attori, le loro risorse e preferenze. L'ipotesi di una prevalenza di obiettivi di processo è confermata e la regola di compromesso permette un cambiamento soltanto incrementale. Tuttavia, nonostante il processo si giochi al di fuori di una logica di soluzione di problemi di trasporto, la valutazione dell'efficienza del cambiamento non concorda con il risultato atteso: l'istituzione ATM non è un cambiamento cosmetico, ma permette la soluzione della maggior parte dei problemi dell'arena.

Il terzo capitolo è dedicato allo studio della riforma londinese. La storia istituzionale è qui fortemente intrecciata con lo sviluppo del sistema dei trasporti. In parziale parallelismo con il caso catalano, nel 1985 a Londra viene abolito il governo metropolitano del Greater London Council: il governo dei trasporti è affidato in parte al coordinamento orizzontale delle autorità locali e in parte alla gestione centralizzata del dipartimento dei trasporti. Dopo l'analisi delle problematiche post-abolizione viene esaminato il processo di ricostituzione del governo metropolitano, che sarà portato a compimento nel 1999. La dedizione prevalentemente di contenuto del governo è confermata, mentre la possibilità di imporre gerarchicamente la riforma mostra che lo spazio di soluzioni disponibile ai riformatori è più ampio del ristretto set a mutuo beneficio. L'analisi del risultato istituzionale e delle politiche di trasporto permettono di valutare il cambiamento nella sua entità ed efficienza confermando i risultati attesi.

Infine, le conclusioni ritornano sulla parte teorica comparando i due studi di caso e generalizzando alcuni degli spunti offerti dall'analisi empirica. In particolare, vengono affrontate alcune delle limitazioni delle ipotesi formulate riguardo alla possibilità di previsione dell'efficienza istituzionale.

*Quanto può dirsi, si può dir chiaro;
e su ciò di cui non si può dire, si deve tacere*

Ludwig Wittgenstein

Capitolo 1

Problemi di policy e soluzioni istituzionali

Introduzione: cambiamenti di governance e politiche costituenti

Da oltre dieci anni il termine *governance* si è diffuso in modo straordinario. Con esso può intendersi uno stile di governo non necessariamente gerarchico, caratterizzato dall'interazione tra stato e attori non-statali, che agiscono all'interno di reti decisionali miste pubblico-private [Stoker, 1998; Mayntz, 1999; John, 2001]. In realtà, il termine soffre di una forte polisemia e la varietà dei filoni teorici in cui viene utilizzato non aiutano la chiarezza.¹

¹ Tale definizione risulta scarsamente innovativa. La pluralizzazione degli attori e l'apertura dei processi stenta a definirsi in modo autonomo rispetto alle analisi pluraliste più classiche [Dahl, 1961; Judge, 1995], mentre l'idea di reti di lungo periodo tra attori di diversa natura richiama le ricerche sui regimi urbani [Stoker, 1995], sulle *growth machine* [Harding, 1995], sul neocorporativismo [Streek e Schmitter, 1985] e la teoria delle reti [Silke e Kriesi, 2007].

Oltre al problema dell'autonomia teorica, esiste quello di una forte polisemia. Così, il termine può servire anche in una prospettiva micro, quale *governance* interna delle strutture amministrative, consistente nell'adozione da parte delle pubbliche amministrazioni di modelli manageriali e di mercato [Osborne e Gaebler, 1992; Formez, 2006]. Più in generale, sono stati individuati i seguenti usi: il ritiro del pubblico e la giustificazione dello stato minimo, il *new public management*, la buona *governance* quale modello di governo sostenuto dalla Banca Mondiale, la concezione di un sistema socio-cibernetico di interazione tra attori pubblici, privati e sociali e infine l'indicazione di *network* di governo auto-regolati [Rhodes, 1996]. Per un'ampia e attenta revisione della letteratura, sia aziendalista che di teoria politica, v. [Cepiku, 2005].

Tuttavia, è opinione di chi scrive che sia possibile riunire queste diverse prospettive su tre punti comuni: la forma di governo, il suo cambiamento e gli effetti di questo.

In un modo certo molto più specializzato ma chiaramente affine, il dibattito sulla governance s'incentra su un tema molto antico: in che modo organizzare il potere pubblico e prevedere la fornitura di beni collettivi. Sia che si guardi al rinnovamento dell'organizzazione amministrativa e dei suoi strumenti, sia che si prediliga la questione della pluralizzazione degli attori (in qualsiasi configurazione o permutazione di stato, mercato e società) il tema centrale resta il modello di azione pubblica.²

L'altro tema su cui è possibile segnare un punto d'incontro è il cambiamento: qualsiasi sia la sua forma specifica, la governance è una nuova forma di governo.³ L'intera ricerca qui condotta nasce dall'insoddisfazione del modo in cui questo punto è stato affrontato.

Secondo Kooiman, sono le trasformazioni sociali – e precisamente l'incremento di complessità, differenziazione e dinamismo - a condizionare il policy making verso un modello cooperativo, in cui intervengono una pluralità di attori, pubblici e privati [Kooiman, 1993; Kooiman, 2003]. La crisi di governabilità (overload), nelle forme del deficit finanziario e della perdita di legittimità delle istituzioni, è un ulteriore fattore esplicativo, risultante in una forma di governo aperta al mercato e alla società civile [Rose, 1980]. Inoltre, la maggiore incertezza connessa ai problemi collettivi che il sistema politico deve affrontare renderebbero in parte inadeguato l'attore pubblico: così, le sfide poste dalla globalizzazione economica, dallo sviluppo sostenibile e dai flussi migratori hanno visto la riduzione della responsabilità politica e con essa il ritiro della frontiera della sfera pubblica [Dente,

² Esistono diverse classificazioni relative ai modi dell'azione collettiva e alla natura degli attori coinvolti. Streeck e Schmitter parlano di comunità, mercato stato e associazioni [Streeck e Schmitter, 1985], Ouchi fa riferimento alla triade mercati, burocrazie e clan [Ouchi, 1980]. Con specifico riferimento al tema dello sviluppo locale, altri hanno presentato classificazioni più articolate, analizzando anche diverse permutazioni di tipi puri [Crouch, 2005 ; Burrioni et Al. 2005].

³ V. [Pollitt, 2000] per un'analisi scettica sui reali effetti del cambiamento e con particolare riferimento all'amministrazione Clinton, v. [Aberbach, 1999]. Lo scetticismo sul passaggio da un vecchio ad un nuovo ha riguardato anche l'effettiva consistenza di un paradigma burocratico unitario precedente al movimento del *reinventing government* [Lynn, 2001].

2004]. Infine, la devoluzione di competenze messa in moto dal risveglio delle identità locali e dall'infittimento dell'agenda internazionale, contribuisce allo svuotamento dello stato e alla diffusione di uno stile decisionale multi-livello [Hooghe e Marks, 2003].

Queste diverse tendenze possono modellarsi in termini di cambiamenti nella distribuzione delle risorse tra stato centrale e altri livelli di governo, e tra le istituzioni pubbliche e gli attori privati e del terzo settore. Secondo la teoria della dipendenza dalle risorse, in un contesto plurale, le risorse (legali, politiche, informative, conoscitive, finanziarie) non sono concentrate nelle mani di un solo attore, ma sono distribuite: la conseguente interdipendenza strategica determina un policy making collaborativo, basato sullo scambio [Rhodes, 1997]. Seguendo quest'interpretazione, un cambiamento di governance presuppone un cambiamento nella distribuzione delle risorse e le tendenze sopra descritte si definiscono in termini di deficit di risorse da parte degli attori pubblici.

Seppure condivisibili, queste spiegazioni trattano le riforme come processi automatici, che per un determinato problema (mancanza di legittimità, cambiamenti sociali, complessità dei problemi, deficit di risorse) apprestano un'adeguata soluzione di governo. Se ci affidassimo soltanto a queste, il sistema politico andrebbe inteso come una fedele cassa di risonanza di istanze esterne. Al contrario, riteniamo che per una migliore comprensione dei fenomeni di cambiamento sia necessario concentrarsi sull'analisi del processo di riforma nei suoi elementi costitutivi: attori, istituzioni, modi d'interazione. Si tratta di aggiungere alla risoluzione dei problemi, lo studio del policy making quale variabile indipendente del cambiamento dei modi di governo, allo scopo di verificare le relazioni tra forme del processo e forme del cambiamento.

In tal senso, il cambiamento di governance è inteso quale processo di meta-governo, in cui gli attori dell'arena decisionale devono rielaborare le regole dell'azione pubblica: ammettere nuovi attori, cambiare processi, allargare o restringere i propri poteri. L'attenzione è qui rivolta alle regole formali oggetto di riforma da parte degli attori e i cambiamenti di governance risultano quale esito istituzionale di politiche costituenti.⁴

⁴ Tale equivalenza è tanto più appropriata quanto più ci si avvicina a variazioni del policy making – come può essere l'introduzione di un nuovo attore, di un nuovo

L'analisi che segue muove dalla definizione delle regole costituenti, illustra brevemente gli effetti di queste sugli attori e si dedica, infine, all'elaborazione di alcune ipotesi sul cambiamento costituente.

1.1 Politiche costituenti e regole costituenti: definizioni

Con politiche costituenti s'intendono quelle politiche che stabiliscono le regole del gioco, creano nuovi poteri, attribuiscono sfere di autorità o istituiscono nuovi organismi [Lowi, 1972]. Una politica costituente è quindi un processo formale e volontario di cambiamento istituzionale.

In un ambito meno ristretto di quello che qui interessa, le istituzioni possono essere definite come le regole del gioco della società: determinano i modi di interazione tra attori stabilendo la struttura di incentivi nello scambio sociale, politico o economico [North, 1991]. Nonostante nel linguaggio comune con istituzioni si possano indicare anche dei soggetti collettivi – enti e organizzazioni – l'importante è tenere distinti i giocatori dalle regole [North, 1990].

Crawford e Ostrom hanno fornito un'utilissima definizione analitica, una vera e propria sintassi istituzionale, identificando i cinque elementi costitutivi degli asserti istituzionali (*institutional statements*) [Crawford e Ostrom, 1995]:

- A: (*attributes*) l'identificazione di un sottogruppo cui la norma si applica, dall'individuo all'intera collettività (se non è specificato il precetto si intende *erga omnes*).
- D: (*deontic*) individua i verbi della logica deontica, cioè quella logica non vero-funzionale i cui asserti indicano dovere, divieto e permesso.

potere o di una nuova procedura decisionale - piuttosto che a semplici ristrutturazioni gestionali. Tuttavia, la distinzione è meno netta di quanto possa a prima vista apparire. Le stesse riforme di new public management, seppure dirette al funzionamento interno dell'organizzazione amministrativa, possono costituire profonde modifiche dei processi decisionali (si pensi ad esempio all'esternalizzazione dei servizi e all'introduzione di procedura di gara per l'affidamento). In altre parole, i processi di cambiamento dei modi di governo possono essere utilmente trattati come un particolare tipo di politiche costituenti, cioè come il cambiamento delle regole dell'arena decisionale che analizzeremo in dettaglio più avanti.

- I: (*aim*) indica l'azione collegata al *deontic*, oppure – senza specificare una precisa azione – l'obiettivo che si vuole raggiungere.
- C: (*conditions*) si tratta di tutte quelle variabili che stabiliscono quando, dove, come e fino a che punto una certa azione è permessa, vietata o obbligatoria.
- O: (*or else*) comporta l'esistenza di una regola sanzionatoria che individua la gamma di sanzioni, le condizioni della loro prescrizione e il connesso monitoraggio della conformità alla regola. La regola sanzionatoria deriva da una arena legislativa (nel senso di un organo non necessariamente governativo che gestisce la sanzione).

In questo modo, abbiamo un potente strumento di analisi che permette di individuare l'esistenza delle regole nella ricerca empirica e di confrontare diversi asserti istituzionali, comparando il numero di componenti e i valori che questi assumono al variare delle regole.⁵

Possiamo utilizzare la sintassi per ritagliare con più precisione il nostro oggetto di studio. Quando parliamo di *regole costituenti* ci riferiamo ad una serie di asserti molto diversi tra loro per forma e funzione, ma con alcuni tratti comuni:

⁵ La sintassi ha anche un vantaggio teorico, quello di distinguere tra diversi approcci istituzionali e definizioni delle istituzioni, in particolare con riferimento a tre filoni di ricerca: le istituzioni come equilibri, come norme e come regole [Crawford e Ostrom, 1995].

Il primo approccio si basa sull'individualismo metodologico e considera le istituzioni come il punto di arrivo di individui razionali che reagiscono l'un l'altro fino a raggiungere un equilibrio in cui non è più possibile migliorare la propria posizione. In questo modo, lo studio delle preferenze e quello delle istituzioni sono strettamente legati [Riker, 1980]. In quanto strategie condivise, questi equilibri sono individuabili con l'acronimo AIC, in quanto non contemplan né un *deontic* né una sanzione esterna.

Un secondo approccio è quello delle norme, intese come convenzioni sociali, cui è connesso un *deontic*, ma in cui non c'è sanzione. Il soggetto rispetta le regole per un calcolo interiore in cui è contemplata anche la ricompensa sociale o la non accettazione. L'acronimo di riferimento è quindi ADIC.

Infine, il filone delle regole [North, 1990; Ostrom, 1990] si occupa di quegli asserti istituzionali provvisti di sanzione (ADICO), definita e comminata in una apposita arena.

- A: il sotto-gruppo cui le regole costituenti si riferiscono è generalmente costituito da soggetti collettivi o individuali nell'esercizio di una funzione di interesse collettivo. Peculiarità delle regole costituenti è che possono creare il proprio sotto-gruppo di riferimento, costituendo un nuovo attore dell'arena.
- D: possono contemplare le tre possibilità indicate: divieto, obbligo, permesso. Quest'ultimo assume un rilievo particolare, in quanto è proprio tramite le regole che individuano un permesso che si attribuiscono poteri e facoltà, allargando il campo delle azioni possibili all'interno dell'arena.
- I: azioni e obiettivi riguardano le forme dell'azione pubblica, cioè la definizione della struttura dell'arena decisionale (specificando ad esempio le azioni consentite al sottogruppo cui la regola si riferisce). Si noti che per arena decisionale s'intende il luogo (ideale) della scelta collettiva, senza riferimenti ad un ambito specifico (come potrebbe essere quello costituzionale).
- C: le condizioni sono esplicite e possono raggiungere un elevato livello di articolazione.
- O: le sanzioni sono presenti, sia in senso attivo (viene sanzionato il comportamento scorretto) che passivo (se non si rispetta la regola non si può compiere un'azione legittima). Va ricordato che si tratta generalmente di sanzioni che riguardano non la persona in quanto individuo, ma in quanto titolare di un ruolo di decisore.

Possiamo quindi fornire una prima definizione. Nell'ambito di questo lavoro, ci riferiremo ad una regola costituente indicando un asserto istituzionale del tipo ADICO, cioè provvisto di tutti gli elementi indicati, i cui componenti possono assumere un elevato grado di formalizzazione, in cui i gruppi di riferimento sono detentori di funzioni di interesse collettivo e il cui obiettivo è la definizione dell'arena decisionale.

Su quest'ultimo punto possiamo essere ancora più precisi. Nell'Institutional Analysis and Development Framework l'arena decisionale si compone di due elementi: gli attori e il contesto di azione (*action situation*). Quest'ultimo rappresenta la struttura istituzionale in cui gli attori agiscono ed è definito dalla configurazione di sette distinti gruppi di regole [Ostrom, 2007]:

- *Regole di demarcazione (boundary rules)*: indicano il confine dell'istituzione, il numero dei partecipanti, i criteri di partecipazione e le regole di entrata e uscita.
- *Regole di posizione (position rules)*: individuano le diverse posizioni che i partecipanti assumono nella situazione istituzionale e i modi in cui i membri possono rivestire quel determinato ruolo.
- *Regole di autorità (authority rules)*: prescrivono le azioni che i partecipanti devono, possono o non possono fare in una determinata posizione.
- *Regole di risultato (scope rules)*: identificano l'ambito di azione degli attori, gli eventi su cui possono intervenire e la connessione tra azioni e risultati.
- *Regole di aggregazione (aggregation rules)*: sanciscono il livello di controllo che un attore esercita nella selezione di un'azione in un determinato nodo decisionale: in che modo prende la decisione, se è necessario un permesso o una consultazione o se è semplicemente possibile compiere l'azione.
- *Regole di informazione (information rules)*: stabiliscono le informazioni disponibili ai partecipanti, la distribuzione delle informazioni e i modi di acquisizione delle stesse.
- *Regole sanzionatorie (payoff rules)*: indicano i costi e benefici che saranno assegnati a determinate combinazioni di azioni e risultati e contemplan quindi incentivi e deterrenti dell'azione (regole sanzionatorie).

Specificando il valore da attribuire ad ognuno dei tipi elencati è possibile definire qualsiasi contesto istituzionale. Queste regole possono quindi considerarsi i mattoni costitutivi di ogni istituzione complessa e permettono di definire ugualmente tipi puri e contrari come i mercati competitivi e le gerarchie [Ostrom, 2005].⁶ Nonostante questa classificazione sia stata definita e applicata soprattutto nell'ambito delle ricerche sull'uso delle risorse comuni, ognuna di queste regole può essere ritenuta costituente nel senso da noi definito,

⁶ La superiorità di questa impostazione rispetto a classificazioni di tipi puri e distinti come quelli ricordati in nota 2 è del tutto evidente: si tratta infatti di un approccio micro che permette di evidenziare gli elementi costitutivi di ogni istituzione complessa.

proprio in quanto le diverse funzioni cui ognuna si riferisce definiscono la struttura dell'arena decisionale.

Definendo che cos'è una regola costituente abbiamo circoscritto il campo di indagine: le regole costituenti sono infatti l'oggetto delle politiche costituenti che qui vogliamo indagare. In modo circolare e ovviamente corretto, possiamo quindi definire le politiche costituenti come *quella categoria di politiche che ha per oggetto l'introduzione o la modifica di una regola costituente*. Nei prossimi paragrafi ci occuperemo di rendere più precisa questa definizione.⁷

1.2 Effetti delle regole costituenti

Senza alcuna pretesa di essere esaustivi, tenteremo di illustrare l'importanza delle regole costituenti, tentando di caratterizzare brevemente gli effetti delle regole sulle azioni individuali. Si tratta di un punto fondamentale per comprendere meglio le strategie di cambiamento degli attori, che analizzeremo nel prossimo paragrafo.

Semplificando, possiamo rappresentare una regola formale o informale come una funzione matematica del tipo

$$G(R, O) \rightarrow O$$

anche detta funzione di scelta sociale, che – dato un vettore di preferenze (R) che rappresenta le preferenze di ogni membro del gruppo rispetto ad un insieme di risultati (O) – permette di selezionare uno o più elementi dell'insieme O [Ordeshook, 1986]. Tenteremo di rendere più chiara questa definizione con riferimento alla classificazione fornita, con l'avvertenza che un'arena decisionale è definita dall'azione contestuale di diversi tipi di regole e che quindi

⁷ Per iniziare a migliorarla potremmo tentare di fornire una definizione di politica pubblica. Nonostante l'ovvia centralità del termine, nella disciplina continua a non esserci accordo sul suo significato [Regonini, 2001]. Per cercare di tratteggiare i confini del concetto è possibile seguire Hecl: si tratta di qualcosa di più di una singola decisione, un insieme di azioni che mantenga un senso dell'obiettivo, che comprenda anche i risultati dell'azione, ma che non sia limitato alle sole leggi o provvedimenti amministrativi, potendo anche esistere in assenza di questi. Non si tratta quindi di un concetto auto-definito, ma bensì di una categoria analitica [Hecl, 1972].

individuare l'effetto isolato è spesso riduttivo e non può che avere uno scopo meramente illustrativo.

Regole di demarcazione. Questo primo gruppo di regole riguarda i confini dell'arena decisionale: il numero dei partecipanti e le regole di entrata e uscita.

Il numero dei partecipanti è – a livello semplicemente intuitivo – un elemento fondamentale. Rispetto alla nostra metafora funzionale, nel caso di un decisore unico avremmo un unico set di preferenze rispetto ad uno o più risultati e la selezione tramite la regola di un certo risultato in quell'insieme. Sebbene anche in questo caso la scelta sociale non rispecchierà necessariamente le preferenze individuali, il decisore unico non subirà l'incertezza connessa agli effetti dovuti alle preferenze di altri membri e alla relativa regola di aggregazione.⁸ In breve, l'aumento dei partecipanti accresce l'incertezza sul risultato dell'azione e, di converso, il livello di controllo che ogni decisore ha sui risultati della scelta sociale.

Il secondo punto che merita attenzione riguarda le regole di entrata e uscita. Un primo modo di concettualizzare queste regole è quello di considerarle un costo o un vantaggio, secondo la posizione che l'attore occupa nell'arena. In modo simile alle barriere di entrata o uscita dal mercato, queste regole influenzano i payoff degli attori rispetto alle azioni regolate.

A titolo di esempio ipotizziamo un'arena decisionale con tre giocatori A, B e C, il primo con quattro strategie e il secondo e il terzo con due. Ipotizziamo che la figura 1.1 riassume il profilo dei payoff attesi, che il gioco sia non-cooperativo, le mosse degli attori simultanee e che non ci siano asimmetrie informative. Inoltre, le mosse possibili per B sono soltanto due: non partecipare al gioco (B.1) o partecipare (B.2). La prima comporta un payoff uguale a 0 qualsiasi sia la combinazione di gioco (ovvero le azioni di A e C non influenzano

⁸ Anche con un decisore unico non è infatti assicurato che le preferenze di questo su un certo risultato permettano il raggiungimento di quel determinato risultato. Si pensi ad esempio al caso in cui il decisore abbia un certo ordine di preferenze e il suo risultato preferito sia però vietato da una regola. In quel caso all'attore verrà imposto un altro risultato nell'ambito di quelli preferiti ma all'interno del campo delle possibilità permesse (ovviamente secondo la probabilità e l'entità di una sanzione).

l'utilità di B), mentre la seconda permette payoff differenti secondo le azioni degli altri giocatori.⁹

		C.1			C.2		
A.1	B.1	3	0	4	4	0	3
	B.2	4	7	4	4	3	2
A.2	B.1	7	0	5	5	0	6
	B.2	2	3	2	2	2	2
A.3	B.1	2	0	2	5	0	3
	B.2	2	3	2	2	2	3
A.4	B.1	5	0	1	2	0	3
	B.2	2	2	2	2	4	2

Fig. 1.1 Un'arena decisionale a tre giocatori

A questo punto è facile vedere che B ha una strategia dominante, B.2 cioè partecipare, qualsiasi siano le azioni degli altri giocatori. Inoltre il gioco ha un solo equilibrio di Nash in A.1-B.2-C.1 che corrisponde tra l'altro al massimo profitto realizzabile dal giocatore B.

Ipotizziamo a questo punto di introdurre una regola di entrata per B corrispondente ad un costo di partecipazione $c=8$, da sottrarre agli attuali valori della strategia B.2. A questo punto, giocando B.2 l'attore avrebbe tutti payoff negativi e la strategia dominante diventerebbe B.1, cioè non partecipare. Il gioco avrebbe ora due punti di equilibrio, uno in A3-B.1-C.2 e l'altro in A.2-B.1-C.2. A questo punto, il gioco sarebbe assimilato ad un'interazione a due giocatori, come rappresentato in figura 1.2.¹⁰

I cambiamenti di equilibrio collegati alla partecipazione o alla non partecipazione di un attore mostrano l'importanza di una regola di demarcazione nel predeterminare gli esiti di un'interazione: in tutti i

⁹ Le elaborazioni sono state fatte utilizzando Gambit [McKelvey et Al., 2007].

¹⁰ Per semplicità abbiamo ipotizzato la possibilità di uscita a costo 0 per B, ovvero una regola di uscita tale che B non subisca gli effetti delle azioni di A o C e viceversa. Solo in questo modo è possibile ridurre la matrice in un gioco a due giocatori. Al contrario potremmo immaginare un gioco in cui non partecipare comporti un costo e ci sia comunque interdipendenza tra le azioni di B e quelle degli altri giocatori.

casi in cui è possibile prevedere la strategia di un determinato attore e le conseguenze sui propri payoff, potrà essere vantaggioso modificare il risultato di equilibrio intervenendo sui costi di entrata e uscita rispetto a quell'attore.

	C.1		C.2	
A.1	3	4	4	3
A.2	7	5	5	6
A.3	2	2	5	3
A.4	5	1	2	3

Fig. 1.2 L'arena dopo l'uscita di B

Regole di posizione e regole di autorità. In molti casi, un'interpretazione in termini di costi delle regole di entrata e uscita non è del tutto soddisfacente. In arene decisionali fortemente strutturate, la legittimità dell'azione è soggetta alla posizione occupata all'interno dell'arena, nel senso di un preciso status pubblico cui è connesso un insieme di azioni permesse, obbligatorie o vietate. In questo modo, l'entrata è soggetta all'acquisizione di una certa posizione e l'azione individuale dipende dalle possibilità offerte da quella posizione.

L'esistenza di posizioni con annesse delle regole di autorità corrisponde all'inserimento di informazioni relative all'azione dei partecipanti. Prendiamo ad esempio l'interazione raffigurata in figura 1.2: osservando la distribuzione dei payoff sappiamo che il giocatore A ha due strategie strettamente dominate (A.1 e A.4), mentre – eliminate queste due possibilità per A – anche la strategia C1 del giocatore C risulta strettamente dominata. Infine, come abbiamo già detto esistono due equilibri di Nash: A.2-C.2 e A.3-C.2.

Ipotizziamo che esistano delle regole che classificano le mosse dei giocatori in permesse, vietate e obbligatorie e – per semplicità – che un'azione obbligatoria abbia una probabilità pari a 1 di essere compiuta, una vietata pari a 0. È facile immaginare come il gioco cambi nel caso – ad esempio – che A.1 e A.2 siano mosse vietate: C.2 diventa la strategia dominante per C ed esiste un unico equilibrio in A.3-C.2.¹¹

¹¹ Un esempio speculare al divieto potrebbe riguardare l'obbligatorietà della mossa C.1, da cui avremmo il risultato A.2-C.1. Si noti comunque che l'esposizione è

Regole di aggregazione e regole di risultato. Nella trattazione di Ostrom le regole di aggregazione indicano le regole decisionali in senso ampio, cioè il livello di controllo individuale sulle decisioni. In questo modo, rientrano ugualmente nelle regole di aggregazione sia una votazione che la necessità di un permesso per compiere una determinata azione.

Se ipotizziamo un gioco dinamico, è possibile concepire le regole di aggregazione come regole di obbligo, che stabiliscono che una determinata azione (dichiarazione all'autorità competente, conseguimento di un'autorizzazione, maggioranza in una votazione) sia condizione necessaria per un certo attore (un privato, una società, un gruppo parlamentare) per compierne un'altra (inizio attività edilizia, trattamento dei dati personali, approvazione di un progetto di legge). Se torniamo ancora al gioco in figura 1.2 e poniamo che le 4 strategie di A siano subordinate ad un certo permesso ottenibile da C, e precisamente che $(C1 \rightarrow A1 \text{ o } A2)$ e $(C2 \rightarrow A3 \text{ o } A4)$, avremo la rappresentazione estesa del gioco come in figura 1.3 (in cui alcune strategie della forma normale sono state eliminate).

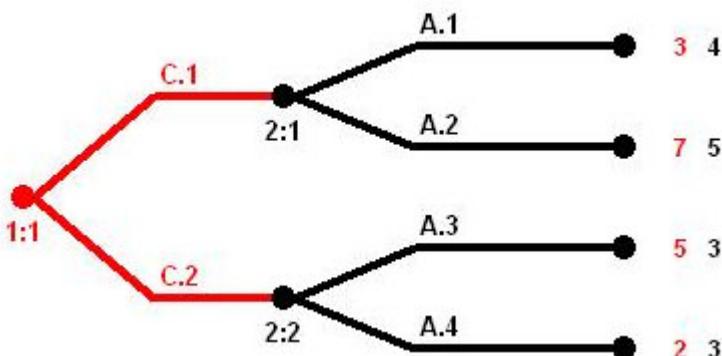


Fig. 1.3 Regole di aggregazione quali regole di autorità

Tuttavia, l'importanza delle regole di aggregazione va ben oltre i rapporti di consequenzialità tra le mosse degli attori.

Con alcune differenze, ma in un senso in parte simile a quello qui espresso, Fritz Scharpf ha parlato di modi di interazione: azione

estremamente semplificata dai valori di probabilità attribuiti all'obbligo e al divieto. Per una elaborazione più accurata si veda più avanti.

unilaterale, negoziazioni, voto, direzione gerarchica. Si tratta dei meccanismi di coordinamento degli attori, che caratterizzano una certa arena secondo il livello di istituzionalizzazione di questa (ad esempio, la direzione gerarchica è un modello tipico delle organizzazioni, mentre le negoziazioni avvengono in numerosi contesti) [Scharpf, 1997]. Molto prima, Lindblom aveva distinto tra coordinamento centrale e aggiustamento mutuo partigiano, individuando all'interno di quest'ultimo diversi meccanismi di coordinamento, distinti in adattivi e manipolativi [Lindblom, 1965].

Nonostante in entrambe le trattazioni non si parli di regole di coordinamento, possiamo trattare i diversi meccanismi come fossero previsti da una certa regola di aggregazione. Seguendo Scharpf possiamo dare un'illustrazione semplice e molto efficace del rapporto tra utilità individuale, modi d'interazione, giustizia distributiva e massimizzazione del benessere sociale (SW). Questa impostazione permette anche di introdurre le regole di risultato, cioè quelle regole che stabiliscono l'ambito dei risultati possibili rispetto all'azione dei partecipanti.

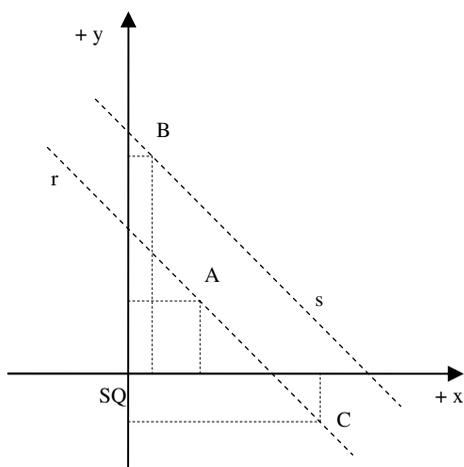


Fig. 1.4 Rappresentazione cartesiana dell'interazione tra due attori x e y

In figura 1.4 rappresentiamo in un diagramma cartesiano una società con due individui, le cui utilità sono misurate sui due assi e in cui l'origine rappresenti lo status quo (SQ): ogni punto sul diagramma è un

risultato possibile dell'interazione dei due attori ed è associato a determinati valori di utilità corrispondenti alle coordinate cartesiane. La somma algebrica di x e y indica il benessere sociale nella nostra società a due individui, quindi $SW = x + y$.

Possiamo adesso osservare l'interazione che porta da SQ al punto A, equidistante da x ed y e in cui quindi i due incrementi di utilità si equivalgono. Raggiungendo il punto A i due decisori ottengono un incremento delle loro utilità individuali e il benessere sociale aumenterà, quindi $SW_A > SW_{SQ}$.

Sulla retta r tangente ad A giacciono tutti i punti con un benessere sociale uguale ad A, ovvero r è un isoquanto di SW_A e per ogni punto abbiamo che $x+y=k$. Si prenda adesso C giacente su r , in cui per le proprietà affermate abbiamo che $SW_A = SW_C$. È facile notare come un movimento da SQ a C non sarebbe equivalente a quello da SQ ad A, in quanto in C la y assume valori negativi. A livello intuitivo, non sarebbe simile nemmeno un movimento dal punto A al punto B, giacente su s , isoquanto superiore a r e dove si ha quindi $SW_B > SW_A$. Entrambi questi esempi mostrano l'importanza degli effetti distributivi nelle scelte collettive, ovvero i problemi – di interazione e di valore – connessi alla distribuzione individuale degli incrementi del benessere sociale.

Nonostante la trattazione si presti a numerose osservazioni su cui torneremo più avanti, ciò che qui preme notare è come regole di aggregazione e regole di risultato possano combinarsi in un certo modo di interazione e permettere o meno il raggiungimento di certi risultati collettivi.

A livello esemplificativo, la tabella 1.1 riassume le differenziali capacità di alcuni modi di interazione.¹² Nella tabella, i modi di interazione sono intesi come un preciso assetto di regole di risultato e regole di aggregazione. Nell'ultima colonna, quella degli effetti, s'indicano le conseguenze per il risultato che è possibile selezionare nell'interazione.

¹² Nella tabella si analizzano i modi di interazione presenti in [Scharpf, 1997]. Interessante è anche lo studio sulla decisione congiunta [Scharpf, 1988] in cui l'analisi del federalismo tedesco e delle decisioni comunitarie permette all'autore di mostrare le debolezze dell'unanimità come regola decisionale. L'autore individua una dinamica di continuo allargamento della spesa rispetto ai sistemi non frammentati, dovuto alla combinazione dell'unanimità con le contrattazioni tra i singoli attori.

Tab. 1.1 Effetti delle regole di aggregazione e risultato Elaborato da [Scharpf, 1997]

MODO DI INTERAZIONE	REGOLA DI AGGREGAZIONE	REGOLA DI RISULTATO	EFFETTI
Azione unilaterale in contesti anarchici	Ogni azione unilaterale è permessa, gioco non-cooperativo	Non ci sono limiti di risultato, se non per limiti fisici o derivanti dall'interazione	Non è possibile evitare perdite di utilità individuale o collettiva
Coordinamento negativo in istituzioni minime (protezione di vita, proprietà, libertà)	Azione unilaterale, ma limitata	L'azione non può danneggiare gli altri attori. Risultato Pareto-Ottimale	Carattere conservativo. Non sono possibili spostamenti che violino l'interesse di un attore con potere di veto
Contrattazioni in sistemi a negoziazione obbligatoria	Negoziazioni	L'azione non può danneggiare gli altri attori. Risultati su equilibri di Kaldor.	Sono possibili compensazioni ma soluzioni su isoquanti inferiori rappresentano punti di non accordo
Contrattazioni in sistemi a negoziazione volontaria	Azione unilaterale e negoziazioni	Non ci sono limiti di risultato. Compensazioni bilaterali come nel teorema di Coase	I punti sugli isoquanti inferiori comportano che il danneggiato offra una compensazione per bloccare il progetto
Package Deals	Contrattazioni parallele su più progetti	Il benessere sociale aggregato dei progetti non danneggia i partecipanti	L'accoppiamento permette l'accordo su pacchetti bilanciati in senso distributivo
Coordinamento positivo	Ricerca congiunta di soluzioni per massimizzare SW	Limitazioni distributive	Scelta di soluzioni su isoquanti superiori
Direzione gerarchica	Accordi non necessari e indipendenza dalle azioni dell'attore subordinato	Non ci sono limiti	È possibile la scelta di soluzioni che riducono l'utilità dell'attore subordinato

Un esempio di regole di aggregazione di assoluta importanza non contemplato in tabella è quello dei sistemi di voto. Ne eviteremo qui un esame specifico che va oltre l'obiettivo di questo paragrafo, per ricordare soltanto il teorema dell'impossibilità di Arrow, che generalizza le osservazioni derivabili dai paradossi dei sistemi di voto.

Il teorema è una prova formale della contraddittorietà logica di una serie di condizioni che una regola decisionale deve soddisfare nell'aggregazione delle preferenze individuali in un'unica scelta sociale. Il risultato del teorema è che non esiste una regola di aggregazione delle preferenze individuali che sia razionale e al tempo stesso non dittatoriale [Arrow, 1950]. La conseguenza del teorema che qui è importante richiamare riguarda le difficoltà di una concezione delle regole quali semplici funzioni di trasformazione delle preferenze individuali.

Regole di informazione. In un gioco, l'informazione è perfetta se si conoscono le mosse che sono state fatte nel nodo decisionale in cui ci si trova, mentre è completa se si conosce la struttura del gioco, cioè i payoff degli altri giocatori [Gibbons, 1992].¹³ È possibile immaginare l'esistenza di una grande varietà di regole di informazione, che possono rendere disponibile o non disponibile una certa informazione (su mosse e payoff) per un determinato attore in un determinato nodo decisionale.

L'importanza di queste regole nell'influenzare l'azione dei partecipanti è evidente. Si pensi ad esempio ad un gioco di puro coordinamento, così come rappresentato in figura 1.5: una regola che impedisse accordi tra i due giocatori e stabilisse che le informazioni sulle azioni dei due devono rimanere segrete non assicurerebbe il raggiungimento dei due risultati che massimizzano l'utilità dei giocatori. La regola di informazione è intesa quale regola di comunicazione, che gestisce il trasferimento dell'informazione da un giocatore all'altro.¹⁴

¹³ È possibile avere un'informazione perfetta e completa come negli scacchi, imperfetta ma completa come nel dilemma del prigioniero, oppure perfetta e incompleta come quando si gioca a *RisiKo!*.

¹⁴ L'esempio ha dei referenti reali: si pensi ad esempio ad un gioco di carte a squadre e alla differenza tra una regola che stabilisce la possibilità di comunicare con il proprio compagno e una che proibisce lo scambio di informazioni. È ovvio che – pur nello spirito del gioco – una regola che impedisce la comunicazione impedisce il raggiungimento del miglior risultato di coordinamento tra i due giocatori.

	a		b	
a	5	5	0	0
b	0	0	5	5

Fig. 1.5 Regole di informazione e giochi di puro coordinamento

Un effetto ancora più interessante riguarda la distribuzione dell'informazione e in particolare le asimmetrie informative. Un esempio che mostra l'assoluta rilevanza di questo fenomeno è il così detto "mercato dei bidoni" di Akerlof. In un mercato in cui esistono 4 tipi di automobili – buone, scadenti, nuove e usate – tra venditore e compratore esiste un'asimmetria informativa sulla qualità della vettura, nota al venditore e non al compratore. Il prezzo è un vettore di qualità e le macchine scadenti sono vendute allo stesso prezzo di macchine buone: il compratore non potrà sapere che tipo di automobile sta comprando e il possessore di una vettura buona non potrà né ottenere il vero prezzo della sua vettura né ovviamente quello atteso per una vettura nuova. Al di là dei problemi della selezione avversa nelle singole transazioni, il modello mostra che il risultato ultimo dell'asimmetria informativa è l'assenza di transazioni, cioè la non esistenza del mercato [Akerlof, 1970].¹⁵

Regole sanzionatorie. Sanzioni e incentivi collegati alle azioni dei giocatori all'interno dell'arena hanno un risultato diretto sui payoff dei giocatori e quindi ovviamente sulla struttura del gioco e sulle mosse di questi.

Per illustrare il meccanismo connesso a sanzioni e incentivi immaginiamo si voglia incentivare l'azione cooperativa nel dilemma del prigioniero, rappresentato in tabella 1.2.

Com'è noto, l'unica strategia disponibile a due individui che debbano condurre soltanto un'interazione e che non possono stipulare accordi vincolanti è quella della defezione.

Se infatti l'altro giocatore coopera conviene defezionare ottenendo T, se invece l'altro defeziona continua ad essere conveniente defezionare per non rischiare di essere sfruttati (*sucker*). Il noto risultato

¹⁵ Con riferimento a questo caso una regola che preveda ad esempio la presenza di una garanzia sul bene acquistato può essere intesa come una regola di informazione che tende a diminuire l'asimmetria informativa costringendo il venditore a rendere pubblica parte dell'informazione in suo possesso.

paradossale è che si finisce entrambi con un livello di utilità inferiore a quello della cooperazione, cioè con $P < R$.¹⁶

Tab. 1.2 Il dilemma del prigioniero Fonte: [Axelrod e Hamilton, 1981]

$T > R > P > S$ $R > (S + T)/2$		PLAYER B	
		C Cooperation	D Defection
PLAYER A	C Cooperation	R = 3 Reward for mutual cooperation	S = 0 Sucker's payoff
	D Defection	T = 5 Temptation to defect	P = 1 Punishment for mutual defection

Un primo modo di esplorare l'incentivo alla cooperazione è far cadere l'ipotesi che i due individui non debbano incontrarsi di nuovo e ipotizzare invece la ripetizione del dilemma. In questo caso tra le diverse strategie di gioco impiegabili, risulta di estremo interesse il *tit for tat* (occhio per occhio), una strategia cooperativa, ma capace di defezionare: coopera al primo turno e prosegue il gioco copiando la mossa che l'avversario ha giocato al turno precedente. Il *tit for tat* permette di ottenere tutti i benefici della cooperazione nel caso incontri individui con strategie cooperative, ma può allo stesso tempo difendersi da individui con strategie che utilizzano la defezione. L'importanza di questo risultato sta proprio nella capacità di spiegare l'insorgenza e il mantenimento della cooperazione a livello evolutivo, tramite la considerazione dei soli payoff individuali (e spiegando quindi la cooperazione extra-consanguinea) [Axelrod e Hamilton, 1981].

In questo modo – data la natura dei payoff – la ripetizione di una situazione di gioco e l'utilizzo di una strategia di reciprocazione possono permettere il superamento della mutua defezione, incentivare la cooperazione e renderla stabile. Tuttavia, la possibilità di cooperazione non prova una capacità di auto-regolazione degli attori. Uno studio dello stesso Axelrod complica il gioco, concentrandosi proprio sulla regolazione e ottenendo risultati meno ottimisti.

¹⁶ Il dilemma del prigioniero coglie molti casi di dilemma sociale ed è stato ampiamente studiato (per una revisione della letteratura ed un'analisi critica della sua applicabilità ai diversi dilemmi di cooperazione, v. [Kollock, 1998]).

Modificando i payoff del dilemma del prigioniero, l'autore propone un modello basato sui seguenti elementi: probabilità di essere colti infrangendo la norma, costo dell'esercizio di sanzione, costo della punizione, propensione alla defezione e propensione alla punizione. Il risultato della simulazione dimostra che la popolazione non riesce autonomamente a sostenere la norma, ma ha bisogno di una serie di meccanismi di supporto [Axelrod,1986].¹⁷

In questo modo, l'utilizzo di forme di coercizione esterna potrebbe ancora costituire il migliore incentivo al superamento del dilemma [Hardin, 1968; 1998]. Oltre al gioco di base in tabella 1.2, avremmo un gioco di punizione tra controllori e attori del gioco di base: i payoff connessi alla defezione cambierebbero in modo proporzionale rispetto alla probabilità e all'entità della sanzione.¹⁸

1.3 Cambiare le regole: problemi del funzionalismo

Nel paragrafo precedente abbiamo tentato di mostrare l'importanza delle regole per l'azione degli attori e per i risultati delle interazioni tra attori. Qui analizzeremo alcune caratteristiche generali relative al

¹⁷ I meccanismi suggeriti da Axelrod sono i seguenti: meta-norme (sanzioni per chi non punisce), dominanza e diffusione (sostegno della norma da parte del gruppo maggioritario), internalizzazione (che implicano maggiori incentivi a punire e a rispettare la norma), deterrenza (maggiore lungimiranza sui futuri payoff connessi ad un certo comportamento presente), appartenenza ad un sottogruppo (maggiore probabilità di sanzione), valore della reputazione, legge (quale sistema specializzato di sanzione esterna e maggiore chiarezza della norma) [Axelrod, 1986].

¹⁸ Bendor e Mookherjee hanno proposto un modello formale unitario, che mostra le capacità differenziali di diverse strutture istituzionali nel regolare e sanzionare il comportamento, confrontando il caso del coordinamento orizzontale spontaneo con quello organizzato centralmente [Bendor e Mookherjee, 1987]. Partendo proprio dalla considerazione delle possibilità di soluzioni cooperative nel dilemma ripetuto, gli autori mostrano l'importanza del numero degli individui come fattore esplicativo del successo o dell'insuccesso del gruppo nell'auto-sostenere la cooperazione. Il modello sembra concordare sulle conclusioni di Olson riguardo alla difficoltà di gruppi estesi di monitorare il comportamento non permettendo un'azione collettiva efficace [Olson, 1965]. Inoltre, seguendo l'intuizione di Simon sui "nearly decomposable systems" [Simon, 1969] Bendor e Mookherjee indagano la capacità di gestione di strutture federate e suggeriscono la possibilità che queste riescano a coniugare - date alcune condizioni - i vantaggi di entrambi i sistemi.

processi di regolazione, mostrando le difficoltà di una interpretazione efficientista del cambiamento costituente.

Nel breve periodo – cioè a regole invariate – gli attori faranno le loro scelte di policy, sceglieranno le politiche all'interno delle opzioni offerte dai limiti istituzionali. La differenza tra breve e lungo periodo permette di trasformare un limite vincolante in un problema suscettibile di soluzione [Majone, 1989]: così, è possibile che nel lungo periodo gli attori agiscano direttamente nell'arena costituente per rimuovere o modificare tali limiti e compiere le scelte di policy che esorbitano le possibilità offerte dal precedente sistema istituzionale.

Questa caratterizzazione dei cambiamenti costituenti ipotizza una relazione lineare tra problemi di policy e ri-regolazione dell'arena collegata ad un'interpretazione funzionale del cambiamento costituente: le regole svolgono una funzione di policy e il cambiamento è spiegato in base al migliore svolgimento di questa funzione. Nella trattazione che segue esamineremo alcune complicazioni di questa relazione.

1.3.1 Funzionalismo e arene decisionali

Una prima precisazione riguarda un aspetto allo stesso tempo empirico e concettuale: la distinzione tra arena di policy e arena costituente.

Anche accettando una relazione funzionale, non è detto che gli attori di policy che individuano un certo problema (ed eventualmente una connessa soluzione istituzionale) siano legittimati al cambiamento costituente. Si tratta di una questione risolvibile tramite il concetto di gerarchia delle arene [Ostrom, 1990] o – in un'accezione di teoria dei giochi – di *nested games* [Tsebelis, 1992]: le azioni all'interno di un'arena non possono essere pienamente spiegate se non si comprendono i legami con altre arene.¹⁹ Nel nostro caso, non è detto che l'arena di policy sia allo stesso tempo anche costituente: è possibile cioè che le regole del gioco di un'arena decisionale siano ad essa esogene. In questo modo, gli attori che vogliono modificare regole inadeguate al

¹⁹ Questo aspetto è illustrato anche dalla versione sociale della teoria degli equilibri punteggiati, secondo cui il sistema politico ha due processi di elaborazione: un'elaborazione parallela che avviene in sotto-sistemi di policy e un'elaborazione seriale da parte del sistema politico superiore [True, Jones e Baumgartner 2007]. Così pure, il sotto-sistema di policy dell'*advocacy coalition* è compatibile con questo modello di governo [Sabatier, 1991; 2007].

raggiungimento di determinati risultati di policy non potranno farlo direttamente, ma dovranno agire sull'arena costituente.

Inoltre, al di là dell'eventuale legittimazione degli attori, il concetto di arene multiple e la distinzione tra arena di policy e arena costituente hanno un valore analitico più ampio. Anche ad attori invariati – nel caso cioè che gli attori di policy possano cambiare le regole – il processo costituente non potrà essere assimilato ad un normale *policy change*. La posta in gioco di un processo di (ri)regolazione dell'arena è per definizione una politica costituente: gli attori mostreranno preferenze, risorse e modi di interazione specifici, non equivalenti al normale processo di policy. A prescindere dal problema che ha eventualmente innescato il processo di cambiamento, le preferenze istituzionali non possono essere assimilate alle preferenze di policy, così come le strategie e le risorse degli attori potranno variare nei due processi.

Si sostiene quindi che qualunque tentativo di spiegare una riforma delle regole dovrà iniziare dall'analisi del policy making costituente, a prescindere dall'identità o eterogeneità degli attori costituenti con quelli di policy. Nel corso dell'analisi empirica utilizzeremo il modello proposto da Scharpf, secondo cui il processo politico è governato dall'interazione tra attori (caratterizzati da risorse, preferenze e orientamenti di tipo cognitivo) in un contesto istituzionale dato. L'unità d'analisi è costituita dagli *attori*, dalla loro *costellazione* e dai *modi di interazione*. Non potendo un singolo attore condizionare in modo unilaterale il processo, è necessario analizzarne la *costellazione*: quali sono gli attori coinvolti, le loro strategie, i possibili risultati delle diverse strategie adottate, le valutazioni sui risultati. Infine, l'analisi della costellazione di attori va completata con i *modi d'interazione* di cui si è già detto [Scharpf, 1997].²⁰

Queste considerazioni permettono di riflettere meglio sui processi di ri-regolazione delle arene, non limitandoci ad un'interpretazione

²⁰ Rispetto ad altri modelli di processo decisionale – come ad esempio l'*advocacy coalition* – l'*Actor Centred Institutionalism* di Fritz Scharpf e Renate Mayntz ha il vantaggio di individuare in modo chiaro gli elementi costitutivi del processo. Si tratta di un vantaggio condiviso anche dalle analisi di teoria delle reti (ciò è tanto vero che è stato sospettato che non esista un vero e proprio approccio di network, in quanto il potere esplicativo dei modelli a rete si basa per lo più sui componenti della rete [Dowding, 1995]).

esclusivamente funzionale, ma contemplando l'analisi del policy making costituente quale variabile esplicativa primaria.²¹

1.3.2 Funzionalismo, istituzionalismi e path dependence

Una seconda difficoltà dell'interpretazione funzionale riguarda il carattere di stabilità delle regole.

L'istituzionalismo razionale permette di coniugare permanenza del tempo e calcolo degli attori, in una relazione compatibile con un'interpretazione funzionale. Nonostante le regole tendano a promuovere determinate scelte [Shepsle e Boncek, 1997] le politiche costituenti sono processi ad alto rischio (nel senso che riguardano situazioni ripetute e quindi comportano conseguenze più ampie di altre politiche) caratterizzati da un alto grado di incertezza (intesa quale difficoltà di previsione sui risultati delle proprie strategie). Date queste caratteristiche, gli attori non possono usare l'arena costituente al pari dell'arena di policy, cioè non possono automaticamente cambiare le regole per scegliere le politiche. In questo modo le preferenze sulle regole sono un equivalente sofisticato di quelle sulle politiche e soltanto dopo diversi fallimenti nell'arena di policy gli attori procederanno al cambiamento costituente [Tsebelis, 1992]. In questo modo, la robustezza delle istituzioni è direttamente collegata al calcolo costi-benefici degli attori e l'interpretazione funzionale delle regole è coerente con il modello.

L'istituzionalismo sociologico e quello storico presentano una visione meno ottimizzante. Utilizzando una concezione molto ampia delle regole, comprendente anche consuetudini informali, la versione sociologica tende a concentrarsi non su una caratterizzazione costi-benefici, quanto su questioni di legittimità e riconoscimento sociale. L'istituzionalismo storico invece, pur fondandosi sull'interazione strategica tra attori e sul cambiamento volontario delle regole,

²¹ Poniamo ad esempio che la mancanza di autonomia finanziaria degli enti locali sia il nostro problema di policy e che la soluzione sia una riforma della finanza locale da parte del legislatore nazionale. La semplice esistenza del problema non produrrà una soluzione: il problema dovrà trovare una collocazione nell'arena costituente, entrando nell'agenda nazionale. Il rapporto problema-soluzione è quindi mediato e logicamente suscettibile all'influenza di fattori diversi dalla locale questione di policy.

sottolinea l'importanza di eventi accidentali nella spiegazione dell'eterogeneità istituzionale: istituzioni differenziate a livello nazionale per svolgere funzioni simili non possono spiegarsi soltanto in termini di equilibri ottimizzanti. Allo stesso modo, si evidenzia l'importanza del cambiamento delle politiche all'interno di un contesto regolativo stabile: il cambiamento delle regole è considerato un processo costoso, le istituzioni possono evolversi a nuove funzioni e il cambiamento segue dinamiche simili a quelle della dipendenza dal percorso [Hall e Taylor, 1996; Steinmo, Thelen, Longstreth, 1992].

Per una migliore accuratezza concettuale è importante distinguere tre aspetti della stabilità di una regola: la semplice permanenza nel tempo, la capacità di resistere a tentativi di riforma e il condizionamento dei risultati di un cambiamento. La stabilità quale equilibrio razionale è duratura, ma non è resistente e non condiziona gli assetti futuri: può essere molto stabile soltanto in quanto prodotto di interazioni efficienti ripetute, ma se perde il suo carattere di efficienza arriverà un punto in cui gli attori passeranno al cambiamento costituente adattandosi alle nuove condizioni. Si noti che la semplice permanenza nel tempo non pregiudica in alcun modo una spiegazione funzionale: apprezzate le maggiori difficoltà del cambiamento costituente, la relazione tra cambiamento costituente e obiettivi di policy resta ancora valida.

Al contrario, un modello di dipendenza dal percorso non implica soltanto una permanenza nel tempo, ma la resistenza al cambiamento e il condizionamento dei risultati del processo di riforma. In un cambiamento *path dependent* parte delle caratteristiche del risultato finale sono spiegate dall'influenza di eventi remoti nel tempo, che determinano una dinamica evolutiva prestabilendo un percorso di cambiamento. Nella sua formulazione originale, il *lock in* di una tecnologia inefficiente è spiegato attraverso l'effetto contestuale dei costi fissi iniziali, di una standardizzazione di fatto e della quasi-irreversibilità degli investimenti. Nel caso specifico, l'introduzione della tastiera QWERTY pur comportando una battitura più lenta e maggiore probabilità di inceppamento rispetto al modello Dvorak ha generato rendimenti crescenti che – in una situazione decisionale decentrata – ne hanno reso economicamente conveniente il mantenimento [David, 1985]. Così pure, un caso suscettibile di un'interpretazione in chiave *path dependent* sarebbe l'affermazione del supporto video VHS rispetto al Betamax della Sony: l'introduzione del

primo e i relativi effetti di rete e rendimenti crescenti avrebbero impedito la diffusione del secondo, che in teoria presentava delle qualità tecniche superiori [Liebowitz e Margolis, 1995].

Come si vede, non si tratta della semplice acquisizione del senso storico dei fenomeni economico-sociali, ma di un preciso modello di sviluppo: la dipendenza dal percorso non dice banalmente che la storia conta nelle dinamiche di cambiamento, ma – in modo molto più forte e preciso – che determinati eventi del passato possono rendere stabili le inefficienze del presente. L'opzione efficiente deve essere conosciuta al tempo della scelta e, nonostante ciò, evitata perché non conveniente. Inoltre, eventi passati – anche miseri e accidentali – assumono importanza secondo una legge di rendimenti crescenti che impedisce ai meccanismi di mercato l'aggiustamento verso l'opzione efficiente. In breve, esiste una molteplicità di equilibri con caratteristiche differenziali di efficienza e la scelta tra questi è determinata da eventi il cui errore si propaga e si rinforza nel tempo [Liebowitz e Margolis, 1995].

È facile notare che si tratta di condizioni molto stringenti. Se si vuole evitare un uso puramente retorico è necessario mantenere l'integrità teorica del concetto, evitandone stiramenti che ne facilitino il trasferimento dal caso delle tecnologie a quello del cambiamento istituzionale. Se volessimo utilizzare questo modello per spiegare la resistenza delle regole, non dovremmo semplicemente individuare un'inefficienza di qualche tipo (ad esempio un sistema non ottimale di utilizzo del pascolo) ma mostrare che tale assetto è riconosciuto come inefficiente, che si conosce un'alternativa tecnicamente superiore, ma che il passaggio a quest'ultima non risulta conveniente, rendendo quindi stabile l'inefficienza e parzialmente irreversibile il percorso intrapreso.²²

È stato sostenuto che i fenomeni politici sono generalmente soggetti al problema dei rendimenti crescenti e quindi all'eventualità di assetti *path dependent*. Innanzi tutto, la natura collettiva dell'azione

²² Un'applicazione piuttosto fedele del concetto è quella di North. Secondo il modello neoclassico di competizione, l'imitazione tra paesi dovrebbe portare ad una convergenza delle performance economiche, ma questa non si verifica perché le istituzioni sono resistenti al cambiamento: esistono ingenti costi fissi iniziali, effetti di apprendimento ed effetti di coordinamento che rendono la matrice istituzionale – cioè l'insieme interdipendente di istituzioni complementari – soggetta a forti rendimenti crescenti [North, 1990].

politica rende necessario il coordinamento di una molteplicità di individui e presenta alti costi iniziali che una volta intrapresi possono rendere stabile un determinato risultato (ad esempio l'organizzazione partitica). Ciò vuol dire che l'opzione di uscita è spesso estremamente costosa e non disponibile a livello individuale. Inoltre, la distribuzione asimmetrica del potere comporta un sistematico vantaggio dello status quo rispetto al cambiamento: un gruppo di maggioranza può consolidare la propria vittoria momentanea approvando delle regole il cui effetto si propaga e rinforza nel tempo, creando un vantaggio sistematico nelle successive interazioni. Infine, l'ambiente politico è estremamente opaco e sprovvisto di efficaci meccanismi di correzione: non esistono vettori di informazione chiari come i prezzi di mercato, le relazioni di causa-effetto sono spesso incerte, il periodo utile ad una valutazione degli effetti è generalmente più lungo del ciclo elettorale [Pierson, 2000].

Queste caratteristiche rendono problematica ogni spiegazione funzionalista delle regole: sarà infatti necessario verificare l'efficienza istituzionale, con la possibilità di incontrare lock-in di inefficienza spiegabili in base a scelte passate che hanno determinato il percorso attuale. Allo stesso modo, la questione del cambiamento delle regole diviene problematica: l'esistenza di rendimenti crescenti, la distribuzione asimmetrica del potere e le opacità descritte nel sistema politico renderebbero apertamente sospetta una concezione del cambiamento efficientista, che da un problema di policy conduca ad una soluzione istituzionale.

Seguendo questa linea argomentativa, nei suoi lavori sulla politica della scelta strutturale Terry Moe arriva ad affermare l'impossibilità di riforme efficienti delle strutture burocratiche, a causa delle strategie degli attori nel tentare di mantenere il controllo delle strutture create. Gli attori che hanno potere decisionale tenteranno di estendere il loro controllo alle decisioni future tramite accorgimenti strutturali: progetteranno cioè una riforma che – al di là dei risultati di policy – tenderà a consolidarne il potere. Allo stesso tempo, la necessità del compromesso politico implica che nel processo vengano integrate le opposte preferenze della coalizione avversaria. La somma di questi due effetti produce un disegno istituzionale inefficiente, lontano dai problemi di policy cui dovrebbe rispondere e determinato dalle contingenze del processo costituente [Moe, 1989, 1990].

Ciò che ci proponiamo nei paragrafi che seguono è rendere più specifica questa ipotesi verificando le condizioni per cambiamenti efficienti rispetto allo status quo.

1.4 Due ipotesi sui processi costituenti

In questo paragrafo tenteremo di elaborare innanzi tutto il rapporto tra effetti individuali di una regola e i suoi obiettivi: si tratta di un punto fondamentale, necessario a comprendere le caratteristiche di efficienza delle regole e propedeutico alla comprensione delle preferenze perseguite dagli attori. Di seguito indagheremo in modo più approfondito l'articolazione delle preferenze individuali nei processi costituenti, tentando di dare conto del rapporto tra preferenze, regole decisionali e risultati del cambiamento.

1.4.1 Obiettivi di policy ed effetti distributivi: razionalità e incertezza

Utilizzare la teoria dei giochi ha il vantaggio di fondare pienamente esistenza e rispetto delle regole sull'azione individuale. Permette cioè di strutturare l'interazione tra attori come un gioco in cui la regola modifica i payoff individuali rendendo più o meno probabile un certo corso di azione. L'infrazione della norma è quindi compatibile con il modello, secondo un certo fattore di rischio connesso alla probabilità che il comportamento scorretto venga scoperto e sanzionato.

Tuttavia, pur non volendo proporre una reificazione delle regole a prescindere dall'individuo, l'esposizione fatta cela l'importanza dei risultati non individuali che una certa regola tende a produrre. Passare dall'analisi delle regole a quella delle politiche necessita un cambiamento di prospettiva: invece di partire dal modo in cui i payoff individuali sono influenzati dalle regole, è necessario identificare il risultato che si vuole ottenere da un'interazione e introdurre poi la regola che assicura quel risultato. Nonostante le regole agiscano sull'individuo, un'ottica di politiche costituenti implica un'operazione a ritroso, dall'obiettivo collettivo alla regolazione dell'azione individuale.

Nel trattare le regole di payoff e il dilemma del prigioniero è stato in parte seguito questo approccio: la constatazione che attori razionali raggiungono risultati subottimali ha portato a individuare un certo risultato come desiderabile (la mutua cooperazione) e a discutere

diversi sistemi per assicurare questo risultato agendo sui payoff individuali.

Allo stesso modo, la breve esposizione sui modi di interazione quali combinazioni di regole di aggregazione e risultato ha introdotto la discussione sulla differenziale capacità delle regole di produrre o meno un certo livello di benessere sociale. In quel caso, si è anche accennato alle complicazioni derivanti dall'esistenza di problemi distributivi, cioè punti in cui il rapporto tra benessere collettivo e utilità individuale è problematico ai fini dell'accordo.

Quest'ultima considerazione introduce l'aspetto centrale dell'analisi: la possibilità che il risultato considerato desiderabile non coincida con l'interesse individuale. Tre esempi chiariranno meglio questa distinzione e permetteranno di comprenderne le implicazioni in un'ottica costituente: l'amministrazione dei pascoli nella comunità di Törbel in Svizzera, l'approvazione in Italia della legge maggioritaria del 1953 e infine il passaggio dello Sherman Act negli Stati Uniti.

In *Governing the Commons* Elinor Ostrom propone una soluzione alternativa al coordinamento centrale per la gestione delle risorse comuni. Tra i casi di successo riportati vi è Törbel, una comunità montana delle Alpi svizzere in cui 600 abitanti amministrano in modo comune alcune risorse: pascoli, foreste, sentieri e strade, sistema di irrigazione e terre improduttive. Ogni cittadino che fa parte della comunità e possiede un gregge ha diritto all'uso di queste risorse e partecipa alla regolazione dell'utilizzo votando direttamente leggi e scegliendo rappresentanti e amministratori della comunità. I contributi di mantenimento per le risorse sono dati in numero proporzionale ai capi mandati al pascolo, che sono contati quando inviati e costituiscono anche la base per la distribuzione annuale del formaggio prodotto. Infine, nessuno può inviare al pascolo più animali di quanti non ne possa autonomamente sfamare l'inverno. Questo sistema assicura da secoli la conservazione del territorio e la sua produttività, evitando i problemi di una privatizzazione (recinzione dei pascoli ed esclusione dall'uso comune) e rendendo superflua una regolazione centrale [Ostrom, 1990].

Nel 1953 De Gasperi, stanco di quell'instabilità governativa che sarebbe diventata una caratteristica tipica della storia della prima repubblica, decise di riformare la legge elettorale in senso maggioritario, tramite l'approvazione di un premio di maggioranza da

attribuire allo schieramento che avesse raggiunto il 50% più uno dei voti. Questo progetto faceva parte di quel modello di democrazia protetta che la DC riteneva di dover attuare per preservare lo stato repubblicano dagli attacchi della destra e della sinistra [Ginsborg, 1989]. L'opposizione parlamentare gridò all'offesa della Costituzione e tentò in ogni modo di contrastare la legge, subito ribattezzata eloquentemente legge truffa. Tuttavia, né l'accanita propaganda né il pesante ostruzionismo parlamentare fermarono l'azione del governo, che decise di porre sia al Senato che alla Camera la questione di fiducia, assicurando il passaggio della legge [Galli, 1978].

L'ultimo esempio è in parte teorico. Il mercato di concorrenza perfetta può considerarsi un'istituzione complessa fondata su una precisa configurazione di regole: nessuna barriera all'entrata o all'uscita (regola di demarcazione), i singoli operatori sono price-taker (regola di autorità), l'informazione è perfetta (regola di informazione). Questa precisa configurazione (insieme ad altre caratteristiche relative ai beni, agli operatori e ai fattori produttivi) permette il raggiungimento dell'equilibrio di mercato, cioè l'incontro tra domanda e offerta nel punto in cui il prezzo eguaglia il ricavo marginale. Questo risultato è tanto importante da giustificare l'azione delle autorità pubbliche per tentare di riprodurre artificialmente le condizioni di mercato. Uno dei primi casi di regolazione antitrust è quello statunitense: nel 1888 in seguito alla scoperta di alcuni casi di trust industriale, i senatori Reagan e Sherman presentarono un atto il cui scopo doveva essere quello di assicurare piena e libera competizione al fine di prevenire i consumatori da tutti i tentativi di innalzare i prezzi a loro spese. Il lavoro sull'atto durò fino al 1890, quando ne fu approvata una versione emendata. In aula e in commissione la discussione si era divisa tra chi riteneva di dover proteggere il diritto del consumatore dagli attacchi delle imprese e chi sosteneva la libertà dell'iniziativa privata, considerando gli accordi tra imprese più un modo di concorrere che un'azione sleale [Peritz, 1990].

L'analisi di questi tre casi chiarisce bene la differenza tra obiettivi della regolazione e utilità individuali. Al di là delle profonde differenze esistenti, nei tre casi la regolazione risponde ad un preciso obiettivo teoricamente separabile dall'utilità individuale degli attori: conservare la produttività del pascolo, garantire la stabilità governativa, assicurare prezzi e quantità concorrenziali. Ciò ovviamente non esclude che il conseguimento di questi obiettivi passi per la regolazione del

comportamento individuale: limitazione e monitoraggio dell'uso delle risorse, attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione vincente, divieto di accordi, concentrazioni e fusioni. Tuttavia, è importante notare che la regolazione dell'azione è strumentale al raggiungimento di un obiettivo che non è direttamente connesso agli effetti sull'utilità individuale. Una trattazione di teoria dei giochi rischia proprio di nascondere questo nodo del problema regolativo, legato al rapporto tra l'obiettivo della norma e l'utilità individuale.

È stato giustamente sostenuto che i casi empirici considerati nel lavoro di Ostrom presentano caratteristiche del tutto particolari che in parte ne spiegano il successo: in essi si verifica infatti la coincidenza tra la struttura causale del problema (chi o che cosa produce il problema) la struttura di impatto (quali attori subiscono le conseguenze negative e sono quindi interessati ad una soluzione) e la struttura risolutiva (gli individui che hanno il potere di risolvere il problema) [Mayntz, 2003]. Pur essendo rilevante, questo carattere non sembra permettere una distinzione efficace tra il caso di Törbel e l'approvazione della legge elettorale maggioritaria. In quest'ultimo c'è sicuramente coincidenza tra struttura risolutiva e struttura d'impatto (la maggioranza parlamentare), mentre la struttura del problema è forse di più difficile identificazione (le scelte dell'elettorato, la frammentazione partitica, il sistema elettorale, la debolezza della DC, le forti differenze territoriali, ecc.). Tuttavia, non sembra essere questo il carattere veramente distintivo. Riteniamo invece che la differenza fondamentale tra Törbel, la legge elettorale del 1953 e lo Sherman Act risieda proprio nel modo in cui si articola il rapporto tra interesse individuale e obiettivo della regola.

L'utilizzo delle risorse comuni può rappresentarsi come un dilemma del prigioniero, che – almeno sotto il profilo che qui interessa – presenta caratteristiche non problematiche: se è vero che la mutua defezione è razionale è vero allo stesso tempo che esiste un risultato – la mutua cooperazione – in cui non solo gli attori otterranno un payoff individuale più alto rispetto all'azione unilaterale, ma massimizzeranno il benessere collettivo (si ricordi che $R > (S + T)/2$) e distribuiranno questo benessere con uguali incrementi di utilità individuale. Di qui, la ripetizione del dilemma e i meccanismi discussi possono assicurare la coincidenza tra massimo benessere collettivo, incremento dell'utilità individuale e pace distributiva.

Si tratta di un insieme di condizioni del tutto speciale, non sempre disponibile e non verificato negli altri due casi, in cui non esiste una soluzione in cui utilità individuale e benessere collettivo sono ugualmente incrementati e la distribuzione dei vantaggi non è oggetto di conflitto. Per quanto riguarda la legge elettorale, perfino ipotizzando una condivisione sul problema della stabilità governativa e sulla soluzione maggioritaria, quest'ultima avrebbe sempre comportato una plausibile riduzione dell'utilità individuale per l'opposizione. Se ci riferiamo ancora alla rappresentazione cartesiana in figura 1.4, il passaggio della legge elettorale potrebbe equivalere ad un movimento dal punto A al punto B, giacente su un isoquanto superiore ma con una perdita di utilità su x (la nostra opposizione): un attore razionale tenterebbe di evitare quel risultato.

Questa stessa non linearità tra interesse individuale e obiettivo della regola è presente anche nel caso della concorrenza perfetta. La ratio delle regole anti-trust è proprio quella di limitare l'azione di uno degli attori – le imprese – che possono trarre maggiore profitto da azioni collusive a danno dei consumatori. Il contrasto di vedute riportato nella discussione dello Sherman Act mostra l'esistenza di interessi individuali opposti nei confronti della soluzione collettiva della perfetta competizione, mentre la necessità di una legislazione antitrust indica la possibilità che le imprese hanno di incrementare in modo unilaterale la propria utilità individuale (il consumatore non ha una strategia di risposta e defezione che produca un risultato $P < T$).

Questo vuol dire che in entrambi i casi la norma non è neutrale, ovvero produce effetti distributivi differenziati per gli attori: la regola favorirà determinati esiti e questi potranno comportare un decremento dell'utilità individuale dei partecipanti.

In questo caso, gli attori distingueranno tra l'obiettivo di policy (cioè il problema che la regola mira a risolvere: instabilità governativa, turbative della concorrenza) e il proprio obiettivo individuale (massimizzazione del profitto, conservazione di un potere di veto, egemonia parlamentare). In tal senso, la specialità di Torbel è quella di essere un caso in cui l'obiettivo di policy permette un aumento dell'utilità individuale e collettiva.

Nella tabella 1.3 sono elencati alcuni esempi di regole costituenti, articolando la distinzione tra obiettivi di policy ed eventuali effetti individuali positivi o negativi.

Tab. 1.3 Alcuni esempi del rapporto tra utilità individuale e obiettivi delle regole

Tipi di regole	Esempio	Obiettivo di policy	Effetto individuale positivo +I	Effetto individuale negativo - I
Demarcazione	Affidamento di servizi in house	Controllo diretto della gestione	Municipalizzate	Imprese private
Posizione Autorità	Potere di decretazione del governo	Legislazione di urgenza	Governo	Parlamento
Aggregazione Risultato	First past the post	Stabilità governativa	partiti maggiori e/o a forte radicamento territoriale	partiti minori e diffusi sul territorio
Payoff	Regionalizzazione spese sanitarie	Controllo della spesa	Regioni efficienti	Regioni inefficienti

Vale la pena notare che la distinzione è in molti casi puramente teorica, in quanto la ratio di una regola può consistere proprio nella protezione di una determinata categoria di attori (così è ad esempio nel caso della tutela della concorrenza). Inoltre, la distinzione non implica un'interpretazione delle regole né in senso nettamente funzionale (le regole costituenti rispondono ad un problema) né in senso esclusivamente distributivo (le regole favoriscono un attore). Infine, non si dà alcun criterio normativo per discernere la giustizia di una regola: anche quando le asimmetrie distributive possano essere giustificate in base ad un determinato principio di equità o giustizia, ciò che è importante per un'analisi del processo costituente è l'esistenza di preferenze potenzialmente conflittuali. Riguardo all'esempio della legge elettorale del 1953 non è importante l'interpretazione più o meno predatoria della decisione della DC: al di là dell'eventuale strumentalità del problema e della correttezza della soluzione, ciò che rileva per l'analisi dell'azione costituente è che la norma avrebbe potuto giovare al partito maggiore e danneggiare l'opposizione.²³

²³ Il carattere distributivo delle regole sembrerebbe contrastare con le caratteristiche derivanti dalla celeberrima tipologia di Lowi, in cui le politiche costituenti si caratterizzano per l'applicazione remota della coercizione all'ambiente dell'azione. In tal senso hanno un carattere pubblico più spiccato rispetto alle altre politiche, mentre l'aspetto distributivo sembrerebbe tipico di politiche con effetti più chiaramente privati, distributive o redistributive [Lowi, 1972]. Questo apparente contrasto risiede in parte nella definizione data di politiche costituenti, in cui è stato considerato il cambiamento delle regole di una qualsiasi arena decisionale in modo abbastanza ampio da comprendere anche caratteri che in Lowi sarebbero forse più propriamente

Introduciamo quindi un principio di razionalità delle preferenze nella scelta delle regole:

Se è possibile individuare per due regole R e R₁ due effetti individuali rispettivamente α e β, se un attore A preferisce α allora egli preferirà R.
In simboli:

$$\begin{aligned} & \exists R(R \wedge \alpha) \wedge \exists R_1(R_1 \wedge \beta) \\ & \forall A(PA\alpha \rightarrow PAR) \end{aligned} \quad (1)^{24}$$

dove P indica la relazione di preferenza. Il principio riguarda esclusivamente le preferenze perseguite nel processo da un attore, senza dire nulla sulla regola eventualmente scelta. Rispetto alla discussione condotta finora, questo principio dice ad esempio che nel caso in cui esista una regola R₁ che massimizza un certo risultato di policy e una regola R che permette un maggiore incremento di utilità individuale rispetto alla prima, allora il nostro decisore sceglierà R.²⁵ In questo modo, anche rispetto ad un obiettivo di policy eventualmente condiviso, l'identità del decisore non sarà neutrale rispetto alle preferenze perseguite nel processo costituente.²⁶ L'ipotesi generale è quindi che attori razionali tenderanno di massimizzare la propria utilità

regolativi. Tuttavia, resta il fatto che al contrario delle politiche regolative, il carattere distributivo non rileva qui rispetto all'individuo in quanto tale, ma all'individuo in quanto decisore, cioè titolare di una posizione all'interno di un processo decisionale. In tal senso, le politiche costituenti restano quelle più propriamente pubbliche, in quanto giocate da attori nei loro ruoli istituzionali, ma sono proprio questi attori che possono essere soggetti ad un conflitto distributivo.

²⁴ Simboli e analisi logiche seguono [Lemmon, 1965] e [Berto, 2007]:

∀	∃	→	∧	∨	¬
Quantificatore universale	Quantificatore esistenziale	Implicazione materiale	Congiunzione	Disgiunzione	Negazione

²⁵ Così, secondo il principio in (1) se R₁ è la regola di liberalizzazione del mercato che ha l'effetto di abbassare i prezzi del servizio di telefonia, il monopolista preferirà sempre la regola R di mantenimento del monopolio.

²⁶ Basta pensare alla differenza tra un'autoregolazione delle imprese e la regolazione esogena del caso dello Sherman Act, oppure ad una ri-regolazione elettorale in cui l'opposizione avesse avuto un potere di veto sulla legislazione.

individuale nella scelta delle regole, il che potrà non corrispondere al perseguimento di un determinato obiettivo di policy.

Questo principio di razionalità è in parte limitato soltanto dalla capacità di previsione di effetti individuali differenziati connessi all'approvazione di regole diverse. L'incertezza sugli effetti futuri della regola fa sì che la condizione per perseguire il proprio interesse partigiano nel processo costituente (anche a scapito di regole più efficienti) è data dalla possibilità di abbattere il velo di incertezza: prevedere i futuri problemi, la propria posizione su questi e trovare la regola che massimizza il vantaggio atteso [Buchanan e Tullock, 1962].

In tal senso, una situazione costituente ideale è esemplificata dalla scelta di una regola alternativa all'inizio di un gioco. Se prima di una partita a poker stabiliamo che il colore batte il full non ci saranno preferenze partigiane perché non ci saranno effetti distributivi prevedibili: non sappiamo che carte avremo in mano nel corso della partita e – soprattutto – potremo adattarci senza alcun problema alla nuova regola, giocando secondo la nuova scala dei punteggi. Questa regola ha dunque due caratteristiche speciali: il processo di distribuzione è del tutto casuale e non c'è alcuna relazione tra la regola e le dotazioni attuali degli attori. In questo caso i partecipanti non potranno perseguire interessi partigiani: preferiranno regole eque, cioè indifferenti rispetto alle loro posizioni individuali.

A meno di immaginare una situazione contrattuale primitiva, queste condizioni sono difficilmente riproducibili nei processi reali: nonostante gli attori non potranno avere risultati certi sugli effetti delle proprie strategie costituenti, potranno in molti casi stabilire almeno un insieme di risultati possibili. Con riferimento alla legge elettorale del 1953 ad esempio possiamo dire senz'altro che se la DC pensava di assicurarsi il premio elettorale sbagliò le proprie previsioni. Questo risultato non è però determinante in quanto non considera il fatto che la DC aveva la certezza – a meno di un vero e proprio stravolgimento dello storico dei voti – di essere l'unica forza in grado di assicurarsi quel premio: si trattava quindi di una regola i cui effetti – seppure incerti – costituivano un'alternativa tra un eventuale vantaggio o lo status quo.

Tuttavia, il punto centrale e ancor meno rassicurante è che l'incapacità di previsione degli attori, e quindi il fatto che il perseguimento del proprio interesse partigiano possa non portare ai

risultati sperati, non implica il perseguimento di obiettivi di policy. L'approvazione di una regola R al tempo t_0 per ottenere un incremento della propria utilità individuale in t_1 renderà la regola inefficiente anche nel caso in cui l'effetto previsto non si verifichi. Anche se l'attore non avrà ottenuto l'incremento di utilità che prevedeva, la regola R resterà progettata per quel preciso interesse partigiano. Il fatto che le regole abbiano effetti ripetuti, rende le intenzioni al tempo costituente t_0 importanti non solo per il risultato al tempo t_1 , ma per tutte le interazioni successive fino ad un secondo momento costituente.²⁷

Il quesito cui tenteremo di trovare risposta è quindi se è possibile assicurare la scelta di regole efficienti nel caso in cui gli attori siano razionali nel senso in (1), possano o credano di poter prevedere gli effetti individuali della regola e non esista un risultato pacifico dal punto di vista distributivo.

1.4.2 Regolazione economica e regolazione costituente

Il principio di razionalità enunciato non dice nulla su quali siano le preferenze perseguite, cioè quali siano i parametri utilizzati dagli attori per misurare la propria utilità individuale. Se le regole hanno effetti diretti sulla funzione di utilità dei decisori, comprendere l'interesse individuale è un processo più o meno immediato. Nel caso dello Sherman Act imprese razionali hanno un incentivo alla collusione e consumatori razionali preferiscono un prezzo più basso: se esiste una regola R che permette la collusione e una R_1 che non la permette, allora le imprese preferiranno R , mentre i consumatori R_1 . Tuttavia, nell'esempio citato gli attori su cui le regole agiscono non possiedono potere costituente: dobbiamo quindi fare alcune ipotesi sulla funzione di utilità dei decisori.

²⁷ Per illustrare il punto, si consideri un servizio municipale inefficiente e il tentativo di migliorarne la gestione introducendo un regime di concorrenza per il mercato. Poniamo che l'attuale gestore riesca al tempo costituente t_0 a far approvare una regola che imponga una barriera all'entrata onerosa – come ad esempio l'acquisto dei beni dell'incumbent – in modo da limitare la concorrenza e plausibilmente vincere più facilmente la gara. Se il nostro obiettivo di policy è migliorare la concorrenza del settore, non è tanto importante ciò che accade al tempo t_1 – se la municipalizzata riuscirà effettivamente ad ottenere l'affidamento – quanto il fatto che la regola vigente è sistematicamente sbilanciata in favore dell'incumbent e limita di fatto la concorrenza nella gestione.

È possibile dare una prima interpretazione in termini di protezione dell'interesse pubblico: i legislatori rappresentano i cittadini e proteggeranno l'interesse della maggioranza. Così descritto, il modello sembra più ingenuo di quanto in realtà non sia. Se infatti ipotizziamo legislatori interessati alla rielezione, potremmo attribuire il rispetto della volontà degli elettori e la massimizzazione del proprio sostegno elettorale in un modo che coniuga interesse individuale e interesse collettivo. Un modello più raffinato di questo è stato elaborato nella teoria della regolazione economica, con implicazioni non del tutto coerenti con l'ipotesi della protezione dell'interesse pubblico.

Nel 1971 George Stigler introdusse la teoria della cattura, secondo la quale i legislatori vengono catturati dalle elite economiche e dalla loro domanda di regolazione. La regolazione non risponde all'intenzione di protezione del pubblico da parte dei legislatori, ma è prodotta in risposta a imprese che utilizzano le proprie risorse per procurarsi i beni che lo stato può offrire: sussidi, barriere all'entrata, vantaggi rispetto a beni sostituiti, fissazione dei prezzi. Il legislatore d'altra parte massimizza la sua utilità con l'elezione e domanda l'appoggio delle imprese, tentando allo stesso tempo di minimizzare l'opposizione politica. Per meccanismi simili a quelli della logica dell'azione collettiva di Olson e grazie all'imperfezione dell'informazione all'interno del mercato politico, gruppi diffusi hanno minori probabilità di catturare il legislatore. Quest'ultimo avrebbe quindi una funzione di utilità fortemente influenzata dalle imprese [Stigler, 1971].

Le intuizioni di Stigler sono state estese e formalizzate da Peltzman, secondo il quale il legislatore deve massimizzare la seguente differenza M:

$$M = n \cdot f - (N - n) \cdot h \quad (2)$$

n = numero dei potenziali elettori all'interno del gruppo beneficiario

f = probabilità di sostegno da parte di quel gruppo

N = totale dei potenziali elettori

h = probabilità di opposizione da parte di chi è tassato

Il modello specifica come segue le due probabilità di appoggio e opposizione, f e h:

$$f = f(g) \quad (3)$$

dove g è il beneficio netto pro-capite:

$$g = \frac{T - K - C(n)}{n} \quad (4)$$

T = capitale trasferito al gruppo beneficiario

K = capitale speso dai beneficiari in finanziamenti elettorali, lobbying, e ogni manovra per ridurre l'opposizione

C(n) = costi di organizzazione

$$h = h(t, z) \quad (5)$$

$$z = K/(N - n) \quad (6)$$

t = imposta da regolazione

z = spese per mitigare l'opposizione

L'importanza del lavoro di Peltzman sta nell'estendere l'approccio di Stigler alla competizione tra gruppi per la cattura del legislatore. Così modificato, il modello mostra che il decisore razionale tenderà a modulare costi e benefici in modo da includere nel gruppo dei beneficiari soggetti diversificati: in breve, non potrà far ricadere su un solo gruppo i costi della regolazione e nemmeno dirigerne in modo univoco i benefici. Nonostante i vantaggi dei produttori nell'organizzare l'accesso all'offerta di regolazione, il decisore razionale non avrà come strategia dominante la protezione pura e semplice delle imprese: ogni volta che un gruppo di consumatori potrà offrire voti o sostegno economico in cambio di una deviazione marginale dell'equilibrio regolativo, il decisore offrirà questa soluzione. I costi di organizzazione e l'imperfezione dell'informazione renderanno infatti improbabile una reazione contraria del produttore a questo nuovo equilibrio [Peltzman, 1976]. Un'ulteriore estensione della teoria riguarda i costi connessi alla regolazione: dato che si tratta di un processo di distribuzione di ricchezza, il sistema è sensibile alle inefficienze, così che regolazioni che non producono un premio sufficiente saranno evitate [Becker, Gary 1983]. I risultati, seppure non del tutto rassicuranti, confermano l'importanza dell'informazione, dell'opinione pubblica e dell'attività politica dei cittadini nell'accrescere il peso delle preferenze di questi nella funzione di utilità del decisore: queste ipotesi di protezione dell'interesse pubblico sono state oggetto di test empirici che ne hanno dimostrato la validità [Becker, Gilbert 1986].

Riferendosi alla regolazione economica, il modello assume l'esistenza di un beneficio atteso positivo (g) al netto dei costi di pressione e – contestualmente – di un maggior peso della tassazione (t). Se una regola produrrà un $g > 0$ allora esisterà un mercato della

regolazione, in cui ogni individuo o gruppo che ritenga di ottenere un g positivo tenterà di catturare il legislatore. Allo stesso tempo, con $g > 0$ avremo anche una maggiore tassa e quindi – se l’informazione è perfetta – una contestuale opposizione. Nel modello, t e g si trasformano in effetti elettorali, cioè in un appoggio o sostegno per l’elezione o la rielezione. Possiamo quindi affermare che una regola che distribuisce costi (t) e benefici (g) su attori esterni all’arena decisionale comporta un’azione (β) da parte di questi, con effetti positivi o negativi sull’utilità individuale del decisore calcolata in termini elettorali:

$$(t \wedge g) \rightarrow \beta \quad (7)$$

ovvero t e g è condizione sufficiente per β . La (7) stabilisce una relazione tra due ordini di effetti distributivi: gli effetti diretti della regola sugli attori soggetti alla regolazione e gli effetti individuali sui decisori calcolati in termini di costi e benefici elettorali (β). Con β indicheremo un effetto elettorale inteso in senso ampio: una qualsiasi azione da parte di attori esterni all’arena (sovvenzione, voto, propaganda, lobbying) in qualsiasi direzione (pro o contro), indipendente dalle preferenze dei decisori.²⁸

Se la (7) è verificata l’arena costituente produrrà delle esternalità. Ciò vuol dire che attori esterni potranno contare costi e benefici derivanti dalla regolazione: il processo decisionale approssimerà un assetto pluralista, in cui diversi gruppi entreranno in competizione per l’accesso alla regolazione, mentre gli attori costituenti sceglieranno la regola che massimizza il proprio sostegno elettorale. Tale relazione inquadra non solo i casi di regolazione direttamente economica come quello dello Sherman Act, ma anche casi di politiche tipicamente

²⁸ Si noti che il segno di implicazione materiale (\rightarrow) non indica una sequenza temporale tra gli elementi della relazione e nemmeno un vero e proprio rapporto causale, indica soltanto che il condizionale è falso nel caso in cui l’antecedente sia vero e il conseguente falso. In questo modo, β non è solo una reazione ad un costo o beneficio imposti precedentemente, ma – seguendo il modello della cattura – può essere contestuale alla progettazione della regola: β non equivale solo ad un voto in conseguenza di una nuova tassa, ma comprende anche l’opposizione all’approvazione della stessa e l’azione di lobby degli ipotetici beneficiari. La (7) riguarda quindi sia il processo decisionale relativo alla regola che le successive reazioni ad essa.

costituenti con effetti distributivi, come ad esempio una riorganizzazione federale in cui le future unità federali abbiano redditi differenziati: in questo caso l'esistenza di effetti distributivi asimmetrici fa prevedere la presenza di un effetto elettorale e quindi di un mercato della regolazione. Nonostante il modello della cattura imponga di non pensare in modo ingenuo il processo di regolazione, in questo caso esistono delle condizioni (informazione, attività politica, ritorno in termini elettorali) che permettono di prevedere l'integrazione delle preferenze dei cittadini nella funzione di utilità del decisore.

L'implicazione derivabile dalla (7) è che una regola che non ha effetti elettorali non produce un costo o un profitto su attori esterni all'arena.

$$\neg\beta \rightarrow \neg(t \wedge g) \quad (8)$$

Gli attori esterni non percepiranno né un danno derivante dalla regola né un beneficio netto positivo: non ci saranno quindi né tentativi di cattura né opposizioni. Con specifico riguardo ai cittadini e alle preferenze di voto, una riforma di questo tipo non sposterà voti, in quanto le preferenze saranno largamente modellate su quelle del proprio schieramento politico. La (8) indica che non potendo contare direttamente benefici o costi (una detrazione d'imposta o una maggiore tassa) qualunque sia la scelta del legislatore, questa non produrrà effetti elettorali. Un esempio di regola con queste caratteristiche potrebbe essere una riforma dei regolamenti parlamentari, in cui difficilmente attori esterni all'arena decisionale potrebbero considerare vantaggiosa la partecipazione (in sostegno o opposizione) o derivarne successivamente una motivazione di voto.

La relazione derivata in (8) mostra l'impossibilità di estendere il modello della cattura a casi di regolazione non economica. Se non ci sono né tasse né profitti derivanti dalla regola il processo di distribuzione caratteristico del modello non può avvenire: non ci sarebbero tentativi di cattura da parte di attori esterni e i decisori non avrebbero nessun effetto elettorale da massimizzare.

Basare la funzione di utilità dei non decisori sull'interesse economico permette di risolvere un'apparente contraddizione tra teoria e dati empirici relativi alle riforme costituenti: mentre la prima evidenzia l'importanza delle regole e quindi il vantaggio di partecipare ai processi di ri-regolazione, i secondi registrano risultati poco confortanti riguardo alla partecipazione e all'interesse dei cittadini nei

cambiamenti costituzionali [Voigt, 1997]. Una distinzione fondata sull'interesse economico permetterebbe di formulare previsioni abbastanza corrette – quanto meno approssimando per difetto – su quali cambiamenti costituenti attiveranno un processo plurale di opposizione e sostegno (e quindi anche l'intervento o l'interesse dei cittadini). Il confronto tra una riforma dei regolamenti parlamentari e la riorganizzazione federale di cui si è detto è un buon esempio della rilevanza di questa distinzione.

Nonostante un interesse esclusivamente economico possa essere considerato riduttivo, per definizione il sottogruppo di riferimento di una regola costituente non è l'individuo in quanto tale, ma in quanto detentore di un ruolo all'interno di un'arena decisionale. L'individuo rileva soltanto quale decisore ed è quindi piuttosto raro che il pubblico in senso ampio sia il destinatario di una regola costituente o possa misurarne in qualsiasi senso gli effetti.

Più in generale, la percezione degli effetti di una politica è questione di grado: nonostante in molti casi sarebbe un'improprietà affermare che individui e gruppi esterni all'arena decisionale non subiscano le conseguenze di una politica costituente, ciò che rileva è se l'effetto percepito è tale da attivare un effetto elettorale. Riprendendo il caso della legge del 1953, è possibile senz'altro affermare che la stabilità governativa sia un bene per tutti i cittadini: il punto che però qualifica la forma del processo decisionale è la percezione di un effetto tale da rendere profittevole la partecipazione nel processo. Così pure è possibile discutere quanto una revisione organizzativa o istituzione di nuovo ente o commissione possa essere percepita dai cittadini quale apportatrice di un effetto benefico, nonostante i possibili guadagni di efficienza. Ancora, se torniamo agli esempi forniti in tabella 3, gli obiettivi di policy lì elencati (legislazione d'urgenza, stabilità governativa, controllo della spesa, ecc.) possono tutti rientrare in un'idea di interesse generale, ma difficilmente saranno percepiti come costi e benefici diretti da parte dei non decisori in un modo da rendere profittevole l'ingresso nel processo.

Se ciò è vero, anche allargando il nostro modello di attore a interessi non economici, le politiche costituenti presenterebbero di default una scarsa attrazione per attori esterni all'arena. L'assenza di effetti economici e di un referente individuale insieme ad una generale debolezza degli effetti percepiti renderebbero il processo costituente

limitato ai soli decisori.²⁹ Se queste condizioni sono verificate, all'assenza di effetti percepiti dai non decisori, corrisponderà un effetto elettorale nullo: è quindi importante chiedersi quali saranno le preferenze del legislatore.

Se restiamo all'interno del modello Stigler-Peltzman, politiche che non hanno effetti elettorali non permettono di fare previsioni sulla funzione di utilità dei decisori. Uno dei problemi del modello della regolazione è che i decisori sono considerati interessati alla sola rielezione e non ad esempio ad un più generale benessere economico, in cui l'elezione avrebbe soltanto un ruolo strumentale. Se accettiamo di uniformare il modello e di estendere la funzione di utilità dei decisori all'interesse economico, i costituenti sarebbero disposti a rinunciare ad un beneficio elettorale in cambio di vantaggi economici diretti [Hirshleifer, 1976]. Se poi estendessimo le preferenze a ideologie e convinzioni personali del legislatore [Levitt, 1996], la parte giocata dall'effetto elettorale ne uscirebbe ancora ridimensionata. Rispetto alla tabella 3, a fronte degli obiettivi di policy citati, i decisori potrebbero considerare gli effetti individuali diretti (una restrizione o un allargamento delle competenze, un vantaggio o uno svantaggio politico, l'infrazione o la promozione di un certo valore) e fare gli eventuali trade-off.³⁰

Questa estensione della funzione di utilità del decisore ha delle importanti conseguenze sul modello della cattura. Ipotizziamo che la funzione di utilità del decisore si componga di due elementi: il primo riguardante gli effetti elettorali β e – oltre a questo – una componente residuale δ diversa da β , relativa a tutti gli altri effetti (economici e non) considerati dal decisore nell'approvazione della regola. Avremo quindi:

²⁹ A queste caratteristiche specifiche delle regole costituenti si aggiungerebbe poi la più generale opacità del sistema politico di cui si è parlato in precedenza [Pierson, 2000]: la difficoltà di discernere relazioni chiare tra azioni e risultati renderebbe ancora più improbabile l'intervento di attori esterni.

³⁰ Come si vedrà, questi effetti saranno amplificati per le politiche costituenti, date le caratteristiche descritte. Così ad esempio mentre l'istituzione di una commissione indipendente per la valutazione dei servizi potrebbe non attrarre l'attenzione del cittadino o di gruppi esterni all'arena decisionale, il legislatore potrebbe ritenere proficua ad esempio una colonizzazione della commissione.

$$U_x = \beta_x + \delta_x \quad (9)$$

Molto semplicemente, la funzione di utilità di un decisore x è rappresentata dalla somma algebrica dei due effetti. Ipotizziamo che l'attore sia indifferente tra le due dimensioni e che conti soltanto i valori dell'utilità totale U_x . Ogni politica si situerebbe in uno spazio bi-dimensionale come in figura 1.6, composto da certi valori di β e δ .³¹ In questo modo, una politica per la concorrenza potrebbe essere considerata dal nostro decisore non solo – come nel caso della regolazione economica – per quanto riguarda gli effetti elettorali, ma anche per effetti individuali diretti, che potrebbero variare ad esempio secondo l'identità del decisore (se questo è oltre che un decisore un consumatore o un imprenditore).

La retta r segna il confine delle opzioni di scelta razionale: tutti i punti che si situano su r o in alto e a destra di r sono punti in cui $U_x \geq 0$. È facile vedere che i risultati del modello di Peltzman riguardo alla protezione dell'interesse pubblico sono ampiamente ristretti nel caso in cui si ammetta che il decisore possa avere altri interessi oltre a quello della rielezione. Innanzi tutto, mentre il modello della cattura ammette tutte le opzioni con $\beta > 0$, in figura 1.6 quelle al di sotto di r hanno utilità totale negativa e non sono ammissibili a meno di ipotizzare che un attore pesi in modo differente i due effetti preferendo β . Inoltre, sono ammissibili tutte quelle opzioni con $\beta < 0$ ma con $U_x \geq 0$, così che il decisore non solo sarà indifferente tra A, B e C, ma preferirà B a D. Infine, si potrebbe ipotizzare che il legislatore pesi in modo diverso i due effetti, preferendo scambiare incrementi di δ con decrementi di β .

³¹ Nonostante l'utilizzo e i risultati siano del tutto diversi, la rappresentazione delle politiche in uno spazio a due dimensioni mi è stata suggerita da [Rae e Taylor, 1971]. In quel caso i due autori situavano le diverse opzioni per la costruzione e localizzazione di un parco pubblico in uno spazio a due dimensioni che rappresentava la spesa e la distanza dal centro cittadino.

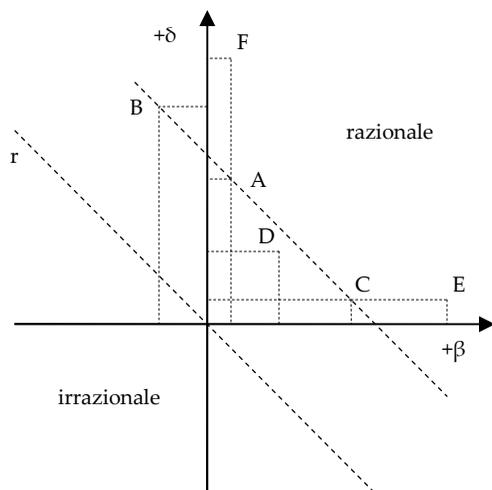


Fig. 1.6 Effetti elettorali (β) ed effetti individuali residuali (δ)

Rispetto al diagramma in figura 1.6, il modello della cattura ipotizza regole con $\delta = 0$, cioè in cui l'interesse individuale del decisore è nullo e interamente determinato dall'effetto elettorale. In questa situazione, l'unico modo per migliorare la propria posizione è quella di aumentare il sostegno elettorale e – in un'ottica di riforma – dirigere il cambiamento incrementando β . In questo modo, secondo le condizioni già dette, sono permesse anche le ipotesi già dette di protezione dell'interesse pubblico e di inclusione dei consumatori nel gruppo dei beneficiari.

Le politiche costituenti, così come definite dalla (8), costituirebbero un caso speculare a quello della regolazione economica, in cui i decisori hanno soprattutto interessi diretti e l'effetto elettorale è di default basso o nullo. In una prospettiva costituente ciò vuol dire che – dato un valore trascurabile dell'effetto elettorale – attori razionali che tentano di migliorare la propria utilità lo faranno incrementando δ , cioè gli effetti individuali della regola.

Come in Lowi quindi, la politica oggetto di riforma è una variabile indipendente del processo: nel caso in cui un attore si trovi di fronte ad una politica direttamente vantaggiosa e con effetti elettorali

trascurabili, nel processo di riforma massimizzerà δ (ad esempio con un cambiamento da A a F); nel caso in cui siano gli effetti diretti ad essere trascurabili, il decisore avrà soltanto la strategia di incremento di β (con un possibile spostamento da C ad E). Tornando alla legge elettorale del 53, se essa rientra nel caso $\delta > 0$ $\beta = 0$, non solo – com'è possibile in altri casi – gli attori possono valutare il loro interesse partigiano, ma la massimizzazione di quest'ultimo è l'unica strategia razionale di riforma. Questo risultato è riassunto in tabella 1.4: come abbiamo detto i due casi descritti implicano un tipo di processo (più o meno plurale) e una precisa strategia di riforma (l'incremento esclusivo di uno dei due effetti).

Tab. 1.4 Regolazione economica e regolazione costituente

	REGOLAZIONE ECONOMICA	REGOLAZIONE COSTITUENTE
	$\delta = 0$ $\beta > 0$	$\delta > 0$ $\beta = 0$
Processo decisionale	Plurale, intervento di attori esterni, possibilità di cattura e condizioni di protezione dell'interesse pubblico	Partecipato dai decisori, perseguimento del proprio interesse individuale
Strategia di riforma	Massimizzazione degli effetti elettorali	Massimizzazione dei benefici individuali

Mentre nella regolazione economica il processo assumerà una forma plurale, nelle politiche costituenti con $\beta = 0$ il processo sarà partecipato dai soli decisori: non ci saranno né tentativi di cattura né effetti elettorali. Il decisore avrà massima libertà decisionale, non dovrà pesare le proprie preferenze rispetto a quelle di attori esterni all'arena e non dovrà temere effetti elettorali negativi.³²

³² Si noti che nella situazione decisionale $\delta > 0$ e $\beta = 0$ si può far rientrare anche il caso di Törbel, in quanto per definizione la decisione diretta non contempla effetti elettorali. Più importante, questo modello di scelta in cui β è trascurabile, può applicarsi in modo fruttuoso anche a decisori non soggetti a β , come ad esempio gli attori burocratici. Di fatto, limitando l'analisi agli effetti elettorali, il modello della cattura non solo restringe la funzione di utilità dei legislatori alla sola rielezione, ma esclude qualsiasi decisore che non subisca questi effetti. Seguendo Niskanen, l'interesse individuale dell'attore burocratico è assimilabile alla massimizzazione del budget, cioè all'allargamento delle proprie competenze e risorse, così com'è possibile concepire l'interesse di un dirigente di un'unità aziendale [Shepsle e Boncek, 1997]. Un'interpretazione alternativa a quella economica è derivabile dalle diverse forme di legittimità del potere teorizzate da Weber: in particolare, il potere legale si fonda

La distinzione tra questi due casi ripete in parte un'intuizione consolidata: l'importanza dell'opinione pubblica nel controllare l'attività dei rappresentanti (come ad esempio in [Habermas, 1962]) e la possibilità che un sistema plurale di competizione tra attori per la difesa dei propri interessi individuali renda le decisioni più democratiche e allo stesso tempo più intelligenti [Lindblom, 1965].

In realtà, queste affermazioni non sono del tutto giustificate. Da una parte, una strategia razionale di riforma basata sulla massimizzazione del proprio interesse individuale non elettorale non implica un'inefficienza delle preferenze perseguite: per giungere a questa conclusione sarà necessario specificare gli obiettivi perseguiti nel processo, cosa che faremo nel prossimo paragrafo. Inoltre, l'assenza di un mercato della regolazione, non implica che il processo non assuma un carattere di pluralità: mancheranno attori esterni (e quindi la natura dei partecipanti sarà meno varia e limitata ai soli decisori), ma il processo potrà comunque vedere l'interazione di una pluralità di decisori. Nel paragrafo 1.4.4 considereremo questo aspetto con riferimento ad un insieme di decisori e alla regola di aggregazione utilizzata (maggioranza o compromesso).

1.4.3 Politiche costituenti e coincidenza delle arene

Così come l'abbiamo definito, δ è soltanto un interesse residuale generico, che ci è servito per comprendere le conseguenze di un'estensione del modello della cattura oltre l'esclusivo obiettivo della rielezione. Tuttavia, dire che gli attori sono liberi di perseguire il proprio interesse partigiano, non equivale ancora ad affermare che le preferenze perseguite siano inefficienti al fine della soluzione di un problema di policy: gli attori useranno le regole per ottenere un vantaggio diretto, ma questo potrebbe non incidere sulla bontà della politica approvata.

È possibile distinguere gli obiettivi degli attori in due classi: di processo e di contenuto. Questi ultimi riguardano un determinato problema di policy e i relativi tentativi di soluzione; i primi si riferiscono invece alla posizione relativa dell'attore nell'arena

sull'astrattezza del diritto e sulla cura razionale degli interessi prescritti dagli ordinamenti del gruppo. Il detentore del potere legale obbedisce allo stesso ordinamento impersonale in base al quale orienta le sue prescrizioni [Weber, 1922].

decisionale.³³ È con riferimento agli obiettivi di policy che parliamo di efficienza delle preferenze: ritorniamo cioè alla relazione da cui eravamo partiti quando avevamo descritto il cambiamento costituente quale tentativo di soluzione di problemi che non potevano essere risolti all'interno dei limiti istituzionali. Gli obiettivi di processo invece riguardano non il problema sostanziale, ma l'interazione strategica tra attori. Nel caso di cui ci occupiamo (politiche costituenti con effetti distributivi asimmetrici sui decisori) deriveranno dall'importanza del conflitto distributivo.³⁴

Ancora una volta, possiamo rappresentare le opzioni di policy in uno spazio bidimensionale come in figura 1.7: sull'asse delle x avremo gli obiettivi di contenuto, mentre su quello delle y quelli di processo.

Se seguiamo la (9) e affermiamo che il decisore è indifferente tra i due obiettivi, avremo come sopra un sensibile restringimento delle possibilità di perseguire obiettivi di contenuto: tutte le opzioni con x positivo ma al di sotto di r non costituiranno strategie razionali di riforma, mentre saranno possibili opzioni con x negativo (ancora una volta il nostro decisore preferirebbe B a D). Se analizziamo in questo quadro l'esempio della legge elettorale e ipotizziamo una condivisione dell'obiettivo di policy di stabilità governativa, l'opzione maggioritaria si situerà in D per la maggioranza e in G per l'opposizione: come si vede, l'identità del decisore non è neutrale rispetto alle preferenze, gli obiettivi di policy sono condizionati da un certo effetto di processo e gli obiettivi di processo discriminano – a parità di soluzione di policy – tra un'opzione razionale e una irrazionale (o altruista).

³³ Devo ringraziare Bruno Dente per il suggerimento.

³⁴ Si noti che tra l'insieme degli obiettivi di processo e quello degli obiettivi di contenuto c'è una sensibile differenza di potenza: mentre l'obiettivo di soluzione è sostanzialmente uno (nonostante possano variare il problema, il suo inquadramento e le soluzioni considerate) gli obiettivi di processo sono estremamente vari. Non solo la massimizzazione di un sostegno elettorale è in sé un obiettivo di processo, ma anche il favoreggiamento del proprio partito, lo svantaggio dell'avversario, il conseguimento di un qualsiasi beneficio diretto (economico e non). Allo stesso tempo, e come specificheremo meglio più avanti, un obiettivo di processo può essere strumentale alla soluzione di un problema, come una vittoria elettorale per l'esecuzione di un certo programma di riforme.

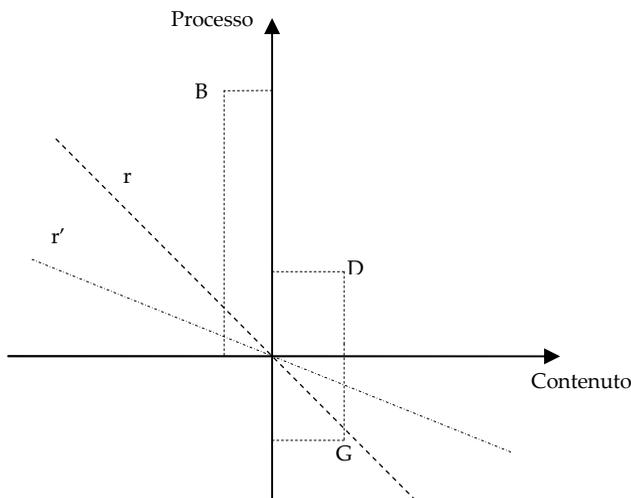


Fig. 1.7 Obiettivi di contenuto e obiettivi di processo

Questo risultato, di per sé problematico per qualsiasi interpretazione delle riforme quali semplici soluzioni a problemi, riposa su un'ipotesi molto precisa: che il decisore sia indifferente tra i due obiettivi, cioè che essi abbiano lo stesso peso e che la sua utilità totale ne sia la semplice somma algebrica. In tutti i casi in cui questa ipotesi non è rispettata la retta che segna il confine delle opzioni razionali subirà una rotazione: in figura 1.7 un peso maggiore degli obiettivi di processo comporterà la rotazione da r a r' . Come caso limite, un decisore potrebbe essere determinato alla soluzione di un problema di policy in quanto tale, senza considerare eventuali effetti di processo: in questo caso le opzioni razionali sarebbero tutte quelle $x > 0$ (la retta di razionalità coinciderebbe con l'asse delle y). Al contrario, se un attore considerasse esclusivamente la soddisfazione di obiettivi di processo, le opzioni razionali sarebbero limitate ai casi $y > 0$ (la retta di razionalità sarebbe l'asse delle x).

Ciò che è interessante è che esiste uno spazio di opzioni in cui entrambe le dimensioni presentano valori positivi: si tratta del primo quadrante, i cui punti rappresentano per il decisore possibilità di soluzioni di problemi con valori positivi in termini di processo. L'importanza dell'esistenza di questo spazio, sta nel fatto che, qualunque sia la nostra ipotesi sugli obiettivi degli attori, possiamo

aspettarci la soluzione di un problema e quindi la scelta di regole efficienti. L'accoppiamento dei due obiettivi è tipico del meccanismo elettorale. Si può ipotizzare che un decisore razionale disinteressato ad un problema lo risolva per migliorare il proprio sostegno elettorale o – alternativamente – che un attore tenti di incrementare il proprio sostegno per essere eletto e risolvere un problema: ciò che è importante è che qualunque sia la direzione causale della relazione il risultato in termini di scelta non cambia. Questa possibilità sarebbe però fortemente ridotta nel caso di cui ci occupiamo, in cui – a fronte di un conflitto distributivo diretto e quindi della rilevanza di obiettivi di processo – l'importanza elettorale della politica sarebbe trascurabile, impedendo il meccanismo dell'accoppiamento.

Queste considerazioni permettono di formulare una prima ipotesi relativa all'efficienza delle preferenze perseguite nei processi costituenti:

- a parità di altre condizioni, nel caso in cui una regola distribuisca in modo asimmetrico i suoi effetti sugli attori dell'arena, nel cambiamento costituente questi ultimi perseguiranno preferenze meno efficienti, cioè condizionate da obiettivi di processo, rispetto ad attori non afflitti dal conflitto distributivo

Ciò vuol dire che la soggezione diretta dei decisori agli effetti della regola rende più probabile l'importanza di preferenze partigiane, indipendenti dalla soluzione a problemi. La distribuzione asimmetrica di costi e benefici assicura che non si verifichi quella pace costituente tipica dell'autoregolazione dei pascoli nella cittadina di Törbel.

Ciò che è interessante di questo risultato è che – dato il valore elettorale trascurabile ed effetti distributivi conflittuali – non è detto che siano gli attori afflitti dal conflitto distributivo a dover cambiare le regole. Se non possiamo utilizzare il meccanismo dell'accoppiamento per favorire il perseguimento di soluzioni di policy, potremmo comunque limitare l'importanza degli effetti di processo, assegnando la ri-regolazione ad un attore non afflitto dal conflitto distributivo e quindi più libero di perseguire obiettivi di contenuto.³⁵ Mentre una tale opzione è preclusa per le riforme più propriamente costituzionali e nel

³⁵ Infatti, se un attore persegue entrambi gli obiettivi, anche pesandoli in modo del tutto uguale, la non esclusività degli obiettivi di policy limita comunque le opzioni di contenuto perseguibili.

caso della legge elettorale, alcuni processi costituenti possono essere elaborati tramite strutture decisionali alternative: questa possibilità è particolarmente rilevante per contesti multi-livello, in cui i partecipanti esibiranno distanze differenziali rispetto al conflitto distributivo e in cui alcuni attori ne potranno essere estranei. L'ipotesi stabilisce che le preferenze di questi ultimi saranno – a parità di altre condizioni – maggiormente efficienti, cioè dirette da obiettivi di policy. Inoltre, in conformità con il modello della cattura il processo assumerà una forma plurale, partecipata dai regolatori e dagli attori su cui le regole avranno effetto (i decisori dell'arena di policy): le implicazioni di efficienza relative alla pluralità del processo verrebbero comunque mantenute anche con effetti elettorali trascurabili.

La separazione dell'arena costituente dal luogo del conflitto distributivo costituisce una versione strutturale di quell'incertezza che il costituzionalismo contrattuale ritiene necessaria per la scelta di regole efficienti. In caso di effetti distributivi conflittuali, la condizione di coincidenza delle arene aumenta l'importanza degli effetti individuali e quindi la probabilità del perseguimento di obiettivi di processo. Il caso di eterogeneità permette invece di neutralizzare gli effetti del conflitto distributivo. Queste conclusioni si applicano a tutti i casi in cui è plausibile immaginare l'esistenza di un conflitto distributivo rispetto agli effetti individuali delle regole e la capacità degli attori di prevedere tali effetti. Ciò vuol dire – ed è un punto importante – che tutti i casi di autoregolazione in cui non esista una soluzione che incrementi simultaneamente il benessere individuale, quello collettivo e sia pacifica dal punto di vista distributivo sono casi per i quali la nostra ipotesi asserisce l'inefficienza delle preferenze perseguite. Ancora una volta, la specialità di Törbel e di ogni dilemma del prigioniero è l'esistenza di una soluzione di cooperazione con benefici equamente distribuiti.

Alcune avvertenze rispetto a questo risultato sono necessarie. Si noti innanzi tutto che l'ipotesi riguarda soltanto le preferenze perseguite nel processo e non l'effettivo risultato del policy making: la clausola *ceteris paribus* non tiene conto né della regola di aggregazione delle singole preferenze espresse, né degli altri attori del processo e nemmeno dei successivi problemi di implementazione.³⁶ Si dice

³⁶ L'ipotesi riguarda infatti soltanto l'efficienza del disegno delle politiche. Le implicazioni derivabili non tengono conto quindi dei limiti successivi a quelli di

soltanto che in caso di coincidenza tra arene non c'è alcun modo per assicurare che attori razionali perseguano obiettivi di contenuto se questi sono in contrasto con la loro utilità individuale.

Tab. 1.5 Coincidenza, eterogeneità e preferenze

COINCIDENZA	ETEROGENEITÀ
Effetti individuali diretti sui decisori	Effetti indiretti (tramite meccanismo elettorale) o assenti
Importanza degli obiettivi di processo	Neutralizzazione degli obiettivi di processo

Si noti infine che la situazione di coincidenza o eterogeneità è una condizione individuale: è possibile che in un processo decisionale interagiscano attori afflitti dal conflitto distributivo e attori che non subiscono gli effetti individuali delle regole. Le conseguenze della condizione di coincidenza o eterogeneità in corrispondenza di un certo set di attori e di una certa regola decisionale saranno oggetto del prossimo paragrafo.

1.4.4 Preferenze, regole di aggregazione e cambiamento

La capacità di resistenza di un assetto *path dependent* è tale che pur esistendo un'opzione migliore il passaggio a questa non può avvenire. Al di là della loro effettiva accuratezza empirica, i due casi della tastiera QWERTY e del supporto video VHS sono del tutto espliciti a questo proposito: non c'è alcun modo per cui un individuo possa produrre una tastiera Dvorak o un lettore Betamax, perché ogni consumatore ritiene conveniente comprare prodotti con gli standard dominanti, anche quando questi sono percepiti come tecnicamente inferiori: in breve, la scelta fatta in passato – anche se inefficiente – è irreversibile.

L'impossibilità di tornare indietro non preclude la possibilità di andare avanti. Il modello di cambiamento che si può derivare da

progettazione, che hanno un ovvio impatto di efficienza [Bardach, 1977; O'Toole, 1986; O'Toole 2000]. Tuttavia, l'importanza di un disegno efficiente non può essere sottovalutata [Pressman e Wildavsky, 1977; Bowen, 1982]: in caso contrario, ci ritroveremmo nel panorama non troppo confortante in cui ogni efficienza sarebbe un prodotto non intenzionale rispetto al processo costituente.

un'impostazione *path dependent* è infatti duplice: da una parte avremo trasformazioni incrementali all'interno di uno stesso percorso, come ad esempio un miglioramento graduale dello standard dominante; dall'altra, trasformazioni di rottura che diano inizio ad un percorso del tutto nuovo con cambiamenti rivoluzionari di efficienza (come il passaggio dal VHS al DVD).³⁷

Questo modello di cambiamento è congruente con la teoria degli equilibri punteggiati, che lega il grado di cambiamento a caratteristiche della struttura decisionale: il cambiamento sarà incrementale quando gestito da un sotto-sistema di policy e rivoluzionario se elaborato dal macro-sistema politico. Il meccanismo di gestione dei problemi politici si basa su un doppio processo di elaborazione: seriale da parte del macro-sistema e parallelo da parte di diversi sotto-sistemi. Entrambi sono sottoposti a pressioni di cambiamento e possono rispondere attraverso un feedback positivo (cioè un cambiamento) o negativo (resistenza al cambiamento e mantenimento della stabilità). Se le pressioni sono tali da superare la capacità di innovazione di un sotto-

³⁷ Quest'ultima possibilità mostra una caratteristica importante della dipendenza dal percorso: il differenziale di efficienza tra le due tecnologie (VHS e Betamax) deve essere tale che l'individuo – dati i costi di coordinamento – non consideri vantaggioso il passaggio da una all'altra. Se così non fosse, non sarebbe spiegabile la capacità del DVD di soppiantare il VHS.

Ciò vuol dire che il lock-in è tutt'altro che una sfida alla razionalità dell'attore e alle sue capacità di calcolo: il Betamax è più efficiente – se lo è – soltanto a livello teorico, cioè azzerando i costi di coordinamento e gli effetti di rete che fanno preferire il VHS. Se è così, la questione dell'inefficienza riguarda una situazione virtuale e non impedisce il passaggio da un percorso ad un altro.

Le conseguenze di queste conclusioni per l'efficienza delle istituzioni sono ovvie: il lock-in avviene soltanto finché a livello individuale tutti considerano conveniente una determinata regola. A questo proposito, i costi dell'azione collettiva non sarebbero in realtà determinanti: anche nel caso di tecnologie *path dependent* non si chiede all'individuo di proporre una tecnologia migliore, ma di accettarla se questa è prodotta da un attore che ne ha le risorse. Tradotto in termini politici, non è tanto importante il costo dell'azione collettiva: se un attore propone una regola abbastanza efficiente da rendere vantaggioso il passaggio, l'individuo dovrebbe sostenere la nuova regola.

Tuttavia, restano i problemi relativi alle asimmetrie di potere (e quindi alla possibilità di stabilizzare il proprio predominio impedendo alcune proposte) e all'opacità dell'ambiente politico (e quindi alla difficoltà di calcolare gli effetti di una nuova regola e conseguentemente il suo differenziale di efficienza).

sistema, un determinato problema può scalare la struttura decisionale e accedere all'agenda del macro-sistema: questa è la preconditione perché avvenga un cambiamento non incrementale. In questo caso infatti, il problema attirerà più attori, più risorse e maggiore visibilità [Baumgartner, Green-Pedersen e Jones, 2006; True, Jones e Baumgartner, 2007].

Come già anticipato (v. nota 19) questo meccanismo richiama la nostra distinzione tra arena costituente e arena di policy. Tuttavia, abbiamo definito le due arene rispetto alle differenze delle politiche elaborate, con la possibilità che gli attori coincidano e che quindi – oltre a gestire il cambiamento di policy – possano partecipare al cambiamento costituente. La nostra distinzione è quindi prima di tutto concettuale, mentre la reale separazione delle arene e una loro eventuale gerarchia andranno verificate empiricamente.

Inoltre, finora ci siamo limitati a considerare le situazioni di coincidenza e eterogeneità per la previsione delle preferenze perseguite nel processo. La teoria degli equilibri punteggiati e il nostro modello *path dependent* riguardano invece gradi di cambiamento, incrementale o rivoluzionario. Lo scopo di questo paragrafo è proseguire la nostra discussione, elaborando oltre ad un modello di preferenze un modello di cambiamento a questo connesso. Per questo sarà necessario innanzi tutto risolvere un problema: fornire un criterio chiaro per distinguere tra gradi di cambiamento (cioè quando una riforma può considerarsi incrementale o rivoluzionaria rispetto allo status quo ante). Per questo, torniamo all'analisi del rapporto tra utilità individuale e benessere collettivo, come rappresentato nel diagramma in figura 1.8.

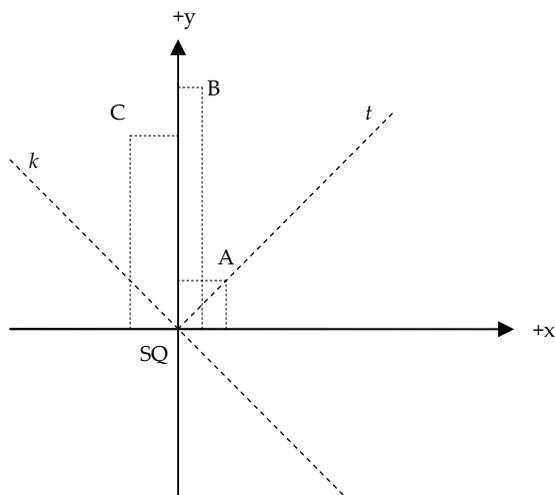


Fig. 1.8 Compromesso, equilibri di Kaldor e invidia distributiva

In questo caso consideriamo le preferenze come date e i punti del piano rappresentano diverse opzioni costituenti con effetti sulle utilità individuali dei decisori x e y .

L'ipotesi di Moe afferma che il compromesso tra attori è un problema per l'efficienza delle riforme. Qui intenderemo per compromesso l'impossibilità di scegliere regole lesive dell'utilità di uno degli attori. Ciò non vuol dire necessariamente che le proposte debbano giacere sul quadrante positivo (che rispetto a SQ rappresenta cambiamenti pareto-superiori): secondo il criterio di Kaldor è possibile scegliere tutte quelle opzioni in cui un attore ottenga un tale incremento di benessere da poter compensare l'altro per la relativa perdita. Si tratta a livello geometrico di tutti i punti al di sopra della retta k , che taglia il secondo e il quarto quadrante. In tutti questi casi, l'attore che ottiene un vantaggio può compensare l'altro, allargando lo spazio di mutuo beneficio: C costituirebbe un potenziale equilibrio di Kaldor.³⁸

³⁸ Questo risultato ha delle importanti conseguenze empiriche: in un diagramma cartesiano è possibile immaginare uno spazio continuo, in cui ogni singola combinazione delle utilità dei due attori corrisponda ad un'opzione di policy. Tuttavia, uno spazio discreto è molto più vicino alla realtà: esisterà un numero limitato di opzioni, il trade-off tra le due utilità sarà limitato e le opzioni non appariranno necessariamente al quadrante di mutuo beneficio. In questo caso, il

Tuttavia, questa estensione dipende dalla reale fattibilità di compensazioni rispetto alle scelte costituenti, ovvero dal rispetto di almeno due condizioni: l'attore che ottiene un vantaggio deve poter "scaricare" parte di questo su quello che riceve un danno e quest'ultimo deve ritenere conveniente accettare la compensazione ed approvare la regola. Se questo meccanismo non è possibile, le opzioni di Kaldor restano al di fuori delle possibilità di compromesso.

A nostro avviso, il caso delle scelte costituenti presenta due impedimenti all'accettabilità di equilibri di Kaldor: l'assenza di una misura precisa di costi e benefici e quindi una difficoltà di compensazione, e la permanenza nel tempo delle regole. Il caso analizzato da Kaldor riguarda un aumento del reddito reale della popolazione attraverso la compressione del reddito individuale di un gruppo: in questo modo, tutti gli individui hanno uno stesso interesse (quello di un maggiore reddito) e il beneficio complessivo è direttamente trasferibile a chi subisce un danno. Anche se la questione della redistribuzione è considerata una scelta politica successiva ed eventuale, l'equilibrio permette almeno teoricamente di accrescere il benessere collettivo e contestualmente quello individuale [Kaldor, 1939].

La scelta delle regole è chiaramente un caso diverso. Nella maggior parte dei casi non esiste infatti un'unità di misura di costi e benefici precisa e trasferibile come per questioni afferenti il reddito. Se infatti torniamo all'esempio della legge elettorale è facile vedere che in nessun modo è concepibile un'opportuna compensazione del gruppo svantaggiato: il maggiore beneficio per lo schieramento di maggioranza non solo non è trasferibile all'opposizione, ma funziona proprio in quanto favorisce uno a scapito dell'altro. Infine, la permanenza nel tempo delle regole e quindi l'esistenza di scambi ripetuti in situazione di stabilità istituzionale comporterebbe flussi di costi e benefici, rendendo ancora più improbabile l'accettabilità di compensazioni. Se ciò è corretto, il cambiamento costituente non permetterebbe equilibri di Kaldor, ma limiterebbe la scelta a quelle opzioni in cui i benefici sono diretti e in cui il cambiamento è pareto-superiore (quindi – se lo status quo è l'origine degli assi – a tutti quei punti situati sul primo

criterio di Kaldor permetterebbe ancora cambiamenti dello status quo mutuamente vantaggiosi. In altre parole, il criterio permette di accrescere le possibilità di produzione del benessere collettivo.

quadrante). Allo stesso modo, non sarebbero possibili spostamenti dal punto A al punto B (con utilità totale superiore, ma lesivo per x).

Se ipotizziamo che gli attori non siano interessati alla distribuzione dei benefici, ovvero cheentino soltanto la propria utilità individuale e si disinteressino di quella degli altri, partendo da SQ ogni punto sul primo quadrante è un'opzione accettabile (sono ugualmente possibili passaggi da SQ ad A o a B). L'ipotesi non è del tutto pacifica: una regola che distribuisce asimmetricamente incrementi di utilità potrebbe essere comunque percepita come un problema. La permanenza delle regole nel tempo e la ripetizione di interazioni data una regola asimmetrica potrebbero avere effetti cumulativi ampliando il differenziale di utilità tra i due attori e avvantaggiando sistematicamente uno sull'altro. In questo caso avremmo situazioni di invidia distributiva e le uniche opzioni possibili – vigente una regola di compromesso – sarebbero quelle giacenti sulla semiretta t , che taglia il primo quadrante e i cui punti non sono soggetti a conflitto distributivo. L'ulteriore riduzione delle opzioni disponibili produce un vantaggio notevole per la stabilità in SQ.

In questo caso, l'unica possibilità di massimizzare il benessere collettivo sarebbe l'imposizione gerarchica della soluzione B sulla A. Questa possibilità è sottoposta alla condizione che il decisore gerarchico conosca l'opzione con utilità totale superiore, cioè che sia possibile raccogliere centralmente l'informazione distribuita a livello decentrato, elaborarla e utilizzarla [Hayek, 1945]. Sistemi organizzativi che contemplanostutture decentrate ma gerarchicamente ordinate potrebbero consentire un'efficace coordinamento centrale e quindi entrambi i vantaggi della decisione gerarchica e della produzione decentrata [Simon, 1969; Bendor e Mookherjee, 1987]: si potrebbe lasciare la produzione dell'informazione al livello periferico e organizzarne l'utilizzo da parte del decisore centrale. Tuttavia, se quest'ultimo ha soltanto il potere di selezione delle opzioni prodotte, le unità decentrate potrebbero celare le proprie reali preferenze ricreando le limitazioni di una regola compromissoria [Scharpf, 1997].

Nonostante questi risultati non siano risolutivi, il collegamento tra regole decisionali ed estensione dello spazio delle opzioni disponibili permette di risolvere il nostro primo quesito: un assetto decisionale produrrà cambiamenti incrementali se consentirà soltanto movimenti pareto-superiori all'interno delle opzioni di mutuo beneficio; la possibilità di scegliere opzioni esterne al set pareto-ottimale o

asimmetriche da un punto di vista distributivo individuerà invece i cambiamenti non conservativi.³⁹ Questa impostazione permette di fornire un criterio chiaro per la distinzione tra gradi di cambiamento e mette in relazione potenzialità di cambiamento e struttura decisionale.⁴⁰

Il carattere incrementale o conservativo del cambiamento non è ancora un indice di efficienza o inefficienza delle preferenze perseguite. Ancora una volta è necessario considerare gli obiettivi degli attori: di contenuto o di processo.

Ipotizziamo ad esempio di avere tre decisori che abbiano esclusivamente obiettivi di contenuto: in questo caso il conflitto distributivo potrebbe intendersi come un disaccordo sulla migliore soluzione ad un determinato problema. Tornando all'esempio dello Sherman Act poniamo che la discussione verta su un'unica dimensione di policy: l'entità economica degli accordi industriali da considerarsi lesivi della concorrenza. Ipotizziamo che A, B, e C rappresentino le diverse soluzioni che secondo i tre attori permettono di avvicinare l'obiettivo del mercato di concorrenza perfetta. SQ è ancora una volta l'opzione di status quo.

³⁹ Si noti che il cambiamento incrementale cui qui ci riferiamo non ha nulla a che vedere con l'incrementalismo quale strategia di soluzione dei problemi basata su passi incrementali e opposta alla decisione sinottica [Lindblom, 1959]. Il carattere incrementale deriva qui dalle preferenze contrastanti degli attori e quindi, volendo trovare un paragone lindblomiano, da qualcosa di più simile all'aggiustamento partigiano che al *muddling through*. L'incrementalismo à la Lindblom è stato oggetto di diverse critiche e tentativi di difesa piuttosto deboli [Weiss e Woodhouse, 1992]: successive elaborazioni formali hanno mostrato che alcuni dei risultati attribuibili ad una strategia incrementale non sarebbero verificati [Bendor, 1995].

⁴⁰ Questo risultato ricalca in parte quelle analisi di teoria delle reti che collegano caratteristiche del network con potenziale e tipo di *policy change*. Qui il modo di interazione e la distribuzione di potere all'interno del network permettono variazioni dal mantenimento dello status quo a vere e proprie rivoluzioni. In particolare, mentre se il potere è frammentato e l'interazione conflittuale è possibile il verificarsi di cambiamenti rilevanti e rapidi, assetti cooperativi o contrattazioni con concentrazione di potere renderebbero più probabile il mantenimento dello status quo [Howlett e Ramesh, 1998; Silke e Kriesi, 2007].

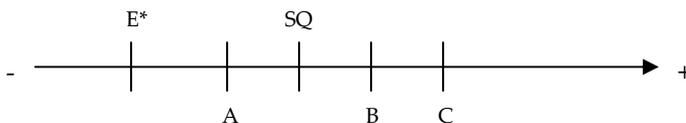


Fig. 1.9 Obiettivi, regole decisionali e scelte di policy

Se questa è la nostra ipotesi sulle preferenze degli attori, in nessun caso è possibile dire che una regola di compromesso sia strettamente inefficiente da un punto di vista di policy: ogni punto sulla retta rappresenta infatti l'entità considerata ottimale da uno dei decisori per risolvere il problema della concorrenza sleale e il disaccordo indica soltanto l'assenza di una soluzione condivisa. In questa situazione SQ è interno allo spazio di soluzioni pareto-ottimali (AC) e quindi se vige un accordo di non lesione è un'opzione stabile: ogni avvicinamento ad A sarà considerato negativo per B e C e ogni avvicinamento a questi ultimi lo sarà per A. Una regola del genere non permetterebbe di spostarsi da SQ, nonostante un avvicinamento a B sarebbe preferito da una maggioranza dei decisori. Tuttavia, date le ipotesi sulle preferenze degli attori, la scelta della maggioranza non ha alcun valore speciale: nessun punto potrebbe essere considerato più o meno efficiente e un'opzione di maggioranza sarebbe soltanto la media tra le soluzioni proposte al problema degli accordi industriali.

Malgrado ciò – date preferenze di contenuto – in qualunque momento si raggiunga un accordo sulla migliore soluzione al problema – poniamo il valore E^* sulla retta – non importa la posizione di questo rispetto alle attuali preferenze degli attori né la regola decisionale scelta, tutti convergeranno su E^* . Se quindi c'è un qualsiasi cambiamento o problema nell'arena di policy che mostri la necessità di una riforma delle regole e l'efficienza dell'opzione E^* , tutti gli attori sceglieranno questa. Si tratta di una buona approssimazione di quella relazione funzionale tra problemi di policy e cambiamento istituzionale da cui siamo partiti: gli attori individuano un problema che esula i limiti istituzionali vigenti, riconoscono la soluzione istituzionale adeguata e procedono al cambiamento costituente.

Ipotizziamo ora che le opzioni rappresentate in figura 1.9 riguardino esclusivamente obiettivi di processo, ad esempio il raggiungimento del massimo beneficio economico individuale.

Contrariamente all'ipotesi precedente, non si tenta di risolvere un problema, ma ognuno misura direttamente la propria utilità sull'asse: A, B e C rappresentano quindi le opzioni ritenute ottimali dai rispettivi decisori.

Anche in questo caso, una regola di compromesso renderebbe SQ stabile, ma se E^* è l'opzione efficiente, nessuno degli attori avrebbe un interesse a spostarsi in quel punto, che corrisponde ad un decremento di utilità rispetto a SQ. Inoltre, una regola di maggioranza permetterebbe avvicinamenti a E^* soltanto nel caso in cui quest'ultimo sia ritenuto vantaggioso rispetto a SQ da una maggioranza dei decisori. È facile vedere che rispetto alla situazione in figura 1.9 una decisione a maggioranza determinerebbe un avvicinamento a B e C e quindi un allontanamento da E^* : un'interpretazione funzionale del cambiamento costituente sarebbe in questo caso del tutto fuorviante.⁴¹

Il primo risultato è che se gli attori hanno preferenze esclusive (perseguono soltanto un tipo di obiettivo) ed omogenee (hanno tutti lo stesso obiettivo) la regola decisionale utilizzata non sarebbe rilevante: attori con obiettivi di contenuto potrebbero sempre convergere su E^* ; in caso di attori con obiettivi di processo avremo risultati non coerenti: una regola di compromesso non assicurerebbe avvicinamenti all'opzione efficiente, una di maggioranza potrebbe determinare ulteriori inefficienze ma anche avvicinamenti ad E^* .

Consideriamo ora un processo partecipato da attori eterogenei, alcuni con preferenze di contenuto e altri con preferenze di processo. Se la maggioranza ha obiettivi di contenuto la scelta di E^* è determinata dalla regola decisionale vigente: mentre nel caso di compromesso il cambiamento efficiente sarebbe condizionato ad un vantaggio per tutti (quindi anche per i decisori con obiettivi di processo), una decisione a maggioranza vedrebbe prevalere l'opzione efficiente E^* .

⁴¹ Si noti che se i tre individui costituissero la nostra società non avremmo un criterio di giudizio delle scelte a prescindere dal benessere collettivo. In questo caso lo status quo sarebbe sbilanciato in favore di A e – data una regola di compromesso – sarebbe stabile impedendo l'opzione di maggioranza. Secondo un principio di massimizzazione del benessere collettivo l'ottimo paretiano SQ e una regola di compromesso sarebbero quindi inefficienti. Tuttavia, se ci riferiamo a decisori intenti a massimizzare obiettivi di processo incuranti della soluzione di policy, un'opzione di maggioranza o pareto-ottimale non avrebbe comunque alcun valore di efficienza.

In caso di maggioranza dei decisori con obiettivi di processo, una regola maggioritaria – pur non permettendo di scegliere l'opzione efficiente – potrebbe comunque portare ad uno spostamento verso E^* . Se C fosse il nostro decisore con obiettivi di contenuto potrebbe accordarsi con A per sostenere soluzioni mutuamente vantaggiose e più vicine a E^* . Questo risultato sarebbe possibile soltanto nel caso in cui si possa formare una nuova maggioranza favorevole al cambiamento efficiente: E^* dovrà essere più vantaggiosa di SQ per una minoranza dei decisori con obiettivi di processo (nel nostro caso ciò sarebbe precluso se E^* fosse a destra di C o se A fosse il decisore con obiettivi di contenuto) e tale minoranza sommata a quella con obiettivi di contenuto dovrà conseguire una nuova maggioranza efficiente. Se queste condizioni non sono rispettate, una decisione a maggioranza potrà consentire allontanamenti da E^* .

Il secondo risultato è che in caso di processi con attori con obiettivi eterogenei una regola di compromesso amplifica l'inefficienza del cambiamento: permetterà soltanto cambiamenti incrementali e il vincolo di non lesione comporterà l'integrazione e il rispetto delle preferenze di processo degli attori anche nel caso in cui la maggioranza preferisca cambiamenti efficienti. Ancora una volta, mentre maggioranze di processo potranno scegliere E^* , nel caso di maggioranze di processo la regola decisionale non produrrebbe risultati univoci, permettendo anche cambiamenti inefficienti.⁴²

Nella tabella 1.6 riassumiamo i risultati delle considerazioni sin qui svolte. Si noti che soltanto in tre casi sarà possibile la scelta dell'opzione efficiente: con attori con preferenze omogenee di contenuto qualsiasi sia la regola decisionale e con maggioranze di contenuto non vincolate da regole di compromesso. Questi tre casi sono anche gli unici a

⁴² Si noti che questi risultati valgono anche considerando attori con preferenze non esclusive, cioè che perseguono entrambi gli obiettivi e debbano bilanciarli per massimizzare la propria utilità. In questi casi la propensione dell'attore al cambiamento sarà determinata dal peso relativo dei due obiettivi. Il raggiungimento di un nuovo equilibrio seguirà dal peso dei due obiettivi per ogni decisore e dallo specifico set di attori nel processo. Gli spostamenti verso l'opzione efficiente saranno calibrati rispetto all'importanza dei due obiettivi: in generale, ogni attore mostrerà una mobilità verso E^* inferiore al caso di preferenze esclusive di contenuto e superiore a quello di preferenze esclusive di processo. Gli effetti aggregati di queste caratteristiche seguiranno di conseguenza: in nessun caso sarà possibile scegliere direttamente l'opzione efficiente, ma avvicinamenti ad essa saranno possibili ancora una volta nei casi di maggioranze con obiettivi prevalentemente di contenuto.

permettere cambiamenti esterni al set pareto-ottimale. In tutti gli altri casi una regola di maggioranza non assicurerà avvicinamenti a E^* mentre una regola di compromesso tenderà alla stabilità di SQ .⁴³

Tab. 1.6 Efficienza del cambiamento

	OBIETTIVI DI PROCESSO	MAGGIORANZA OBIETTIVI DI PROCESSO	OBIETTIVI DI CONTENUTO	MAGGIORANZA OBIETTIVI DI CONTENUTO
COMPROMESSO	SQ (se interno al set pareto-ottimale)	SQ (se interno al set pareto-ottimale)	E^* Cambiamenti non incrementali	SQ (se interno al set pareto-ottimale)
REGOLA DI MAGGIORANZA	Efficienza del cambiamento dipendente dal posizionamento di E^* rispetto alle preferenze di processo	Efficienza del cambiamento dipendente dal posizionamento di E^* rispetto alle preferenze di processo	E^* Cambiamenti non incrementali	E^* Cambiamenti non incrementali

Queste considerazioni pongono un ulteriore limite alle interpretazioni efficientiste dei processi di riforma. Ciò è ancor più vero se si considera che in molti casi può non esistere un'opzione efficiente condivisa, rendendo ancora più improbabile una situazione di convergenza sull'opzione efficiente.

Tuttavia, possiamo considerare due aspetti che possono migliorare la prospettiva di riforme efficienti: il potere gerarchico del decisore con obiettivi di contenuto e la possibilità di accoppiare risultati di processo e di contenuto. L'imposizione gerarchica può considerarsi un'ulteriore regola decisionale: in tutti i casi in cui esista un decisore di contenuto e questo abbia il potere di imporre la soluzione efficiente, questa potrà essere scelta. Il risultato dipende quindi non solo dalla regola decisionale, ma anche dall'identità del decisore che la esercita, con la possibilità che un decisore gerarchico con obiettivi di processo possa semplicemente imporre il proprio ottimo a scapito di soluzioni più efficienti.

⁴³ Ovviamente, resta sempre la possibilità di un caso fortunato: la coincidenza dell'opzione efficiente con uno status quo stabile, oppure con un'opzione preferita dalla maggioranza di processo.

Una seconda opportunità riguarda ancora il caso già discusso dell'accoppiamento, in cui la soluzione di un problema dipenda o implichi il soddisfacimento di obiettivi di processo. Ancora una volta, questo caso sarebbe verificato tutte le volte che fosse possibile legare un vantaggio elettorale alla soluzione di un problema: un processo in cui nessuno degli attori presenti preferenze di contenuto potrebbe comunque convergere sull'opzione efficiente. Anche qui valgono però le complicazioni descritte sulla trascurabilità dell'effetto elettorale nelle politiche costituenti, insieme alla generale opacità del sistema politico, alla gradualità degli effetti e soprattutto all'asimmetrica distribuzione dei benefici di processo.

1.4.5 Due modelli di riforma

L'intera trattazione ha permesso di definire l'estrema difficoltà di un'interpretazione funzionale del cambiamento costituente. La non coincidenza tra obiettivi della norma e incrementi dell'utilità individuale, l'esistenza di effetti distributivi conflittuali sui decisori, la possibilità di lock in di inefficienza, la natura delle preferenze perseguite nel processo, la plausibile inefficacia degli effetti elettorali, le restrizioni connesse alla regola decisionale vigente e lo specifico set di attori del processo sono tutte variabili che complicano enormemente un'interpretazione efficientista del cambiamento delle regole.

Le ipotesi sulle preferenze perseguite nelle situazioni di coincidenza ed eterogeneità possono essere coniugate con i risultati relativi agli effetti delle regole decisionali (compromesso e maggioranza) e del set di attori del processo (in particolare, la natura delle preferenze della maggioranza). Gli effetti distributivi diretti nel caso di coincidenza determineranno una prevalenza degli obiettivi di processo. Se una maggioranza degli attori sarà in situazione di coincidenza avremo cambiamenti incrementali e le possibilità di perseguimento di opzioni efficienti saranno limitate.

Nel caso di assenza del conflitto distributivo, gli attori saranno più liberi di perseguire obiettivi di contenuto. Se la situazione di eterogeneità caratterizzerà la maggior parte dei decisori, non esisteranno limitazioni compromissorie, oppure i decisori di contenuto potranno prevalere su quelli di processo, saranno possibili cambiamenti non incrementali e sarà più probabile un avvicinamento all'opzione efficiente.

Tab. 1.7 Due modelli di riforma costituente

	COINCIDENZA	ETERogeneità
EFFETTI DISTRIBUTIVI	Diretti	Indiretti
OBIEttIVI PERSEGUITI	Processo	Contenuto
ENTITÀ DEL CAMBIAMENTO	Incrementale	Possibilità non incrementali
SCelta DELL'OPZIONE EFFICIENTE	Limitata	Estesa

1.5 Conclusioni

Questo lungo capitolo è cominciato con la definizione delle regole costituenti e degli effetti di queste sull'utilità individuale degli attori. Di qui, tramite una breve illustrazione di teoria dei giochi, abbiamo visto come nelle interazioni di policy le strategie siano ampiamente condizionate dalle regole costituenti.

Questa importanza delle regole nel determinare i payoff degli attori ha suggerito la difficoltà di una concezione meramente funzionalista del cambiamento costituente. La prima conseguenza di questa complicazione riguarda una nota di metodo: iniziare l'analisi di ogni cambiamento dal processo costituente, quale variabile indipendente non necessariamente equivalente ad una ricerca di soluzioni a problemi.

Inoltre, la discussione delle caratteristiche di stabilità delle regole ha portato a considerare un modello alternativo di cambiamento, quello della dipendenza dal percorso, introducendo la possibilità di inefficienze delle regole dovute a generali caratteristiche del sistema politico.

In modo più specifico sono state analizzate le preferenze degli attori nei processi costituenti. Per fare ciò si, è innanzi tutto distinto tra obiettivi della regola ed effetti distributivi, mostrando la possibilità di effetti asimmetrici sugli attori e introducendo un principio di scelta razionale delle regole. La possibilità di perseguimento di interessi partigiani è stata, quindi, confrontata con le limitazioni dovute alla condizione di incertezza. Questa parte introduttiva ha così definito il

problema delle preferenze costituenti come segue: in che modo è possibile assicurare il perseguimento di obiettivi di policy nel caso di attori razionali, afflitti dal conflitto distributivo e capaci (o convinti) di prevedere i risultati delle proprie strategie.

Per analizzare l'interesse partigiano dei decisori abbiamo discusso il modello della cattura, considerando l'importanza di un processo di distribuzione di costi e benefici al fine di attivare un effetto elettorale. Abbiamo poi valutato alcune caratteristiche delle politiche costituenti che fanno presumere l'assenza di effetti distributivi esterni e, conseguentemente, di un controllo elettorale: di qui la minore pluralità del processo costituente rispetto a quelli di regolazione economica. L'estensione della funzione di utilità dei decisori ha mostrato le restrizioni ad un'interpretazione efficientista delle riforme nel caso in cui gli attori abbiano – oltre che obiettivi di contenuto relativi alla soluzione di un problema – obiettivi di processo.

Nelle politiche costituenti, l'effetto diretto del conflitto distributivo e l'assenza di effetti elettorali fanno presumere la generale inefficienza delle preferenze perseguite dagli attori nel cambiamento costituente. Questa situazione decisionale di coincidenza tra effetti distributivi e scelta costituente è distinta da una situazione di eterogeneità, in cui i costituenti non siano afflitti dal conflitto distributivo. L'ipotesi riguarda l'efficienza comparativa delle due situazioni decisionali e propende in favore del caso di eterogeneità.

Nel paragrafo seguente abbiamo collegato gli obiettivi perseguiti dagli attori, lo specifico set di attori e la regola di aggregazione utilizzata, con l'entità del cambiamento e la sua efficienza. L'analisi ha mostrato che cambiamenti volontari con risultati efficienti e – se necessario – non incrementali, saranno possibili soltanto nel caso in cui tutti abbiano obiettivi di contenuto, una maggioranza di contenuto possa scegliere a maggioranza oppure una minoranza di contenuto abbia un potere di direzione gerarchica. In tutti gli altri casi una regola di compromesso tenderà alla stabilità, mentre una di maggioranza avrà risultati incoerenti (permettendo ugualmente avvicinamenti e allontanamenti rispetto all'opzione efficiente). La discussione si conclude collegando questi risultati alle situazioni di coincidenza ed eterogeneità, implicando la presunzione dell'inefficienza della prima rispetto alla seconda.

Nei due capitoli che seguono verranno analizzati due processi di riforma costituente. Si tratta di ri-regolazioni dell'arena metropolitana in risposta ad uno stesso problema di policy, riguardante il coordinamento inter-governativo delle politiche di trasporto.

Il primo caso descrive la costituzione dell'ATM, un ente interamministrativo per il coordinamento dei trasporti nell'area metropolitana di Barcellona. Il processo costituente è partecipato in forma esclusiva dagli attori dell'arena di policy, titolari delle competenze di trasporto e direttamente soggetti agli effetti della regolazione. Questa approssimazione del modello di coincidenza fa prevedere il perseguimento prevalente di obiettivi di processo, un cambiamento incrementale e una riregolazione inefficiente.

Nel secondo caso si analizza la ricostituzione di un governo metropolitano per la città di Londra e, contestualmente, l'istituzione di un'agenzia integrata del trasporto per l'area di Greater London. Il processo è in questo caso fortemente diretto dal governo centrale, estraneo al conflitto distributivo e con la facoltà di direzione gerarchica del processo. Il risultato atteso è il perseguimento di obiettivi di contenuto, un esito non incrementale e la scelta di un'opzione efficiente.

Capitolo 2

L'Autorità del Trasporto Metropolitano di Barcellona*

Introduzione

In questo capitolo ci occuperemo della ri-regolazione dei trasporti nell'area metropolitana di Barcellona. Nel primo paragrafo viene tracciata una breve storia dello sviluppo tecnologico e istituzionale del sistema. I punti focali di questo resoconto riguardano l'importanza dell'azione pubblica nel governo dei trasporti e il carattere problematico della forza politica del governo metropolitano. Così, il conflitto politico con un livello di governo sovraordinato porta all'abolizione dell'area metropolitana e ad una sua parziale ricostituzione funzionale tramite un ente gestore del sistema di trasporto.

Dopo aver evidenziato alcuni dei problemi di policy precedenti la riforma, il secondo paragrafo descrive il processo di costituzione di ATM. L'analisi mostra l'opportunità politica connessa alla riforma ed analizza il policy making evidenziando l'interazione tra attori, le loro risorse e preferenze. L'attualità del conflitto distributivo per gli attori costituenti e il conflitto politico fanno presumere l'importanza degli

* La ricerca è stata condotta da gennaio a luglio 2007. L'arco temporale preso in considerazione va dal 1997 (costituzione dell'ATM) al 2003 (vittoria delle sinistre alle elezioni regionali). La ricerca sulla stampa comprende gli articoli usciti dal 1995 al 2007. Sono state condotte le seguenti 14 interviste semi-strutturate: Delegado Ministerio de Fomento; Funzionario ATM 1; Funzionario ATM 2; Representante DPTOP Generalitat; Funzionario Barcellona; Funzionario EMT; Funzionario TMB; Funzionario AMTU; Alcalde territorio AMTU; funzionario FGC; Parlamentare CiU; Funzionario DPTOP; Funzionario Generalitat; Representante EMT.

obiettivi di processo e la scelta di una soluzione incrementale interna al set a mutuo beneficio. L'ottica di processo comporta una ristrutturazione delle relazioni tra attori secondo una logica di scambio di risorse, largamente indipendente dai problemi di policy.

Il terzo paragrafo delinea il funzionamento della nuova governance del trasporto attraverso l'analisi delle principali attività di ATM: finanziamento, pianificazione della rete e gestione operativa dei servizi. L'analisi mostra forti elementi di conservazione rispetto al sistema di governo precedente: la nuova governance si forma per addizione dell'ATM agli attori già presenti nell'arena. Contestualmente però, buona parte dei problemi di policy che muovono l'azione dei riformatori sembrano essere risolti in ATM.

Il giudizio conclusivo è che, nonostante la prevalenza di obiettivi di processo e il risultato istituzionale ampiamente incrementale, la nuova governance permette la soluzione dei problemi principali inizialmente descritti e si qualifica quindi come parzialmente efficiente.

2.1 Trasporti e governo della mobilità prima della costituzione dell'ATM

2.1.1 Dai primi sviluppi alla municipalizzazione del sistema

È il 1872 quando a Barcellona entra in servizio la prima linea tranviaria con trazione animale. Dopo cinque anni saranno introdotti alcuni veicoli a vapore e nel 1899 le compagnie di tram investiranno nell'elettrificazione delle linee. Il primo autobus sarebbe stato introdotto in via sperimentale soltanto nel 1906 dalla compagnia di trasporti La Catalana, che due anni dopo avrebbe sospeso il servizio in favore del tram. Questa momentanea sparizione dal paesaggio urbano non impedì ai nuovi autobus di dominare il trasporto interurbano, sostituendo i carri a trazione animale che avevano fino ad allora costituito l'unica forma di collegamento tra Barcellona e le città limitrofe [Pernau, 2001].

Mercoledì 31 dicembre 1924 l'infante di Spagna Don Fernando arrivava a Barcellona per rappresentare il re all'inaugurazione della prima metropolitana della città, costruita dalla società per azioni Gran Metropolitano [LaVanguardia, 31.12.1924]. Il Gran Metro percorreva in

8 minuti e 30 secondi il tragitto di 3 chilometri da Lesseps a Plaza de Cataluña (con fermate intermedie a Fontana, Diagonal e Aragón) con una frequenza massima di 2 minuti e una minima di 3 [La Vanguardia, 26.11.1924].

Il 16 aprile 1931 viene costituito il Departament de Circulació del municipio di Barcellona e l'anno seguente la Comissió de Circulació redigeva un regolamento generale della circolazione urbana. Questo approccio scientifico alla mobilità fu introdotto da Jaume Valchier, presidente della commissione, il cui sperimentalismo fu interrotto dall'avvento del regime franchista e dall'esilio a Buenos Aires [Torres, 2004].

Dagli anni 50, l'inizio della motorizzazione di massa pone il trasporto pubblico quale questione strategica del governo urbano. Nel 1952 il municipio di Barcellona elabora un piano di sviluppo del servizio che mira alla trasformazione della maggior parte dei mezzi di superficie in trasporto sotterraneo. D'accordo con le imprese operatrici, si riescono a migliorare i servizi tranviari e ad inaugurare il prolungamento del Metro Transversal, ma la capacità finanziaria non permette di realizzare la maggior parte del piano [La Vanguardia, 21.11.1957]. Il 1957 segna la fine dell'imprenditoria privata nel servizio di trasporto: ammettendo l'insufficienza dell'offerta attuale rispetto alle esigenze della città, il governo nazionale decide di acquisire le azioni delle società di trasporto al fine di portare a compimento l'accordo finanziario di municipalizzazione firmato nel 1952. Viene così istituita una Commissione di Coordinamento, responsabile della concessione e della programmazione del servizio, della redazione del bilancio e della politica tariffaria [La Vanguardia, 20.11.1957].

Negli anni sessanta si assiste ad un notevole avanzamento tecnologico, soprattutto nella gestione della circolazione privata, tramite la regolazione del sistema semaforico e i primi esperimenti di coordinamento dei flussi di traffico. Per quanto riguarda il trasporto pubblico, il 1964 segna il sorpasso degli autobus sui tram per numero di viaggiatori e nel 1971 il sindaco Porcioles decide di eliminare le vie tranviarie dalla città. Nel 1966 era stato approvato un nuovo piano di prolungamento della rete di metro che comprendeva anche l'apertura di nuove linee ma che fu realizzato soltanto in parte [Torres, 2004].

Tab. 2.8 Cronologia dei trasporti pubblici a Barcellona Fonte: www.tmb.cat

EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI TRASPORTO	
1872	Inaugurazione della prima linea tranviaria: Rambla - Gràcia
1877	Prima linea di tram a vapore: El Clot - Sant Andreu.
1899	Inizio elettrificazione delle linee tranviarie
1906	Prima introduzione degli autobus
1911	Unificazione delle compagnie di tram
1920	Costituzione di Ferrocarril Metropolitano de Barcelona (FMB), (Transversal)
1921	Costituzione della società Gran Metropolitano de Barcelona (Gran Metro).
1922	Prime linee stabili di autobus
1924	Inaugurazione della prima linea di metro: Lesseps - Cataluña.
1925	Liquidazione della società Les Tramways de Barcelona, SA e costituzione della Tranvías de Barcelona
1928	Entra in funzionamento la Funicolare del Montjuïc.
1941	Prima linea di autobus ad alimentazione elettrica
1957	Municipalizzazione del trasporto pubblico
1959	Costituzione de FC Metropolitano di Barcelona e Tranvías de Barcelona quali società municipali
1968	Soppressione dei bus ad alimentazione elettrica
1969	Tranvías de Barcelona, SA diventa Transportes de Barcelona (TB)
1971	Eliminazione degli ultimi tram, eccetto il <i>tranvía azul</i>
1979	Inizio della gestione congiunta FMB e TB con la denominazione congiunta di Transportes Municipales de Barcelona
1986	Comincia il processo di estensione metropolitana del trasporto sotto la denominazione di TMB
1992	Introduzione dei primi autobus con pianale ribassato "Diseño para todos".
1995	Inaugurazione della linea 2
1997	Inaugurazione di un nuovo ramo della linea 2, da Sagrada Familia a La Pau
1997	Costituzione dell'Autorità Metropolitana del Trasporto
2001	Integrazione tariffaria

La municipalizzazione del servizio e lo sviluppo della rete avevano generato un pesante debito. Nel 1979, il primo governo democratico della città affronta il problema assicurando il 50% della copertura finanziaria da parte dello stato. Sono questi gli anni in cui l'urbanizzazione dell'area di Barcellona rende più importante il ruolo della Corporació Metropolitana, un livello di governo sovra-municipale istituito nel 1974 e responsabile tra l'altro del trasporto interurbano [Torres, 2004].

2.1.2 Abolizione del governo metropolitano e problemi di policy

Gli anni 80 si caratterizzano per una forte crescita del sistema: mentre la flotta dei mezzi di superficie è rinnovata e incrementata, tra il 1980 e il 1990 la rete di metro passa da 47,8 a 70,6 km con l'apertura di 27 nuove stazioni. Ormai già il 20% supera i confini del governo municipale di Barcellona [Torres, 2004].

Tuttavia, nel 1987 la legge di ordinamento territoriale (7/1987) della Generalitat de Catalunya (il livello di governo regionale) abolisce la Corporació Metropolitana: si rompe così uno dei pilastri istituzionali su cui poggiava lo sviluppo della città reale, che superando i confini istituzionali di Barcellona, si estendeva fino ad incorporare più di una decina di municipi [Longo, 1999]. La soppressione è dovuta a questioni di opportunità politica [Sanchez Blanco, 2006]: lo scontro tra i governi municipali dell'area metropolitana di Barcellona, in mano alle sinistre, e la Generalitat de Catalunya, il governo regionale dominato dal partito di Convergencia i Unió (CiU).

Al posto della Corporació, la Generalitat istituisce due entità funzionali: l'Entitat del Medi Ambient e l'Entitat Metropolitana de Transport (EMT). Quest'ultima riunisce 18 municipi dell'area metropolitana e ha l'obiettivo di gestire in modo integrato il trasporto locale [AMB, 2007].

Se l'EMT avrebbe dovuto provvedere alla gestione dei trasporti dell'ambito metropolitano evitando di costituire un contro-potere al governo regionale, quest'ultimo avrebbe assunto in autonomia la pianificazione infrastrutturale dell'area: inizia così la redazione del Pla Intermodal de Transports (PIT), con lo scopo di coordinare le amministrazioni locali nella programmazione di infrastrutture, mobilità e servizi. Il PIT tenta di superare i piani settoriali dei singoli operatori e introduce il principio di pianificazione inter-modale integrata [Generalitat de Catalunya, 1992]: questo tentativo di coordinamento dall'alto non funziona, il piano sarà presentato nel 1993, ma mai approvato.

Il punto debole sembra essere la mancanza di un sistema di finanziamento condiviso. Mentre la legge 7/1987 proclama il coordinamento nella pianificazione, non stabilisce alcun vincolo finanziario: non garantisce che le amministrazioni apportino risorse al piano, ma sembra fondarsi su di un ottimista sistema volontario [Ministerio de Fomento, 1998]. Più importante, l'accordo tra livelli di

governo è ancora problematico: il piano è un documento della Generalitat e la mancanza di cooperazione tra le amministrazioni ne impedisce un'efficace implementazione.

Non c'era la volontà di svilupparlo. Il compromesso finanziario delle amministrazioni era puramente teorico. Quel piano fu preparato dalla Generalitat: l'EMT e i municipi non se ne interessarono e nemmeno il Ministero [Funzionario Barcellona].

Alla sostanziale assenza di pianificazione infrastrutturale fa riscontro la mancanza di coordinamento finanziario del sistema. Lo stato partecipa al finanziamento, ma EMT e Generalitat – entrambi gestori di mezzi di trasporto nel territorio dell'area metropolitana – conducono negoziazioni separate con l'Amministrazione Generale dello Stato (AGS): la Generalitat per il proprio servizio ferroviario (FGC), mentre l'EMT per metro e autobus dell'area metropolitana (gestite dalla holding TMB). Lo stato non ha quindi alcun modo di coordinare il proprio apporto finanziario in una prestazione coerente rispetto alle esigenze dell'area.

Questo problema è aggravato da un intricato sistema di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali, così come rappresentato in tabella 2.9.

Tab. 2.9 Operatori e amministrazioni dell'area metropolitana. Fonte [DPTOP, 1993]

IMPRESA	SERVIZIO	TITOLARITÀ DEL SERVIZIO	DIPENDENZA ORGANIZZATIVA	INVESTIMENTI
FMB*	Metro	Generalitat	EMT	Generalitat
TB*	Bus ambito EMT	EMT	EMT	EMT
FGC	Ferrovie della Generalitat	Generalitat	Generalitat	Generalitat
RENFE	Ferrovie Statali	MOPT **	MOPT **	MOPT **
Altri	Bus ambito EMT e Generalitat	Generalitat/EMT	Generalitat/EMT	Generalitat/EMT

* FMB e TB sono due imprese pubbliche con personalità giuridica distinta entrambe di proprietà dell'EMT, gestite in modo congiunto con il marchio commerciale TMB.

** Ministerio de Obras Públicas Territoriales

In uno stesso territorio operano imprese dipendenti da tre livelli di governo, con una situazione particolarmente complicata per la

metropolitana (FMB), di cui la EMT è concessionaria, mentre la Generalitat rimane il concedente e responsabile per gli investimenti in infrastrutture. Ciò rende il finanziamento oggetto di contesa politica nell'arena locale, e non permette allo stato di tracciare un quadro chiaro delle esigenze finanziarie: il prezzo dei biglietti è infatti stabilito dalla Generalitat e resta fuori dalle negoziazioni Stato-EMT sui trasferimenti da destinare alla metro [Funzionario TMB].

Infine, la frammentazione istituzionale e il clima politico ampiamente conflittuale non permettono alcun tipo di coordinamento dei servizi, impedendo anche l'integrazione tariffaria: è indicativo che, mentre le due imprese ferroviarie (FMB e FGC) con diverso proprietario ma medesimo titolare, utilizzano uno stesso titolo nel tratto urbano di Barcellona, l'integrazione non esista tra le due imprese che fanno parte della holding TMB (TB e FMB), entrambe proprietà dell'EMT (ma che operano servizi a diversa titolarità).

Ci trovavamo in una situazione finanziariamente molto precaria, istituzionalmente molto complessa e politicamente molto conflittuale [Funzionario EMT].

2.2 La costituzione dell'ATM

Il 28 febbraio del 1995 Pasqual Maragall, sindaco di Barcellona, e Jaume Roma, Conseller de Politiques Territoriales i Obres Publiques della Generalitat, s'incontrano e stabiliscono che entro un anno costituiranno un'autorità unica per il trasporto metropolitano. Il 16 marzo si approva il programma del PSC (Partit dels Socialistes Catalanes) e Maragall, candidato alla rielezione, s'impegna nuovamente per la costituzione dell'Autorità. Il 5 maggio Enrique Lacalle, candidato del partito popolare, propone un programma minimo da concertarsi prima delle elezioni tra tutti i partiti concorrenti: l'Autorità è inclusa nel programma. Il 13 aprile del 1996, l'apparente accordo generale porta all'istituzione di un ufficio operativo diretto da Joaquim Fenollosa per studiare l'organizzazione della futura Autorità.

Il 18 febbraio del 1997, con decreto 48/97 la Generalitat approva la costituzione del consorzio. Il successivo 19 marzo si firma l'Accordo di costituzione, in cui le amministrazioni concordano che: «per l'organizzazione di un sistema integrato che permetta il potenziamento del trasporto pubblico collettivo dell'area di Barcellona è

imprescindibile la creazione di una nuova entità di collaborazione di tipo consorziale» [ATM 1997, 1].

Secondo lo statuto, l'ATM racchiude l'intera gamma di funzioni relative ai trasporti: pianificazione delle infrastrutture e dei servizi, relazioni delle amministrazioni con gli operatori, finanziamento del sistema, elaborazione e approvazione delle tariffe, comunicazione e relazioni con gli utenti, elaborazione di studi e proposte di normativa, funzioni connesse alla regolamentazione della mobilità (compresa la regolazione viaria e l'uso del mezzo privato).

L'Autorità si compone di un consiglio d'amministrazione, di un presidente e di un direttore generale. Il consiglio ha natura politica: è formato dal presidente del consorzio (che è il Conseller de Politiques Territoriales i Obres Publiques della Generalitat), dal primo vicepresidente (sindaco di Barcellona), dal secondo vicepresidente (presidente dell'EMT), 15 consiglieri con voto (otto in rappresentanza della Generalitat, cinque per Barcellona e l'EMT, due per le altre amministrazioni), due osservatori con diritto di parola ma senza voto dell'AGS.

Gli accordi del consiglio d'amministrazione si adottano a maggioranza semplice, con il voto dirimente del presidente che risolve i casi di parità (in sostanza la Generalitat ha la metà più uno dei voti del consiglio). I seguenti provvedimenti richiedono una maggioranza qualificata dei due terzi: approvazione della pianificazione dell'area, revisione delle tariffe e finanziamento, approvazione del bilancio, nomina del direttore generale, approvazione dell'entrata di altre amministrazioni, approvazione di ogni provvedimento che superi due milioni di euro di spesa.

Tra il 97 e il 2003, le funzioni di ATM si allargano notevolmente, e l'Autorità cresce in rappresentatività territoriale e competenze.

Già dai primi anni, l'ATM si fa carico d'introdurre un nuovo mezzo di trasporto, il tram, scomparso dalla città ormai da trenta anni. Si tratta di un progetto di grande entità, che fa acquisire all'ATM competenze nuove e un mezzo di trasporto riconducibile all'autorità.

Il secondo avanzamento significativo è l'entrata, nel 2002, dell'AMTU (Agrupació de Municipis titulars de Transport Urbà). L'AMTU è l'associazione dei comuni della seconda corona metropolitana che raggruppa i 54 municipi esterni all'ambito EMT. Il territorio di ATM

si amplia notevolmente, andando ad includere un totale di 72 città, con 3.237,1 Km² e una popolazione di 4.841.365 abitanti [ATM 2006, www.atm.cat].

Infine, il terzo passo avanti si compie con la legge di mobilità (L. 9/2003), votata dal Parlament de Catalunya il 13 giugno 2003. La legge stabilisce alcuni grandi obiettivi per una politica globale della mobilità: integrazione tra sviluppo locale e mobilità, concezione integrata del sistema dei trasporti con le politiche viarie e di parcheggio, utilizzo razionale del mezzo privato, promozione dei trasporti a basso impatto ambientale. L'ATM diventa anche Autorità Territoriale della Mobilità, responsabile della redazione di un piano di mobilità, in cui si danno le direttrici da seguire nei piani municipali dell'intera regione metropolitana.



Fig. 2.10 La regione metropolitana di Barcellona

2.2.1 Il processo costituente: oltre il coordinamento

L'ATM è presentata come soluzione ad un problema, in particolare un problema di coordinamento (finanziario, politico, di trasporto). Qui non ci si occupa soltanto della verità sostanziale di quest'affermazione, ma se ne mette in discussione l'accuratezza nella capacità di spiegazione. Prima di essere una soluzione, l'ATM è il risultato di una

politica costituente: in questo modo, gli elementi per comprendere il cambiamento e la forma istituzionale assunta vanno oltre la soluzione di problemi di mobilità – i problemi dell’arena di policy come la mancanza di una pianificazione o di un’integrazione tariffaria – ma riguardano caratteristiche e interazioni dei decisori, che possono essere compresi attraverso la ricostruzione del policy making costituente.

Infatti, se c’era un problema nella governance dei trasporti risaliva almeno a 10 anni prima, quando, con la legge di ordinamento territoriale, era stata soppressa la Corporació Metropolitana. In realtà, il progetto di un’autorità unica può farsi risalire addirittura al 1983, quando Joaquim Tosas era Direttore Generale dei Trasporti della Generalitat [La Vanguardia, 01.02.96]. Difatti, ciò che sicuramente mancava all’EMT e anche alla precedente Corporació era il controllo dei due servizi ferroviari di superficie che transitavano nell’area: quello regionale della Generalitat (FGC) e quello statale dei treni di media distanza (*Cercanias de Renfe*). Ma se questo era il problema esisteva da sempre: quindi perché il 1997?

Un primo elemento, riguarda sicuramente l’inizio di una nuova fase politica: un periodo di distensione dovuto al parziale rinnovo degli attori nell’arena locale. Nel 1997 esce di scena lo storico sindaco di Barcellona Pasqual Maragall, che, per il PSC, era stato protagonista di più di dieci anni di scontro istituzionale con l’altra grande personalità della politica catalana, il Presidente della Generalitat Jordi Pujol, presidente di CiU. Mentre Joan Clos si sostituisce a Maragall quale sindaco di Barcellona (restando in carica fino al 2006), Artur Mas diventa Conseller de Politiques Territoriales della Generalitat. Quest’ultimo, oltre ad essere una delle persone con maggiore autorità all’interno di CiU (ne diventerà presidente nel 2003), era stato per lungo tempo capo dell’opposizione nel consiglio municipale di Barcellona. L’uscita di Maragall e la relazione personale tra Artur Mas e Joan Clos aiutarono probabilmente l’interazione tra i due livelli di governo.

Se quindi – a prescindere dall’evoluzione istituzionale – il conflitto politico si stempera, resta il fatto che le amministrazioni costituenti presentano un conflitto distributivo diretto rispetto agli effetti della norma. Sono infatti gli stessi gestori dei servizi e proprietari delle compagnie operatrici a fondare ATM e la nostra ipotesi prevede la prevalenza di obiettivi di processo e – in caso di compromesso – la ricerca di soluzioni incrementali all’interno del set a mutuo beneficio.

Parte della spiegazione va cercata al di fuori del confronto locale. Il 28 luglio del 1995 il consiglio dei ministri del governo spagnolo approva gli accordi per il finanziamento del trasporto pubblico di Barcellona per il periodo 95-97. Per la prima volta (c'erano stati degli accordi precedenti nel 1993) la Generalitat è inclusa nello schema di finanziamento e con una parte sostanziale, il 42%. Del resto si fanno carico lo Stato, l'EMT e il municipio di Barcellona. Tra gli accordi è incluso il compromesso delle tre amministrazioni per la creazione, di lì ad un anno, dell'Autorità Unica del Trasporto Metropolitan [La Vanguardia, 29 luglio 1995]. L'accordo delle amministrazioni locali sull'Autorità non è una semplice dichiarazione di volontà, ma viene posto dallo Stato come condizione necessaria per la partecipazione al finanziamento [Torres, 2004]. Così come testimoniato coerentemente da molti degli intervistati.

La storia non scritta ci dice che lo stato era stufo di discutere separatamente con la Generalitat de Catalunya sugli investimenti e con le amministrazioni locali per il finanziamento del funzionamento operativo del trasporto [Funzionario ATM].

Madrid voleva un negoziatore unico, perchè era molto complicato ascoltare voci diverse. Ed è per questo che si crea l'ATM: avere un'unica voce per negoziare il contratto-programma con Madrid [Funzionario EMT].

L'amministrazione dello stato ci disse che se non si creava un ente che gestiva in modo unitario l'ambito territoriale, avrebbe smesso di finanziare la sua parte di investimenti [Consigliere Generalitat].

Di sicuro Madrid non sarebbe entrato nel contratto-programma se non si fosse costituita un'autorità, con un'integrazione consorzata dei diversi gestori del trasporto. Non fu un'imposizione, ma certo una condizione vincolante del contratto-programma [Funzionario Barcelona].

Un primo elemento per comprendere il cambiamento riguarda quindi la possibilità per lo stato di imporre una soluzione istituzionale unitaria. Ciò che è interessante è che gli obiettivi dello stato prescindono da questioni di contenuto relative al servizio di trasporto. Per lo stato, il problema è da una parte evitare una doppia negoziazione, ma soprattutto avere uno schema di finanziamento chiaro ed unitario che riduca le incertezze sui costi del servizio:

Un accordo tra Stato, EMT e Barcellona riguardante il finanziamento di TMB lasciava fuori un elemento fondamentale che non controllavano né lo stato spagnolo né le autorità locali, cioè il prezzo dei biglietti. Era infatti la Generalitat che, pure se non partecipava al finanziamento del funzionamento del trasporto pubblico, decideva le tariffe tramite la Commissione Prezzi. C'era quindi un problema chiaro, perchè l'accordo tra Stato e autorità locali per finanziare TMB aveva un elemento fondamentale – e cioè le entrate dei biglietti – che rimaneva fuori dal loro controllo [Funzionario TMB].

L'obiettivo di porre fine all'incertezza nei suoi trasferimenti è un problema sostanzialmente indipendente da questioni di servizio. L'amministrazione statale non risolve il problema di coordinamento locale, ma lo sposta dal livello statale a quello locale: costringe gli attori locali a coordinarsi in loco e a presentarsi a Madrid con un'unica voce. Risolve perciò un suo problema: semplifica le sue relazioni, unificando le contrattazioni separate a livello statale e imponendo un giro di negoziazioni precedente tra gli attori locali.

Questa interpretazione di processo dell'azione statale è confermata anche dalla decisione dell'amministrazione centrale di non integrarsi in ATM. Nonostante infatti l'amministrazione statale gestisca una parte importante del servizio dell'area, lo stato partecipa soltanto come osservatore. La non integrazione dello stato è ovviamente un'auto-esclusione: un modo per controllare senza compromettersi, per anticipare la propria posizione su determinati provvedimenti e per non cedere competenze sulla gestione del proprio servizio ferroviario:

[L'integrazione del sistema di trasporto] non si ottenne al 100% perchè lo stato spagnolo non s'integrò nell'ATM [...] Non ci si riuscì perché lo stato spagnolo ha un suo criterio ed è piuttosto geloso delle sue competenze [Parlamentare CiU].

Lo Stato è un osservatore in ATM e non ha voto [...] Però chiaramente, avendo un ruolo importante nel finanziamento i suoi interventi sono ben ascoltati, perchè altrimenti quando si negozia a Madrid sui trasferimenti dello stato, questo non dà i finanziamenti perchè non era d'accordo [Funzionario AMTU]

Come si vede, autorità unica e integrazione qualificano entrambe le preferenze dello stato in un'ottica di processo.

La capacità direttiva dello stato deriva dall'assoluta necessità del suo intervento finanziario: non solo il servizio è prestato ad un prezzo sociale (la tariffa copre circa il 40% dei costi) ma la situazione era

particolarmente critica per TMB (la holding delle due società del trasporto di proprietà EMT). Il debito storico di cui abbiamo già detto aveva portato alla cessione delle azioni della compagnia da Barcellona all'EMT, ma nonostante l'apporto dello Stato, il debito diventava sempre più pesante e rischiava di far collassare l'impresa [Torres, 2004]. In sostanza, Barcellona e l'EMT avevano bisogno di partner finanziari e – dato che l'apporto dello Stato non poteva crescere ancora⁴⁵ – avevano bisogno che la Generalitat partecipasse al finanziamento del trasporto locale.

All'inizio c'era un problema finanziario molto pesante, [...] i municipi non avevano denaro sufficiente per pagare ciò che bisognava pagare, c'era un deficit impressionante. [...] TMB è una delle imprese più importanti in Catalogna, in quel momento aveva circa 6000 impiegati e 100.000 milioni di pesetas di debito, e questo era un problema molto serio [Funzionario ATM 1]

Con l'entrata della Generalitat e dello Stato, invece di pagare il 100% del deficit i municipi avrebbero pagato soltanto il 30%. Senza dubbio alcuno erano loro i più interessati ad avere l'ATM [Funzionario ATM 2]

Anche l'interazione delle amministrazioni locali può quindi intendersi in un'ottica di processo: non è direttamente un problema di trasporto a muovere l'azione costituente, ma il deficit finanziario e l'impossibilità di proseguire una gestione indipendente del servizio. Ciò è ancor più probabile se si considera che per Barcellona l'ATM è tutt'altro che una soluzione ottimale:

Certo, Barcellona ha un ruolo molto importante all'interno dell'ATM, ma non credo si sia mai voluto creare l'ATM. L'obiettivo del municipio era l'area metropolitana. [...] Non credo, per esempio, che Barcellona avesse voluto parlare con Manresa o Terrassa, che sono città troppo distanti [Funzionario Barcellona].

Nella valutazione di questa affermazione, un dato può risultare utile: circa l'80% dei viaggi di tutto il futuro ambito ATM avviene nel territorio dell'abolita Corporació, ora territorio EMT [ATM 2006b], cioè nella corona di municipi più strettamente continui con Barcellona. È

⁴⁵ I finanziamenti statali vengono erogati alle diverse città in modo omogeneo sulla base di una stessa formula che tiene conto principalmente della popolazione e dei servizi offerti.

alla luce di ciò che va rivalutato anche il peso dell'esigenza di coordinamento nella costituzione del consorzio: se per l'80% dei viaggi effettuati esisteva già infatti l'EMT quale punto di incontro tra le municipalità coinvolte, il deficit di coordinamento non può che giocare una parte minore nella costituzione di ATM.

Al di là dell'ampiezza territoriale, la stessa costituzione di un'autorità settoriale non è una scelta politicamente neutra. Al contrario, si nota in questo la frustrazione dell'obiettivo dell'area metropolitana, un nuovo livello di governo a carattere generale. Si tratta di una rivendicazione che risale alla soppressione della Corporació nel 1987, e che non solo viene esplicitamente menzionata nel dibattito precedente all'ATM [LaVanguardia 11.06.1995; LaVanguardia 3.08.1995], ma persiste nel panorama delle possibilità istituzionali e dei progetti municipali anche dopo il pieno funzionamento dell'autorità [LaVanguardia 31.07.2003].

Per quanto riguarda invece l'EMT, il dato sulla percentuale di viaggi per territorio ci dice che – dovendo costituire un'autorità settoriale e avendone già a disposizione una – una soluzione possibile poteva essere la modifica dello statuto di EMT, con l'allargamento di questa ai nuovi municipi, alla Generalitat e allo Stato centrale. Se ciò non è stato, è plausibile attribuirlo alla disomogeneità politica tra Generalitat e municipi.

Di certo non sappiamo che sarebbe successo all'EMT se fosse stato tutto dello stesso colore politico della Generalitat. Magari adesso l'ATM sarebbe l'EMT. La politica ha condizionato molto l'organizzazione istituzionale del trasporto [Funzionario EMT].

Questa parziale sovrapposizione tra EMT e ATM è notevole se si pensa che l'EMT è proprio un ente funzionale per la gestione del trasporto interurbano, costituito – come si è detto – dalla stessa Generalitat con la legge 7/1987. La compresenza con ATM è quindi, almeno fino al 2003 (cioè nel periodo della disomogeneità politica tra municipi e Generalitat), un elemento di tensione. Già nella fase di progettazione, il 24 luglio del 1996, il gruppo socialista all'interno del Parlament de Catalunya rifiuta il progetto di costituzione dell'ATM, in cui s'includono modifiche all'EMT [LaVanguardia 24 luglio 1996]. Ciò che risulterà, da un confronto alle apparenze esclusivamente politico, sarà una situazione in cui una EMT immutata e un'ATM appena costituita si

ritroveranno senza troppa complementarità e con alcune incertezze e sovrapposizioni nella ripartizione delle competenze [Martinez, 2002].⁴⁶

Come si vede, le dinamiche politiche dell'arena locale e lo scambio tra attori sembrano qualificare il processo molto più di questioni direttamente di contenuto. Anche il ruolo della Generalitat è in linea con queste considerazioni. Con la sua partecipazione, l'amministrazione regionale guadagnava competenze in un ambito che era stato gelosa prerogativa di Barcellona e dell'EMT, attraverso un organismo di cui aveva il controllo:

In contropartita l'amministrazione locale deve accettare un maggiore intervento della Generalitat de Catalunya nella sua impresa, cosa che non aveva accettato mai [Funzionario ATM 1]

Ciò che ha guadagnato la Generalitat è che ora c'è una situazione di stabilità, con un organismo politico in cui la Generalitat ha la maggioranza [Representante DPTOP Generalitat]

La Generalitat ha potuto esercitare competenze che senza la collaborazione del mondo locale non è possibile esercitare in modo efficace [Funzionario Barcellona]

Semplificando, si è scambiata sovranità per denaro [Funzionario EMT].

Nominalmente infatti, le competenze del trasporto interurbano erano sempre state della Generalitat ed era infatti proprio una legge del Parlament de Catalunya che dieci anni prima aveva disfatto la Corporació e istituito l'EMT. Tuttavia, come si è detto, il fallimento del PIT aveva mostrato l'impossibilità di un coordinamento dall'alto non supportato dalla collaborazione del mondo municipale. Un'interpretazione di processo è confermata anche dalla scelta della Generalitat. Si può affermare che per contribuire al finanziamento l'attore regionale necessitava una sede istituzionale adeguata, che fosse sotto il suo controllo e che non fosse riconducibile (soltanto) ai soggetti municipali. In teoria infatti, il modo più immediato per risolvere un

⁴⁶ Si noti la differenza tra EMT e Barcellona: la prima ente funzionale senza risorse legali autonome (costituita proprio dalla Generalitat con la legge del 1987) e con risorse politiche derivate dagli enti partecipanti, Barcellona con uno statuto costituzionalmente protetto. Di qui si spiega probabilmente il diverso risultato ottenuto nel processo: Barcellona da partecipante di EMT passa ad ottenere una rappresentanza pari a questa in ATM.

deficit finanziario sarebbe stato partecipare al finanziamento tramite accordi con le amministrazioni, così come già faceva l'amministrazione statale. Andando oltre la semplice partecipazione finanziaria l'attore regionale mostra l'intenzione di controllare i propri investimenti e di pesare nella formulazione delle politiche di trasporto locale.

2.2.2 La costituzione dell'ATM: alcune conclusioni provvisorie

In tabella 2.10 sono riassunte le informazioni fin qui presentate sugli attori con i rispettivi obiettivi, imprese, risorse e preferenze istituzionali.

Tab. 2.10 Descrizione sintetica del processo

Attori	Obiettivi	Risorse	Impresa	Preferenze Istituzionali
Generalitat	Processo: Competenze	Finanziarie	FGC	Coordinamento Centrale - ATM
EMT	Processo: Crisi Finanziaria	Legali, Politiche	TMB	Area Metropolitana
Barcellona	Processo: Crisi Finanziaria	Politiche	TMB	Area Metropolitana
Stato	Processo: Interlocutore unico	Finanziarie	RENFE	Autorità unica - ATM

Dall'analisi, una spiegazione in termini di obiettivi di processo sembra prevalere rispetto alla considerazione degli eventuali problemi del trasporto metropolitano. Mentre ciò è chiaro per lo stato, l'affermazione è soggetta a un certo margine di ambiguità per quanto riguarda Generalitat e municipi. Se questi ultimi volevano infatti risolvere la crisi finanziaria ed evitare il fallimento di TMB, è anche vero che un aumento del finanziamento avrebbe portato presumibilmente ad un miglioramento del servizio. Così, per la Generalitat l'acquisizione di competenze prima esclusivamente municipali può corrispondere contestualmente ad un'idea di coordinamento inter-modale e pianificazione unitaria, fino a quel momento mancanti.

È quindi possibile che ci sia una compresenza di obiettivi. Da una parte, è ovvio come un'interpretazione funzionale del cambiamento sarebbe fuorviante: le questioni di servizio sono secondarie rispetto ai riequilibri di potere tra gli attori e precedono lungamente il 97, anno dell'effettiva costituzione. Allo stesso tempo, pur cercando una

soluzione profittevole in termini di processo, gli attori potrebbero comunque selezionare un'opzione istituzionale efficiente.

Secondo la nostra ipotesi, l'ottica di processo e il compromesso tra attori conducono ad una restrizione delle opzioni disponibili. Il cambiamento atteso è quindi senz'altro incrementale, cioè interno alle soluzioni di mutuo beneficio. Ciò è evidente dalla ricostruzione delle preferenze istituzionali: esistevano altre possibilità perseguibili e la scelta è ricaduta su un'opzione non lesiva dell'interesse dei partecipanti. Allo stesso tempo, l'apprezzamento dell'interazione costituente mostra la parziale prevalenza dello stato e della Generalitat sugli attori locali, maggiormente dipendenti e quindi più propriamente frustrati nei loro obiettivi istituzionali. Tuttavia, sia che si propenda per un'immagine compromissoria sia che si evidenzi la capacità direttiva degli attori regionale e statale, la prevalenza di obiettivi di processo non assicurerebbe in ogni caso l'avvicinamento all'opzione efficiente.

Ciò che ci proponiamo di verificare nel prossimo paragrafo è l'effettivo risultato istituzionale: il cambiamento avvenuto nell'arena decisionale con la costituzione di ATM e l'efficienza della nuova istituzione, misurata nella capacità di risolvere i problemi di trasporto evidenziati.

2.3 L'arena di policy: quale cambiamento?

Nonostante per ATM gli anni dal 97 al 2003 costituiscano un periodo espansivo, le competenze acquisite non sono sottratte ad altri attori: l'espansione riguarda infatti il futuro e si costruisce intercettando temi nuovi di competenza inter-governativa o con necessità di compartecipazione al budget.

Se infatti, secondo lo statuto, l'ATM appare quale autorità unica (dicitura utilizzata nel dibattito prima della costituzione e poi significativamente abbandonata), con competenze estese all'intera mobilità, la nuova governance dei trasporti si forma per addizione dell'ATM al vecchio sistema: tutti gli attori precedenti restano in carica,

e – con l’eccezione del caso puntuale dell’introduzione del tram – nessuno cede le proprie competenze.⁴⁷

L’ATM non ha acquisito nessuna competenza, nessuno le ha ceduto o delegato nulla. Ha assunto nuove funzioni [...] Però le competenze amministrative sono ancora le stesse. Le uniche che le amministrazioni non hanno più, sono quelle che sono state cedute all’EMT [funzionario EMT].

L’ATM quindi non semplifica le relazioni intergovernative, quanto meno non nel senso banale di ridurre gli attori e concentrare le competenze:

non si può dire che le relazioni si siano semplificate, già che esiste un organismo in più con opinione sulla mobilità [...] È un ingranaggio in più: quindi può darsi che il macchinario sia più potente o magari può darsi che si rompa [Funzionario Barcellona].

In particolare, il fatto che ogni amministrazione mantenga i suoi poteri comporta una prima conseguenza di rilievo, e cioè uno stile decisionale fondamentalmente consensuale. La regola del voto presente all’articolo 16 dello statuto è puramente nominale, in quanto il sistema è regolato da una legge non scritta di unanimità.

Molto dipende dal rapporto di forze all’interno del consorzio. Le decisioni più importanti necessitano infatti di una maggioranza dei due terzi, che nessuna delle amministrazioni coinvolte potrebbe autonomamente produrre.

Più profondamente, il consorzio si caratterizza per adesione volontaria e la mancata delega delle competenze rende impossibili accordi al di fuori dell’unanimità. Gli accordi presi dai rappresentanti delle amministrazioni nel consiglio di ATM non vincolano le amministrazioni rappresentate, che dovranno invece riapprovare il provvedimento: questo vuol dire che se anche si andasse al voto, non ci sarebbe alcun modo per imporre una volontà di maggioranza, anche se qualificata, agli attori dissenzienti, in quanto questi potrebbero comunque dilazionare o bocciare l’approvazione nel proprio consiglio.

⁴⁷ Nonostante la costituzione di ATM, il trasporto interurbano nell’area metropolitana resta prerogativa dell’EMT, mentre se si superano i confini di questa le competenze sono della comunità autonoma. L’ATM ha potuto seguire la progettazione e la gestione operativa del tram proprio grazie alla delega specifica di EMT e della Generalitat [Funzionario EMT]

Un consorzio di questo tipo non può prendere decisioni in altro modo, perché se vai contro le minoranze, queste ti spaccano il consorzio. È volontario, e se non negozi, se non ti accordi e elabori ogni decisione, non puoi andare avanti [Funzionario EMT].

Sicuramente, una regola di unanimità permette la facile implementazione di ogni accordo: quando si raggiunge un punto d'incontro questo rappresenta per definizione una buona soluzione.

C'è stato un periodo che al tavolo dell'ATM erano rappresentate tutte le forze politiche del paese. C'era tutto l'arco parlamentare, e chiaro, in queste condizioni quando si arriva ad un accordo, quest'accordo è molto solido.[Funzionario ATM].

Lo stile decisionale consensuale è teoricamente limitato dai reciproci poteri di veto, ma il lavoro di elaborazione e negoziazione all'interno di ATM permette l'allargamento delle opzioni anche ad accordi compensativi.

Si va un po' più lenti, ma con successo. Non si cerca l'unanimità per l'unanimità, non è un plebiscito, ma un'unanimità molto elaborata. [Funzionario Barcellona, 2].

Si rende infatti necessario un lungo lavoro prima che le decisioni raggiungano una forma politicamente accettabile. Le proposte vengono strutturate in commissioni di studio formali e gruppi di lavoro informali, vengono poi discusse all'interno di un Comitato Esecutivo, e solo quando sono già strutturate e più o meno accordate raggiungono il Consiglio di Amministrazione. Qui la discussione continua, si verifica l'esistenza di un accordo unanime sul provvedimento e se non c'è accordo si ripassa ai servizi tecnici e alle commissioni.

Questa rappresentazione di ATM permette di affermare che – se Stato e Generalitat prevalsero nel processo costituente – il risultato istituzionale resta comunque chiaramente incrementale: nessuna delle amministrazioni può essere veramente forzata da una decisione a maggioranza. Tuttavia, questo aspetto consensuale sembra non essere del tutto confermato dall'analisi delle principali attività di ATM, che

vedremo qui di seguito: il finanziamento del sistema, la pianificazione della rete di trasporto e il rapporto con gli operatori.

2.3.1. L'ATM e il finanziamento

In primo luogo, l'ATM diviene il nucleo finanziario del trasporto metropolitano: è l'ATM che riceve i finanziamenti dalle amministrazioni partecipanti e concorda, a nome di queste, il contratto programma con Madrid e i contratti con le singole imprese operatrici. È inoltre in ATM che si stabiliscono le tariffe del trasporto ed è l'ATM che emette i biglietti integrati e ne controlla l'utilizzo.

Come mostrato in figura 2.11, il nuovo sistema di finanziamento consiste nel contrattare tra le diverse amministrazioni la contribuzione totale da fornire ad ATM e le singole quote con cui si partecipa a tale contribuzione. In questo modo è possibile una considerazione unitaria delle esigenze finanziarie dell'intero sistema di trasporto, aumentando l'opportunità di compensazioni e allargando la gamma di opzioni su cui è possibile trovare l'accordo.

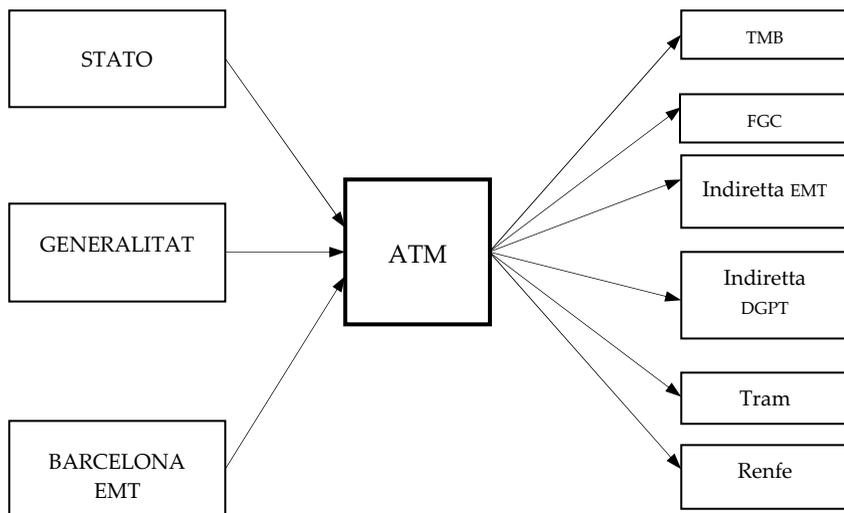


Fig. 2.11 Finanziamento del sistema ATM [ATM, 2006a]

Ancora più importante nel nostro caso è l'alleggerimento delle barriere politiche alla contrattazione, derivante dall'utilizzo di una sede neutra, la nuova autorità del trasporto. Non si tratta più infatti della

contrattazione bilaterale tra due amministrazioni in cui un livello superiore con capacità finanziaria deve sovvenzionare l'amministrazione locale per le imprese di cui quest'ultima è proprietaria. Si tratta invece di mettere in comune le proprie risorse verso uno scopo che riguarda ugualmente le diverse amministrazioni coinvolte.

Questo è indubbiamente un fattore importante per sbloccare il finanziamento del servizio contribuendo, come mostrato in tabella 2.11, all'aumento del totale delle sovvenzioni destinate al trasporto. Tra il 98 e il 2006, a fronte di una leggera flessione percentuale della partecipazione statale, si nota l'aumento delle quote delle amministrazioni locali e regionale, con un raddoppio in termini assoluti della sovvenzione totale. Ciò è importante soprattutto riguardo alla Generalitat, che inizia proprio con la costituzione di ATM a partecipare al finanziamento del servizio.

Tab. 2.11 Evoluzione delle quote di partecipazione all'ATM (milioni di €) Fonte [ATM, 2006a]

	1998-2001	%	2002-2004	%	2005-2006	%
Stato	93	36%	126	35%	135	31%
Generalitat	96	38%	136	39%	179	41%
Barcelona - EMT	65	26%	92	26%	125	28%
Totale	254	100%	354	100%	439	100%

Il passaggio da una contrattazione interamministrativa fuori dall'ATM a una negoziazione all'interno dell'autorità segna un notevole passo avanti anche nel processo di approvazione dell'entità e della modulazione della tariffa. Il nuovo sistema infatti pone fine allo scontro annuale tra i municipi e la Commissione Prezzi della Generalitat (CPG).

I municipi dovevano proporre l'incremento annuale delle tariffe e chi accettava l'incremento era la Generalitat con la Commissione Prezzi. Così che, ogni anno per la contrattazione delle tariffe c'era uno spettacolo mediatico impressionante [Funzionario ATM].

Prima dell'ATM erano le imprese di trasporto municipale a proporre un incremento delle tariffe, che veniva poi approvato dai municipi in EMT. Di qui, tale proposta passava alla CPG. Si produceva così ogni fine anno un confronto piuttosto aspro, attentamente seguito dai mezzi di comunicazione, che si risolveva generalmente con l'abbassamento da

parte della Generalitat dell'incremento proposto [LaVanguardia, 24.11.95]. In questo sistema la Generalitat, pur non partecipando al finanziamento del servizio, poteva determinare parte delle entrate delle imprese. Con la costituzione dell'ATM il confronto viene internalizzato e mutano gli incentivi degli attori nella rimodulazione della tariffa.

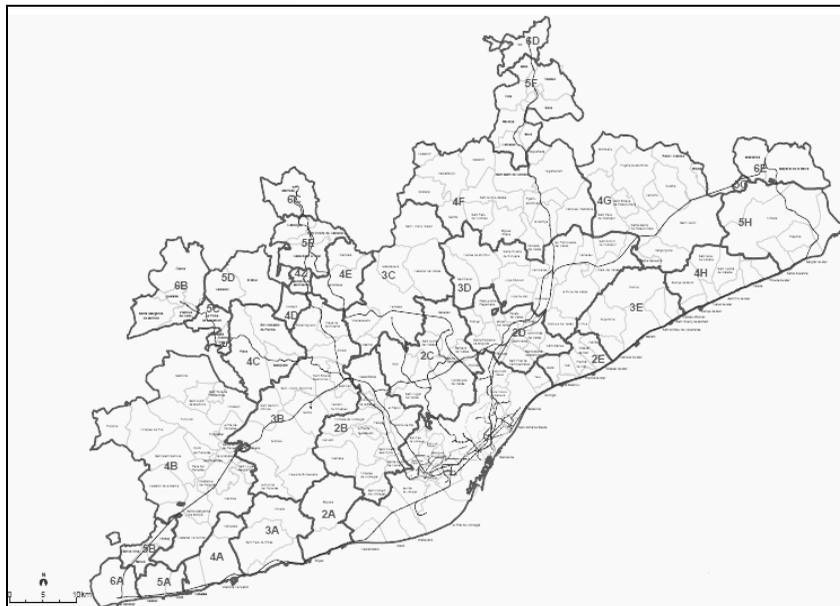


Fig. 2.12 Suddivisione dell'area metropolitana in zone tariffarie

Infine, a pochi mesi dalla costituzione, l'ATM inizia il processo di integrazione tariffaria, che terminerà nel 2001. In questo modo i biglietti di titolarità dell'ATM possono essere utilizzati in tutti i mezzi integrati, cambiando nello stesso viaggio più mezzi come se si trattasse di un'unica rete di trasporto e pagando soltanto alla prima vidimazione.⁴⁸

⁴⁸ Per completare l'integrazione tariffaria si tarderà 4 anni e il problema maggiore riguarderà la contrattazione con lo Stato, restio a rinunciare ai propri biglietti (un'entrata diretta) per quelli integrati (gestiti invece dall'ATM). Permettendo l'utilizzo di più mezzi con un solo titolo infatti, il biglietto integrato crea un deficit di entrate nelle imprese che lo accettano. Le negoziazioni giungeranno ad una soluzione nel 2001, per cui Renfe, il servizio ferroviario statale, manterrà i propri biglietti, accetterà l'utilizzo dei titoli ATM sulla sua rete e l'eventuale deficit verrà coperto tramite un accordo tra lo stato e ATM.

Come si vede in figura 2.12 il biglietto integrato comprende un'area territoriale molto estesa, oltre i confini di Barcellona e del Barcelonés.

In conclusione il riassetto del sistema finanziario sembra aver permesso la soluzione dei problemi che affliggevano l'arena di policy: deficit finanziario, frammentazione tariffaria, confronto politico. Inoltre, quale nucleo finanziario del sistema e titolare del biglietto integrato, l'ATM diventa un centro in cui tutti gli attori – amministratori e operatori – devono convergere. Questo crea un canale di comunicazione strutturato e periodico, che sostituisce gli sporadici incontri tra amministrazioni e internalizza parte dei conflitti intergovernativi del sistema pre-ATM.

2.3.2 La pianificazione della rete: approvazione, stesura ed esecuzione dei progetti

Per quanto riguarda la progettazione della rete di trasporto, l'ATM ha un processo decisionale aperto e flessibile e un servizio tecnico capace di scremare le proposte delle diverse amministrazioni.

L'esempio più interessante è dato dal processo di elaborazione del Pla Director de Infrastructures (PDI). Si tratta di un importante progetto di pianificazione per l'intera rete su ferro del territorio (FGC, tram, metro, Renfe), diretta a coprire mobilità ad elevato volume. È articolato in modo flessibile, per svilupparsi attraverso programmi quinquennali, e si articola nelle seguenti direttrici principali: completamento della rete ferroviaria centrale (Metro/FGC/Renfe), miglioramento della rete ferroviaria di collegamento con il resto dell'area metropolitana, installazione della rete tranviaria, creazione di nuove stazioni di scambio, costruzione della linea 9, modernizzazione della rete esistente.

Nella stesura, ogni amministrazione fa la sua proposta, l'ATM catalizza i desideri delle amministrazioni, e i servizi tecnici mettono ordine tra i progetti:

L'ATM ha il PDI, che dirige tutta la pianificazione, così che se un municipio vuole qualcosa deve passare dall'ATM, cioè deve proporre all'ATM la cosa, così che l'ATM possa studiarne l'inclusione nel PDI. I tecnici lo studiano e i politici decidono [Delegado Ministerio de Fomento].

Ciò che fa la parte tecnica dell'ATM è presentare una metodologia per ordinare i progetti [...]. L'ATM fa questi studi e passa alla parte politica proposte più o meno chiuse, che ovviamente possono essere modificate, anche se normalmente si discutono quelle presentate [Funzionario Barcellona]

Come si vede l'ATM assume un potere di agenda tecnico, specialmente nei riguardi delle amministrazioni minori.

Questi meccanismi permettono la discussione e l'aggregazione delle preferenze delle amministrazioni, riuscendo a confezionare proposte accettabili dalle diverse parti. Tuttavia, quando non si riesce ad azzerare il conflitto, l'ineguale distribuzione di potere struttura le negoziazioni e riesce comunque a produrre delle soluzioni:

I voti sono la traduzione in persone del potere che si ha. In ATM chi comanda davvero sono la Generalitat e Barcellona. Questo vuol dire che se c'è un veto di questi due un progetto non può andare avanti. [...] Anche se si è teoricamente tutti uguali, il potere si nota [Funzionario AMTU].

Il voto è una testimonianza puramente nominale di un potere sostanziale che si esprime nella contribuzione finanziaria, nella competenza tecnica e nella rappresentanza territoriale. Se infatti l'ATM aiuta la risoluzione dei conflitti offrendo un tavolo per le trattative, queste vengono portate avanti da attori diseguali.

Tab. 2.12 Finanziamento del PDI 2001-2010 (milioni di €) Fonte: [Rams, 2002]

Progetti	Totale	Stato	Generalitat	Amministrazioni locali	UE
Ampliamento Rete	1.602,298	561,445	977,683	63,169	
Linea L9	2.248,386	135,228	1.465,947	80,986	566,226
Tram	410,191	76,404	288,030	45,757	
Linea Sarrià-Sant Boi-Castelldefels	757,275		757,275		
Programma di Modernizzazione	855,000	344,180	398,654	112,166	
Programma Stazioni di Scambio	262,462	131,562	130,900		
Rete Ferroviaria Statale	1.160,134	1.160,134			
Totale PDI	7.295,746	2.408,952	4.018,490	302,079	566,226

Prendendo ad esempio i provvedimenti facenti parte del PDI e riassunti in tabella 4, si vede come la Generalitat assuma la parte principale del finanziamento, con un contributo significativo dello stato (anche se pari solo alla metà degli investimenti sostenuti dalla Generalitat e destinato per lo più a finanziare la rete ferroviaria statale) e uno assolutamente minoritario delle amministrazioni locali (nemmeno un decimo degli investimenti stanziati dalla Generalitat).

Di qui, i conflitti sui finanziamenti tendono a ripetere una dinamica nella quale i municipi puntano al rialzo e la Generalitat a contenere le spinte di questi.⁴⁹

Tuttavia, le amministrazioni minori, in quanto finanziariamente dipendenti, non hanno una forza contrattuale ampia e mancano della possibilità di azione unilaterale. Un buon esempio è il conflitto sull'installazione del tram. Mentre la Generalitat insisteva con il progetto tranviario, i municipi interessati premevano per la costruzione di una linea di metro. Nonostante le vicende siano più complesse di quanto qui si possa riferire, i municipi non avevano né i fondi né le competenze per costruire né la metro né il tram, mentre la Generalitat avrebbe potuto benissimo non fare né l'una né l'altra cosa. In sostanza, anche cedendo, i municipi avrebbero guadagnato il collegamento con Barcellona: risulta difficile pensare che potessero opporre una forza contrattuale significativa alle richieste del governo catalano. Queste disuguaglianze sostanziali rendono quindi molto meno paralizzante una regola di consenso, almeno sulle questioni relative al che cosa fare, che sono in sostanza le questioni di investimento.

Diversamente invece, il potere contrattuale degli attori muta quando si passa alla stesura tecnica e all'esecuzione di questi stessi provvedimenti, e in particolare muta l'importanza relativa delle risorse possedute. Se nell'esecuzione è ancora la Generalitat a controllare il processo in quanto i progetti vengono eseguiti tramite le proprie imprese costruttrici, le singole amministrazioni – anche quelle minori – possono opporre un significativo potere di veto per quelle parti dei

⁴⁹ Nel caso specifico, a marzo del 1999, a tre mesi dalle elezioni municipali e sei da quelle regionali, i municipi presentarono un piano alternativo al PDI che situava il livello degli investimenti tre volte al di sopra del progetto della Generalitat [La Vanguardia 25.03.1999]. Dopo un riesame tecnico e lunghe contrattazioni si arriverà il 14 maggio 2001 alla firma di un piano con una previsione di investimento a metà strada tra le aspettative delle due parti [La Vanguardia 15.05.2001].

progetti riguardanti il loro territorio, riproducendo le dinamiche tipiche delle opposizioni locali. L'amministrazione che vuole un cambiamento di percorso è normalmente accontentata, in quanto può sfruttare la sua capacità di mobilitazione dei cittadini, creando un serio ostacolo e arrivando fino al blocco del progetto:

Si può anche provare a mantenere la propria proposta, ma se tutto il municipio non vuole, si solleva e ci sarà un problema, perché il sindaco si metterà davanti alle scavatrici ...E normalmente queste non passano sopra i sindaci! [Funzionario AMTU].

Per quanto riguarda infine la stesura tecnica dei progetti, l'ATM ha un organico complessivo (compreso il personale amministrativo) di circa 30 persone. Mentre le amministrazioni più piccole non hanno servizi tecnici, e quelle medie hanno uffici ridotti, la Generalitat, Barcellona e le stesse imprese di trasporto dispongono di una capacità tecnica piuttosto avanzata. Questo vuol dire che l'ATM non ha un'indipendenza tecnica, non dice agli operatori cosa devono fare, ma lavora in collaborazione con gli altri servizi tecnici attraverso un processo di progettazione iterativo:

Facciamo un esempio: se si decide di ampliare una linea di metro, che è un programma di investimento piuttosto grande, cos'è l'ATM? È un gruppo di tecnici ridotto. Quindi il processo è comune, perché dove sono i migliori specialisti di metropolitana? Beh, ovviamente in TMB. Normalmente la pianificazione delle infrastrutture e anche il prolungamento di una linea sono frutto del consenso dell'intelligenza esistente distribuita [Funzionario TMB].

In conclusione, la pianificazione della rete è un processo decisionale complesso, scomponibile in diversi sotto-processi, ognuno dominato da un certo pool di attori e risorse e caratterizzato da dinamiche peculiari.

Lo schema in figura 2.13 riassume il processo qui descritto e conferma la caratterizzazione di ATM quale esito di un cambiamento non lesivo rispetto alle preferenze degli attori della governance metropolitana. Questi mantengono intatte le proprie prerogative, potendo dominare l'intero arco del processo di pianificazione: presentano direttamente le loro proposte in ATM e ne controllano approvazione, elaborazione ed esecuzione.

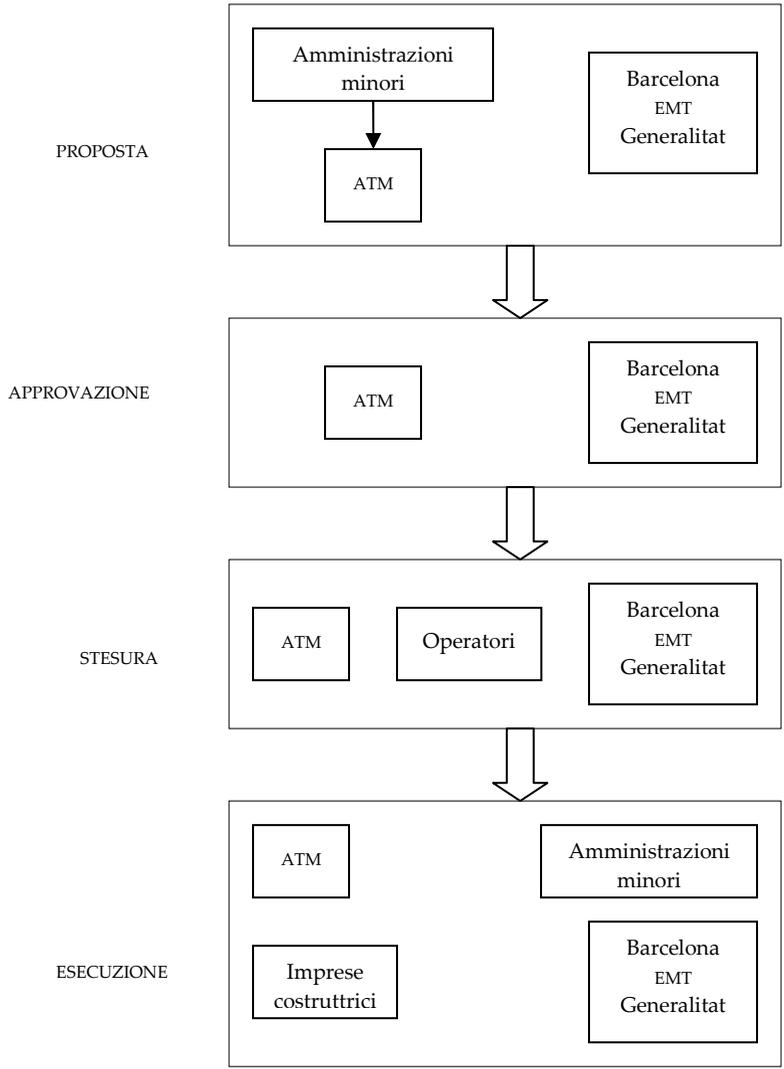


Fig. 2.13 Dalla proposta all'esecuzione delle infrastrutture: attori del processo

L'Autorità esercita soprattutto un potere tecnico, rivolto però quasi esclusivamente alle amministrazioni minori, gestendone l'accesso delle

proposte nell'agenda metropolitana. In tutti gli altri casi, il potere tecnico di ATM subisce la concorrenza degli uffici di amministrazioni e imprese operatrici, senza possedere un sostegno politico o finanziario comparabile.

In breve, l'ATM è uno strumento di coordinamento nelle scelte di pianificazione, ma non ha un potere autonomo di determinazione e valutazione dei progetti. Se le amministrazioni minori mantengono il controllo del proprio territorio, sono le amministrazioni fondatrici a determinare le direttrici della pianificazione dell'area metropolitana. Tuttavia, anche qui, l'approvazione del PDI costituisce un avanzamento significativo che risolve uno dei problemi più gravi nella governance pre-ATM.

2.3.3 Il rapporto con gli operatori

Mentre il conflitto politico si allevia per l'avvicinamento della leadership di governo tra livello municipale e regionale e la mancanza di pianificazione e il deficit finanziario trovano soluzione nella contrattazione in ATM, il rapporto con gli operatori segna la maggiore aderenza allo status quo.

Mentre in fase di costituzione lo scarso coordinamento tra i diversi servizi sembra dominare i discorsi ufficiali, non sembra esserci un corrispettivo sforzo di risoluzione del problema. Un Piano dei Servizi, previsto nella Lei de Mobilitat del 2003 e che doveva essere collegato al PDI, verrà redatto e presentato, ma non sarà mai approvato.

L'unica armonizzazione possibile avviene sui nuovi servizi tramite il coordinamento finanziario. Gli operatori di trasporto sono finanziati infatti dall'autorità tramite contratti approvati in consiglio d'amministrazione. Nuovi servizi, incrementi nelle frequenze e altre variazioni delle linee passano per l'ATM, che può dirigere il cambiamento, autorizzando o meno modifiche e novità. Si verifica così un livello minimo di integrazione, evitando duplicazioni e vuoti nella copertura della domanda.

Si tratta però di un tipo di coordinamento negativo, che agisce tramite il veto delle amministrazioni finanziatrici e che si risolve in un tentativo di coordinamento centrale che, pur mirando ad una visione integrata della rete non implica un'integrazione attiva degli operatori. Ciò vuol dire che operatori e amministrazioni presentano in ATM

soltanto ciò che necessita di finanziamento comune: le amministrazioni possono autonomamente promuovere e finanziare nuovi servizi sul proprio territorio, e la gestione operativa resta in capo alle imprese e alle amministrazioni proprietarie, senza che diversi operatori coordinino la gestione.⁵⁰

La presenza in ATM degli stessi proprietari quali principali contribuenti può generare esiti singolari. È significativo, ad esempio, che la scelta tra il prolungamento di una linea di metro e l'installazione di una linea tranviaria dia adito a sospetti di condizionamenti derivanti più dalle appartenenze istituzionali e dalla proprietà delle rispettive imprese, che non da un calcolo costi-benefici. Così, ad esempio, è possibile un'interpretazione in chiave politica del conflitto sull'introduzione del tram:

Quando il governo della Generalitat sostiene la costruzione di una rete tranviaria, perché lo fa? per ragioni tecniche? No. Perché oltre ciò che è tecnico, la metro è del municipio, ovvero la metro è socialista. Quindi, il governo della Generalitat, nel tentativo di recuperare il proprio protagonismo nel trasporto pubblico, sa che prolungare una linea di metro sarà sempre una medaglia a favore del municipio, mentre se costruirà un tram, lo inaugureranno i suoi [Funzionario TMB].

E d'altra parte opposti sospetti vengono sollevati sul Metronit, l'apertura notturna della metro nei weekend:

Perché si sostiene il Metronit? Perché la metro è di TMB e questa è del municipio. Quindi invece di migliorare gli autobus notturni – che sarebbe la soluzione migliore – si preferisce la metro tutta la notte. E tutto questo perché Nitbus [l'impresa privata che gestisce il servizio notturno di autobus] non è proprietà di TMB [Funzionario ATM].

Al di là della possibile parzialità, queste affermazioni testimoniano la permanenza di divisioni tra gli attori in ATM e la neutralizzazione della separazione tra regolatori e regolati. Il mantenimento della proprietà pubblica produce infatti una sovrapposizione tra l'ATM regolatore e gli operatori regolati, ovvero un'identità tra controllore e controllati. Questo problema è accentuato dall'eterogeneità politica tra

⁵⁰ Non esistono ad esempio procedure formalizzate di network management, che consentano di coprire l'eventuale guasto su una linea con il potenziamento di un mezzo di trasporto sostitutivo appartenente ad un'impresa diversa.

amministrazioni, che aggiunge alla divisione proprietaria un'ulteriore dimensione di conflittualità.⁵¹

Ugualmente frammentata è la gestione operativa nel caso di interrelazioni tra trasporti e gestione viaria. Quest'ultima resta di competenza delle singole amministrazioni comunali, così che gli operatori devono intrattenere continue relazioni con le amministrazioni, a prescindere dagli accordi in ATM [Funzionario Barcellona].

2.4 Conclusioni. Il modello ATM: conservazione e innovazione

L'ATM può soltanto marginalmente considerarsi un nuovo attore della governance del trasporto (limitatamente al potere tecnico di scrematura dei progetti e nel caso del tram), ma può senza dubbio classificarsi come un nuovo strumento del policy making locale, che ha comportato una ristrutturazione del modo di governo.

Il modello ricalca solo parzialmente la classica distinzione tra autorità pubblica regolatrice e operatori regolati, presentando allo stesso tempo elementi di innovazione e conservazione rispetto al policy making precedente.

Le regole di accesso per gli attori restano sostanzialmente le stesse, con una permanenza degli stessi soggetti all'interno di un quadro di competenze simile a quello pre-ATM. Ciò significa anche il permanere della proprietà pubblica dei maggiori operatori con una marginale apertura a operatori privati. Di qui, sembra essere confermata l'interpretazione di ATM come una soluzione che evita il conflitto distributivo, non lesiva delle competenze e delle prerogative degli attori costituenti.

Allo stesso tempo però, mutano sia l'oggetto delle decisioni che le mosse permesse. Si tratta infatti di decidere su un territorio più ampio

⁵¹ In effetti, la problematicità di questa sovrapposizione tra imprese e amministrazioni viene in parte attenuata dal 2003, con la vittoria delle sinistre alle elezioni regionali e la conseguente omogeneità politica delle amministrazioni rappresentate in ATM. In questo modo, il sospetto di interessi partigiani rispetto alle proposte presentate in consiglio è ampiamente ridotto. Infine, la soluzione politica permette di risolvere in parte le carenze evidenziate nel coordinamento dei servizi.

del precedente ambito EMT e con una visione che, seppure con i limiti già visti, comprende tutti gli attori, gli operatori e i mezzi dell'area. Inoltre, nonostante le differenze tra gli attori restino molto forti e le competenze sostanzialmente invariate, l'internalizzazione dei conflitti permette di superare alcune delle barriere politiche al finanziamento e alla pianificazione. In effetti, il cambiamento forse più importante avviene nel set di mosse permesse: l'ingresso della Generalitat nel finanziamento del servizio è infatti direttamente determinato dall'accordo sul nuovo assetto istituzionale.

Si tratta quindi di un caso in cui attori con obiettivi di processo che scelgono una soluzione di mutuo beneficio permettono allo stesso tempo la scelta di un'opzione istituzionale efficiente, risolvendo i problemi che avevano attivato il processo. L'incremento nel finanziamento ha ovvie ripercussioni sulla gestione del servizio, permettendo il rinnovo dei mezzi e l'aumento nella frequenza dei servizi. Inoltre, l'introduzione di una pianificazione decennale tramite il PDI, assente ormai da molti anni, segna una svolta notevole nell'organizzazione del trasporto, introducendo nuovi servizi. Tutto ciò, insieme all'integrazione tariffaria, contribuisce ad un netto incremento dell'utilizzo del mezzo pubblico, passando da 755 milioni di viaggi del 2001 a 910 milioni nel 2006 [ATM, 2006b].

Tuttavia, il mantenimento di una divisione di competenze tra le amministrazioni e della gestione dei servizi tra gli operatori rende più difficile valutare l'effetto istituzionale sui risultati di servizio. L'ATM risolve i problemi di processo che avevano attivato l'azione costituente – semplificazione delle negoziazioni, conflitto politico, deficit finanziario – e in questo può qualificarsi come un cambiamento funzionale. Tuttavia, l'effettiva gestione del servizio resta in capo agli operatori e alle singole amministrazioni, rendendo difficile l'attribuzione di risultati di trasporto diretti alla nuova autorità.

*I wander thro' each charter'd street
Near where the charter'd Thames does flow,
And mark in every face I meet,
Marks of weakness, marks of woe.*

William Blake

Capitolo 3

Un sindaco per Londra*

Introduzione

Studiare l'organizzazione e la riorganizzazione dei trasporti a Londra vuol dire investigare per molta parte le movimentate vicende del governo della città. I trasporti sono, infatti, un nodo fondamentale delle competenze locali, qualificano la realtà del potere detenuto dal governo metropolitano e sono a questo intimamente legati.

Nel primo paragrafo verrà tracciata una rapidissima storia istituzionale della capitale del Regno Unito, in cui si darà conto parallelamente dello sviluppo del sistema di trasporto. Si tratta di un resoconto molto parziale che partendo dal 1830 arriva in poche pagine al 1985, anno in cui viene abolito il Greater London Council. Anche a questo scarso grado di specificità, due punti emergono dalla trattazione: la perenne necessità e contestuale problematicità del governo metropolitano e la varietà istituzionale nella gestione dei trasporti.

* La ricerca è stata effettuata tra settembre 2007 e febbraio 2008 e sono state condotte 17 interviste semi-strutturate con i seguenti attori del governo londinese: GOL civil servant 1; Labour Assembly member; TfL board member 1; London Councils civil servant 1; TfL civil servant 1; Department of Transport civil servant 1; GOL civil servant 2; TfL civil servant 2; London Councils civil servant 2; ALG civil servant; London First civil servant; GLA civil servant; City of London civil servant; Department of Transport civil servant 2; Liberal Assembly member; Transport Expert; TfL board member.

Il secondo paragrafo analizza il periodo che intercorre tra l'abolizione e la ricostituzione del livello metropolitano, mostrando il fallimento di quel grandioso esperimento di centralizzazione operato dal governo Thatcher. Vengono qui messi in luce i problemi che porteranno poi alla riforma del 1999.

Nel terzo paragrafo si descrivono brevemente le caratteristiche principali della GLA per poi passare nel quarto alla ricostruzione del processo costituente. La trattazione si articola in tre sottoparagrafi, che illustrano rispettivamente il processo parlamentare, l'arena locale e il processo amministrativo. Nelle conclusioni al paragrafo si offre un'interpretazione complessiva e si dà un primo giudizio sulle caratteristiche del processo. In particolare, se ne evidenzia la natura parzialmente gerarchica dovuta alla chiara direzione del governo e la prevalenza di obiettivi di contenuto, pur con alcune riserve su un'interpretazione univoca delle strategie costituenti.

Nel quinto paragrafo la valutazione del risultato istituzionale raggiunge maggiore profondità, tramite l'analisi del funzionamento della GLA, articolato nell'esame dei rapporti interni (tra sindaco e assemblea e tra sindaco e agenzia del trasporto) e dei rapporti verticali (con il governo e con i distretti). L'analisi permette di ampliare il giudizio sull'autonomia della GLA e introduce due questioni interrelate: il carattere evolutivo dell'istituzione metropolitana e il grado di incertezza intrinseco nel processo costituente.

In ultimo, il paragrafo conclusivo è dedicato ai risultati di trasporto, al fine di valutare la reale efficienza della riforma, ovvero la sua capacità di risolvere quei problemi che hanno attivato il processo costituente. Si compie così l'ultima parte del test empirico della nostra ipotesi, riguardante le capacità di un decisore guidato da obiettivi di policy, e non limitato alle opzioni di mutuo beneficio, di scegliere l'opzione istituzionale efficiente. Il paragrafo conferma l'efficienza dell'istituzione e si conclude con una breve discussione dei limiti delle gerarchie.

Infine, le conclusioni forniscono un'interpretazione più generale degli spunti offerti dallo studio di caso, presentando alcune prime limitazioni della relazione tra problemi di policy e soluzioni istituzionali.

3.1 Dal Metropolitan Board of Works all'abolizione del Greater London Council: nascita e sviluppo del sistema di trasporto metropolitano

Già dal 1830 il governo di Londra viene percepito come un problema di disegno istituzionale. Il problema è di scala: una città in continua espansione, che conta un milione di abitanti e che è priva di un governo rappresentativo che superi le divisioni tra le singole comunità locali [Pimlott e Rao, 2002].

Il primo governo metropolitano sarà istituito nel 1855, con la costituzione del Metropolitan Board of Works (MBW), un ente per la costruzione di grandi infrastrutture come l'adeguamento del sistema di fognature e l'esecuzione di alcuni progetti viari principali. Si trattava di un organismo funzionale, non direttamente elettivo, partecipato dai rappresentanti delle singole autorità locali [HMG, 1855].⁵² A queste ultime (*vestries*) spettava l'amministrazione dell'assistenza ai bisognosi, il mantenimento stradale, l'igiene urbana, l'illuminazione e l'ordine pubblico. Contestualmente all'istituzione del MBW, il territorio delle *vestries* fu riordinato in 38 autorità locali, i cui organi di governo furono resi elettivi [Weinreb et Al., 2008].

Qualche anno dopo, il 10 Gennaio del 1863, circa 30.000 persone viaggiavano sulla prima ferrovia sotterranea al mondo: era infatti il primo giorno di servizio della *Metropolitan Railway* (MR), che collegava Paddington a Farringdon, passando per Edgware Road, Baker Street, Great Portland Street, Euston Square e King's Cross (un tratto attualmente parte della Hammersmith e della Circle). Il progetto era il frutto di una private-partnership vittoriana: la MR aveva infatti ricevuto fondi oltre che dalla Great Western Railway (che avrebbe beneficiato del collegamento con la Metropolitan a Paddington) anche dalla City of London Corporation (l'organo di governo della City).⁵³

⁵² In precedenza erano stati prodotti due rapporti di riforma da parte di commissioni parlamentari: nel 1837 la Royal Commission on Municipal Corporations aveva proposto di dividere la città in distretti (*boroughs*), e di fare dell'antica City of London un governo metropolitano sovraordinato. Nel 1852 si formulò il progetto di un ente intergovernativo delle autorità locali londinesi, progetto che in seguito porterà al MBW [Pimlott e Rao, 2002].

⁵³ La City of London è il nucleo storico da cui si sviluppò la città di Londra. Attualmente, ha istituzioni che derivano da quelle originarie di epoca medievale (tra cui la più antica è quella dello sceriffo) e detiene poteri più estesi rispetto agli altri

Da quel momento, grazie all'imprenditorialità di diverse compagnie private, la rete metropolitana iniziò un'espansione frenetica, che porterà già all'inizio del nuovo secolo ad un sistema di trasporto molto simile a quello odierno: unica ma fondamentale differenza, la rete era divisa tra 7 compagnie private in competizione [Barker e Robbins, 1963].⁵⁴

Contemporaneamente, nel 1888 il MBW fu sostituito dal primo governo metropolitano direttamente eletto dai londinesi, il London County Council (LCC). Alle competenze del MBW il LCC aggiungeva poteri edilizi particolarmente estesi e dal 1904 l'amministrazione dell'istruzione pubblica. A concludere la fase di riforma, nel 1899 il governo interveniva nuovamente sull'assetto istituzionale della capitale, abolendo le autorità locali esistenti e dividendo il territorio del LCC in 27 distretti metropolitani (*metropolitan boroughs*) [Weinreb et Al., 2008].

distretti londinesi (tra tutti, ha una propria forza di polizia). La City è riuscita a mantenere sostanzialmente invariato il proprio assetto istituzionale e tra il 1985 e il 1999, nel periodo di assenza del governo metropolitano, ha agito quale centro propulsore dell'economia della capitale [Hebbert, 1998].

⁵⁴ Dopo la MR, il 24 Dicembre del 1868 la *Metropolitan District Line* aprì il tratto tra South Kensington e Westminster, con il progetto di unirsi alla linea gestita dalla Metropolitan a formare una linea circolare che avrebbe servito il centro della città. Il completamento del progetto sarebbe stato però fortemente ritardato dall'inizio di una aspra competizione tra le due compagnie, che le avrebbe portate ad espandersi verso i più remunerativi sobborghi londinesi. Mentre MR e MDL continuavano ad espandersi aggiungendo nuovi rami a quelli aperti, altre compagnie inaugurarono nuove linee: nel 1869 la *East London Railway* aprì il tratto tra Wapping e New Cross, mentre nel 1890 la *City and South London Railway* inaugurò il tratto tra Stockwell e King William Street (parte dell'attuale Northern). Questa fu la prima linea a trazione elettrica del mondo, un'innovazione di rilievo se si pensa che fino ad allora all'interno dei tunnel viaggiavano treni con locomotive alimentate a carbone. A questa seguirono la *Waterloo and City Railway* e la *Central London Railway*. Nel 1892 aveva poi ottenuto il necessario consenso parlamentare la *Great Northern and City Railway*, i cui lavori furono però molto rallentati, riuscendo ad aprire il tratto tra Finsbury Park e Moorgate soltanto nel 1904.

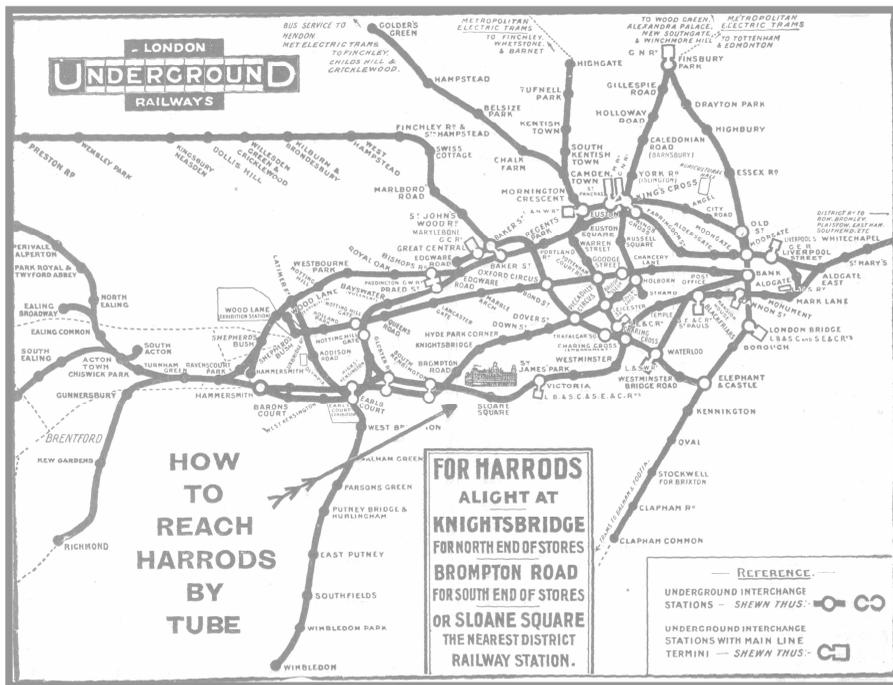


Fig. 3.14 Indicazioni per Harrods nella mappa del 1912, www.londonancestors.com

Intanto, la rete metropolitana si espandeva fuori dal centro, collegando i diversi sobborghi londinesi. Il contesto ampiamente competitivo delle origini si era evoluto in una spiccata concentrazione proprietaria, aumentando il coordinamento dei servizi (non solo tra operatori, ma anche tra modi di trasporto) e l'integrazione fisica della rete.⁵⁵ Tuttavia,

⁵⁵ L'espansione del servizio fuori dal centro era cominciata già dai primi sviluppi delle linee. Alla ricerca di profitti esclusivi, le compagnie di metro raggiungevano un'area periferica, compravano i terreni intorno alle stazioni e creavano nuove offerte abitative con standard superiori a quelli della capitale, a prezzi contenuti e facilmente raggiungibili dal centro-città [Wolmar, 2004].

Per quanto riguarda il coordinamento dei servizi nel 1907 tutte le compagnie avevano iniziato delle negoziazioni per introdurre una tariffa integrata. Nonostante i gestori di bus e tram non parteciparono all'accordo finale, gli operatori di linee di metro approvarono l'utilizzo di un biglietto unico che permettesse transdori tra linee di diverse compagnie, senza dover acquistare un secondo biglietto. Allo stesso tempo, si decise di uniformare la segnalazione delle stazioni con uno stesso simbolo luminoso e

il servizio continuava a non essere remunerativo: la situazione finanziaria non migliorava e si faceva sempre più pressante la necessità di una partecipazione pubblica al finanziamento [Wolmar, 2004].

Così, dopo diverse proposte, nel 1933 il London Passenger Transport Act istituì il London Passenger Transport Board (LPTB), che avrebbe unificato il controllo di tutti i trasporti, dando vita all'organizzazione operatrice più grande dell'epoca [Baker, 1996]. Il LPTB era composto da un consiglio di sei membri, scelti per le loro competenze di trasporto in parte da organi del governo locale e in parte di quello nazionale [HMG, 1933].

Al fine di ottenere una rete maggiormente integrata e una gestione più economica, il LPTB avrebbe amministrato in modo unitario l'intero sistema ferroviario e la maggior parte dei trasporti su strada, occupandosi anche del mantenimento e dell'estensione della rete:

It shall be the general duty of the Board so to exercise their powers under this Act as to secure the provision of an adequate and properly coordinated system of passenger transport for the London Passenger Transport Area and for that purpose, while avoiding the provision of unnecessary and wasteful competitive services, to take from time to time such steps as they consider necessary for extending and improving the facilities for passenger transport in that area in such manner as to provide most efficiently and conveniently for the needs thereof [HMG, 1933, art. 3 (1)].

Come si vede, si insisteva sull'importanza di un coordinamento attivo della rete, tramite una gestione unitaria in mano pubblica, mentre la

nel 1908 fu disegnata la prima mappa comprensiva di tutte le linee della città [Wolmar, 2004].

L'integrazione fisica della rete iniziò invece grazie alla strategia di concentrazione proprietaria del magnate americano Charles Yerkes, che nel 1901 ottenne il controllo della Metropolitan District Railway e acquistò altre tre compagnie che non avevano ancora aperto al pubblico, fondando la Underground Electric Railway Company of London (LER) [Weinreb et Al., 2008]. Tra il 1912 e il 1913 la LER si allargò anche al trasporto su terra e nel 1913 ottenne il controllo di due ulteriori linee.

Con la parallela espansione della Metropolitan, i due monopolisti iniziarono i lavori per l'omogeneizzazione delle rispettive reti di trasporto, aumentando le stazioni di scambio e l'integrazione fisica della rete [Wolmar, 2004].

competizione tra imprese – che fino ad allora aveva caratterizzato il sistema – veniva definita non economica.⁵⁶

Nel 1963, l'approvazione del London Government Act da parte del governo conservatore di Harold MacMillan segna una nuova tappa dell'evoluzione istituzionale della capitale. Come suggerito dalla commissione Herbert del 1957, si costituiva un nuovo governo metropolitano, il Greater London Council (GLC), che estendeva il territorio del LCC includendo parte delle contee limitrofe e ne riduceva le competenze a favore dei distretti locali, per dare vita ad un'autorità più strategica e meno operativa [Rhodes, 1970].⁵⁷

I distretti venivano invece accorpati in unità più grandi e se ne potenziavano le competenze, così da costituire le unità primarie della prestazione di servizi ai cittadini [Travers et Al., 1991].

La riforma sarebbe stata per molti versi fallimentare, conducendo dopo soli 20 anni a nuove modifiche. Se si tralascia il conflitto politico

⁵⁶ È importante fare due precisazioni. Innanzi tutto, per quanto riguarda la pianificazione, era sempre esistito un grado – seppur minimo – di coordinamento pubblico. Le compagnie private che volevano costruire linee di metro dovevano infatti presentare un progetto e ottenere il consenso parlamentare. Ciò vuol dire che il governo poteva almeno indirizzare l'iniziativa privata.

La seconda precisazione è che l'inizio di una gestione pubblica non significò la fornitura del servizio ad un prezzo sociale. La rete doveva essere gestita in modo economico e doveva risultare per quanto possibile finanziariamente autosufficiente: "It shall be the duty of the Board to conduct their undertaking in such manner, and to fix such fares and charges in accordance with the provisions of this Act, as to secure that their revenues shall be sufficient to defray all charges which are by this Act required to be defrayed out of the revenues of the Board." [HMG, 1933, art. 3 (4)].

⁵⁷ Molti commentatori hanno sostenuto che la riforma fosse mossa dalle aspettative del governo conservatore di migliorare la propria posizione nel controllo della capitale, incorporando i territori periferici, tradizionalmente più legati al partito conservatore rispetto al LCC, da trent'anni territorio Labour [Porter, 1994]. Tuttavia, la questione è forse più complessa: se è vero che la riforma fu fortemente sostenuta da Mr Brooke – Minister for Housing and Local Government e ex-leader dell'opposizione parlamentare nel LCC – una tale manovra avrebbe danneggiato contee conservatrici confinanti con la capitale: se ci fu un ragionamento strategico di questo tipo, il governo preferiva l'eventuale controllo del LCC al sicuro presidio sulle contee limitrofe [Rhodes, 1970]. Inoltre, l'assetto di governo londinese soffriva di diversi problemi, legati all'allargamento della città reale ben oltre i confini del LCC. In modo del tutto simmetrico, il fatto che i Labour non sembrassero vedere le ragioni di una riforma – considerata dopo la guerra ma subito rigettata – potrebbe essere attribuito al calcolo politico relativo al mantenimento del proprio predominio sul territorio [Hebbert, 1998].

tra Livingstone e Thatcher che ne segnò la fine, la storia del GLC fu caratterizzata da un tipico paradosso del governo metropolitano: la natura strategica richiedeva di scavalcare le decisioni dei singoli distretti, ma la forza di questi conduceva ad aspri e continui conflitti. In una battuta, l'autorità metropolitana era troppo debole per essere efficace e troppo potente per essere accettata [Young, 1986].

- 1.City of London - 2.City of Westminster - 3.Kensington and Chelsea - 4.Hammersmith and Fulham - 5.Wandsworth - 6.Lambeth - 7. Southwark - 8.Tower Hamlets - 9.Hackney - 10.Islington - 11.Camden - 12.Brent - 13.Ealing - 14.Hounslow - 15.Richmond - 16.Kingston - 17.Merton - 18.Sutton - 19.Croydon - 20.Bromley - 21.Lewisham - 22.Greenwich - 23.Bexley - 24. Havering - 25.Barking and Dagenham - 26.Redbridge - 27.Newham - 28.Waltham Forest - 29.Haringey - 30.Enfield - 31.Barnet - 32.Harrow - 33.Hillingdon



Fig. 3.15 Il territorio di Greater London e i nuovi distretti dopo la riforma del 1963

Il più importante conflitto nell'arena locale riguardò proprio i trasporti, su cui dal 1970 il GLC aveva ottenuto un controllo molto esteso. Con l'approvazione del Transport (London) Act 1969, il GLC avrebbe infatti unito alle competenze stradali il controllo dell'intero sistema di

trasporto pubblico della capitale, con la facoltà di dirigerne la pianificazione e la gestione operativa [HMG, 1969].⁵⁸

Così, nel 1981 Ken Livingstone, leader Labour del GLC, introdusse la Fares Fair Policy, una riduzione del 25% sulle tariffe del trasporto metropolitano. La decisione fu impugnata dal distretto di Bromley, non raggiunto dalla metropolitana, che contestò l'aumento del carico fiscale per un servizio di cui i cittadini residenti non avrebbero usufruito. Nonostante il potere di modulazione della tariffa fosse prerogativa del GLC, il giudizio della Corte di Appello e quello della Camera dei Lord furono contrari a Livingstone, in quanto il livello di sovvenzione fu ritenuto incompatibile con il presupposto di una gestione economica, ribadito già dal 1933.

Più importante per la successiva storia del GLC, al conflitto locale si aggiungeva quello con il governo centrale. In un contesto politico nazionale dominato dai conservatori guidati da Margaret Thatcher, il GLC di Ken il Rosso si distingueva per una notevole esuberanza gestionale: dai 6 milioni di sterline del 1980 sotto i conservatori si era infatti passati a circa 50 milioni nel 1984 [Pimlott e Rao, 2002]. Gli anni della leadership di Livingstone si caratterizzarono per una forte espansione esecutiva del GLC, che tramite la sperimentazione di politiche progressiste si definì apertamente quale piattaforma di opposizione al governo [Travers, 2004].

Così, l'eventuale riforma delle istituzioni londinesi divenne questione di partito, direttamente legata al colore dei governi nazionali. Mentre per le elezioni generali del 1983 i Labour si impegnavano a rafforzare la democrazia locale con una devoluzione dal centro alla periferia [Labour Party, 1983], i conservatori erano votati ad una profonda riforma in senso opposto. Come si legge nel manifesto

⁵⁸ Con la riforma, il GLC otteneva i seguenti poteri: la pianificazione sui trasporti e il dovere di redazione di un *transport plan*; la nomina del consiglio del London Transport Executive (LTE) successore del LPTB; il controllo delle politiche, del budget e delle tariffe del LTE; la possibilità di finanziare servizi non remunerativi; l'estensione della rete di strade di propria competenza; l'inclusione di alcuni poteri di riserva sulla regolazione della segnaletica e di alcune competenze sui parcheggi. In particolare, la possibilità di finanziare servizi non remunerativi doveva avere grande importanza, perché avrebbe permesso una vera e propria politica dei trasporti, precedentemente limitata alla costruzione di strade anche per le necessità di bilancio [Rhodes, 1972].

conservatore in una sezione eloquentemente intitolata *Local Government: Saving Ratepayers' Money*:

There are, however, a number of grossly extravagant Labour authorities whose exorbitant rate demands have caused great distress both to businesses and domestic ratepayers. [...] The Metropolitan Councils and the Greater London Council have been shown to be a wasteful and unnecessary tier of government. We shall abolish them and return most of their functions to the boroughs and districts. Services which need to be administered over a wider area - such as police and fire, and education in inner London - will be run by joint boards of borough or district representatives [Conservative Party, 1983].

Apparentemente, era quindi la stessa idea di governo metropolitano ad essere contestata, preferendo una riorganizzazione basata sul coordinamento orizzontale delle autorità locali.

Il manifesto esprimeva anche un giudizio negativo sulla gestione del trasporto londinese e prefigurava la possibilità di una maggiore competizione nella prestazione del servizio:

The GLC has grossly mismanaged London Transport. We shall set up a new London Regional Transport Authority for the underground, buses and commuter trains in the London area. This will provide the opportunity to split the different types of transport into separate operating bodies, put more services out to private tender and offer the passenger better performance [Conservative Party, 1983].

La vittoria dei conservatori segnò la fine del Greater London Council e delle altre autorità metropolitane (Birmingham, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle e Sheffield) [Hebbert, 1998]. Nonostante l'attiva opposizione di Livingstone, l'abolizione del GLC fu presentata nel libro bianco *Streamlining the Cities* del 1983 e successivamente implementata nel London Regional Transport Act del 1984 e nel Local Government Act del 1985. Il primo trasferiva la maggior parte delle competenze sui trasporti ad un nuovo organismo, il London Regional Transport (LRT); il secondo stabiliva per il 1 aprile del 1986 la cessazione di ogni attività da parte del GLC [HMG, 1984; 1985].

Per quanto riguarda i trasporti, i distretti avrebbero gestito il traffico e i parcheggi, oltre che per le strade locali già in loro controllo, anche per ulteriori 800 miglia di strade del GLC considerate di interesse locale. I restanti 70 miglia di strade ex-GLC erano invece ritenuti di

interesse strategico e assegnati al Department of Transport (DoT), che avrebbe mantenuto anche poteri di riserva sulle competenze dei distretti.

LRT sarebbe stato controllato direttamente dal governo centrale: il Secretary of State for Transport ne avrebbe nominato i membri e il DoT ne avrebbe gestito il finanziamento, con il potere di fissare l'entità del prelievo sui residenti e stabilire le principali linee di policy. Infine, si lasciava aperta la possibilità di affidamento a privati della gestione delle linee [HMG, 1984].

Nel complesso, le competenze del GLC sarebbero state in parte passate ai distretti, individualmente o tramite organi collegiali di questi, e in parte affidate ad agenzie – alcune appositamente create – o distribuite tra i dipartimenti del governo centrale: si trattava di un esperimento di centralizzazione assolutamente unico per un territorio vasto come quello londinese [Travers et Al., 1991].

3.2 Centralizzazione e frammentazione: i problemi nell'interregno tra il GLC e la Greater London Authority

Al di là della pubblicizzata preferenza per un sistema di coordinamento orizzontale, la riforma rappresentò soprattutto una centralizzazione, già che soltanto un terzo delle spese correnti del GLC passavano ai distretti, mentre il resto veniva gestito da organismi controllati dal governo centrale [Clegg et Al., 1985].⁵⁹

I problemi identificati nel futuro assetto istituzionale erano quelli tipici dei sistemi frammentati: difficoltà di integrazione tra politiche gestite da diversi dipartimenti dell'amministrazione centrale e possibili inefficienze date dal coordinamento orizzontale dei distretti. Inoltre, si intravedevano alcuni dubbi sul sistema di finanziamento del trasporto: il Department of Transport avrebbe infatti fissato l'entità del prelievo

⁵⁹ Va però ricordato che prima dell'abolizione i distretti erano comunque i principali fornitori di servizi. Nel 1984/85 essi erano responsabili del 60% delle spese su Londra, mentre il GLC rappresentava soltanto il 18% del totale (il restante 22% corrispondeva alle spese della Inner London Education Authority) [Hebbert e Travers, 1988].

per i contribuenti residenti, con l'ovvia infrazione del principio del *no taxation without representation* [Clegg et Al., 1985].

Già dai primi anni '90, la necessità di un'ulteriore riforma del governo londinese cominciava ad essere ampiamente condivisa dai principali partiti. Il manifesto conservatore per le elezioni del 1992, pur rifiutando l'idea di un'autorità unica, dedicava un'intera sezione al governo della capitale, promettendo una nuova sotto-commissione di governo per il coordinamento tra politiche e un Minister for Transport in London, che avrebbe concentrato tutte le competenze sui trasporti della capitale [Conservative Party, 1992]. Al contrario, sia Labour che Liberal s'impegnavano alla ricostituzione di una nuova autorità per Londra [Labour Party, 1992; Liberal Democrat, 1992].

Nell'interregno tra l'abolizione del GLC e la costituzione della Greater London Authority (GLA), la governance londinese assunse un carattere di straordinaria complessità. Nel 1994, dopo aver istituito la Subcommittee for London, il governo Major creò gli incarichi di Minister for London e di Minister for Transport in London. Nel novembre del 1993 era invece stato costituito il Government Office for London (GOL), un ufficio regionale che coordinava le attività dei dipartimenti centrali e agiva come agente del governo e punto di contatto per i distretti e le organizzazioni della capitale.

Nel 1993 furono censiti 272 enti incaricati della fornitura di servizi essenziali nella capitale. Se già il solo numero era sorprendente, lo studio evidenziava come molti di questi non rispettassero regole di trasparenza nelle decisioni e nelle nomine dei propri membri e fossero in generale scarsamente responsabili di fronte ai cittadini londinesi e ai rappresentanti dei distretti. In particolare, London Regional Transport, pur gestendo quasi un terzo delle spese di tutti gli organismi censiti, non presentava alcun tipo di partecipazione da parte del mondo locale [Skelcher e Stewart, 1993].⁶⁰

⁶⁰ Oltre agli istituti creati a livello centrale, questo fu il periodo del fiorire di un'ampia serie di iniziative partecipate da soggetti pubblici e privati che si occupavano della promozione della capitale a livello internazionale. Tra i soggetti più attivi, ci fu senza dubbio la comunità imprenditoriale che nel 1992 fondò un'organizzazione senza fini di lucro, London First, al fine di riunire i diversi interessi economici gravitanti intorno alla capitale ed esercitare pressioni sul governo per maggiori risorse. La sua azione si concentrò su tre punti principali: il rafforzamento della qualità della forza lavoro, il miglioramento del sistema di trasporto, e la riqualificazione della zona Est di Londra [Travers, 2004].

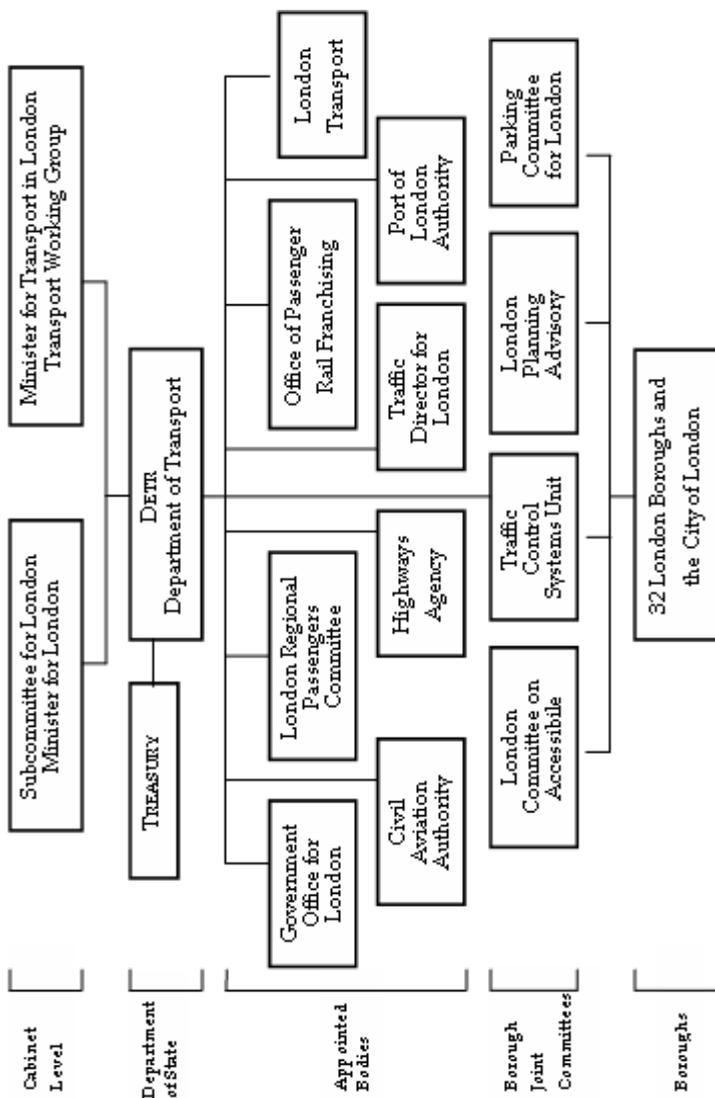


Fig. 3.16 La governance dei trasporti prima della GLA. Adattato da [Travers e Jones, 1997, p. 11]

L'estrema frammentazione di questo sistema era allo stesso tempo governata dal centro, tramite il controllo della spesa degli enti locali e la nomina del personale direttivo degli enti funzionali [Newman e Thornley, 1997].

Per quanto riguarda più specificamente la governance del trasporto londinese rappresentata in figura 3.16, a livello di governo un Minister for London – presidente della Subcommittee for London – affianca il Minister for Transport in London – presidente del Transport Working Group (che riunisce rappresentanti degli operatori, dei distretti ed altri enti responsabili del trasporto). A livello ministeriale il Ministero del Tesoro (Treasury) stabilisce i fondi per il trasporto, mentre il Department for Transport determina insieme a London Transport la quota necessaria alla capitale e le principali linee di policy. Dal Department for Transport e dal Tesoro dipendono diversi organismi ad hoc. A livello inferiore ci sono 4 principali commissioni intergovernative dei distretti londinesi, che hanno la funzione di armonizzare e gestire in modo unitario alcune delle competenze di livello distrettuale, come pianificazione, segnaletica e parcheggi. Infine, i distretti mantengono in forma individuale la gestione delle strade locali.

Come predetto dallo studio del Greater London Group [Clegg et Al., 1985] il risultato negativo di tanta articolazione istituzionale risultava soprattutto in un'incapacità di gestione di problemi che richiedevano un approccio integrato. Ciò era particolarmente visibile nel caso dei trasporti in cui le competenze erano state tanto frammentate da creare continui problemi di coordinamento inter-governativo.

London has chronic traffic congestion problems, reducing traffic speeds throughout the capital. Increased numbers of cars sitting in traffic jams mean more pollution. Recent opinion polls have shown traffic congestion and pollution to be among the most important issues of concern to Londoners.

Yet the management of this important element of London's government is spread round a bewildering array of bodies that must attempt voluntarily to co-ordinate their actions. The responsibility for building and maintaining roads in London is split between the Highways Agency and the boroughs. Funding is determined by the Department of Transport and the boroughs. A government-appointed Traffic Director has been given the duty to improve the

regulation and efficiency of major roads. Parking is a borough responsibility, though there is a London-wide committee to regulate some aspects. The Metropolitan Police, responsible to the Home Office, has some traffic regulation functions. Bridges and tunnels across and under the River Thames fall within the control of a number of boroughs.

Other players are important in influencing the effectiveness – or otherwise – of traffic management. The privatised utilities have rights to dig up roads. In emergencies they may act without prior notification. The Government Office for London has assumed a number of co-ordinating roles. The effect of all these agencies dabbling in control of London's roads is far less than the sum of its parts. It is impossible for any one organisation to achieve coordination. [Travers e Jones, 1997, pp. 28-29]

Pur considerando naturale che la frammentazione istituzionale abbia un effetto sulla velocità di approvazione e implementazione delle politiche e senza voler propagandare una risposta istituzionale di concentrazione *tout court*, ciò che faceva senz'altro problema era che qualsiasi azione, anche quelle operative più semplici, comportava un processo inter-governativo. Così, un esempio eloquente riguardava gli accordi necessari per realizzare una rete di corsie preferenziali per gli autobus:

The individual London boroughs were responsible for designating bus lanes, whereas London Transport was responsible for running bus services. And it was not uncommon to find that one borough would run a nice stretch of bus lane along its roads and then the adjacent borough would say we are not providing any bus lanes because our shop people don't like them because they think they are bad for pursuing trade.

Then, we established something called a *red routes* network for London which was run by the Highways Agency, so red routes were being promoted by the highways agency, bus lanes were being promoted by individual boroughs, bus services would be run by London Transport, the question of giving buses priority at traffic lights was run by some separate organization answerable I think ultimately to the City of London and we sort of worked out that you needed 6 people to take a decision on traffic line sequencing on a single London road. [...] It was a completely hopeless model. Anyone

looking at this simple example would say 'this doesn't work' [Department for Transport, official].⁶¹

Inoltre, con specifico riguardo alle corsie prioritarie per gli autobus, la difficoltà di implementazione faceva sì che si prediligessero altre misure di regolazione del traffico, come le strisce pedonali, di responsabilità individuale dei distretti e di impatto diretto sugli elettori locali [Hebbert e Travers, 1988]. In breve, l'assetto istituzionale frammentato non solo rendeva difficile portare a termine certe politiche, ma ne rendeva automaticamente improbabile la messa in atto.⁶²

Esisteva poi un problema più generale, fortemente sentito dai distretti e dall'intera comunità londinese, e cioè la mancanza di una voce rappresentativa per la città. Si trattava di un problema di carattere forse principalmente simbolico, ma che aveva delle ovvie implicazioni pratiche: nessuno aveva un mandato rappresentativo per fare pressioni con il governo per i bisogni della città come area estesa oltre la dimensione dei singoli distretti.

The Minister for London was, before 1997, really just a figurehead. [...] the Minister for London in our system did not have a major department, he was not a strong political figure. We needed someone who could speak for London, London needed to have that strategic leadership and political accountability [Association of London Government, civil servant].

Il problema era importante, soprattutto se si pensa che gli investimenti necessari nei trasporti erano giudicati gravemente insufficienti e la possibilità di avere una voce rappresentativa della capitale era considerata un modo per aumentare la capacità di contrattazione al fine

⁶¹ Il *red routes network* fu introdotto con il Road Traffic Act 1991, sotto il governo Major. Entrambe le associazioni distrettuali, quella Labour e quella conservatrice, insieme al Department for Transport e agli operatori di trasporto erano d'accordo che fosse necessario un maggiore coordinamento quanto meno per le strade principali [Burnham, 2006].

⁶² Un altro esempio riguardava il finanziamento di servizi non remunerativi, possibilità che dal GLC fu trasferita ai distretti, in forma individuale o tramite organismi intergovernativi. Un esempio di cooperazione in tal senso riguardò la Taxicard, una tariffa forfait per i viaggi in taxi dei disabili, prima operata su base metropolitana dal GLC e - dopo l'abolizione - in forma congiunta dai distretti. Ci furono anche qui dei problemi per approvare modifiche allo schema, e uno dei distretti decise di gestire lo schema in modo individuale [Hebbert e Travers, 1988].

di un aumento dei trasferimenti [London First, civil servant; London Councils, civil servant]. Soltanto un aumento di capitale infatti avrebbe permesso – unitamente alle necessarie ristrutturazioni organizzative – un miglioramento significativo nell’efficacia e nell’efficienza di governo della capitale [Travers et Al, 1991].

Il problema puramente normativo del deficit democratico si univa quindi all’esigenza pratica di una più efficace difesa dei bisogni della capitale. Al di là di ciò che evidentemente faceva problema nell’allocazione delle funzioni tra livelli di governo, mancava una vera e propria politica per Londra.

3.3 La costituzione della Greater London Authority

Alle elezioni del 1997, mentre il partito conservatore proponeva maggiore competizione per l’assegnazione di fondi ai governi locali, nuove partnership e una più ampia privatizzazione nei servizi (compresa la privatizzazione della metro londinese) [Conservative Party, 1997], i Labour s’impegnavano in un ampio progetto di devoluzione in cui si comprendeva anche la ricostituzione di un’autorità per Londra:

Over-centralisation of government and lack of accountability was a problem in governments of both left and right. Labour is committed to the democratic renewal of our country through decentralisation [...] London is the only Western capital without an elected city government. Following a referendum to confirm popular demand, there will be a new deal for London, with a strategic authority and a mayor, each directly elected. [...] They will not duplicate the work of the boroughs, but take responsibility for London-wide issues [...]. London-wide responsibility for its own government is urgently required. We will make it happen. [Labour Party, 1997]

Nonostante la restituzione ai londinesi di un’autorità per Londra fosse stata parte del programma Labour sin dall’abolizione del GLC, questa volta s’intravedevano due novità: la prima riguardava la prefigurata devoluzione regionale, che sembrava segnare un punto di svolta nelle relazioni centro-periferia britanniche; la seconda era l’istituzione di un sindaco per Londra, quale soggetto esecutivo direttamente elettivo, che non aveva precedenti nella storia del governo locale inglese.

Nel 1998 il governo pubblicò un libro bianco che avrebbe costituito la base per il referendum con cui i cittadini londinesi si sarebbero pronunciati sul progetto di devoluzione [The Guardian, 04.05.1998]. I problemi evidenziati dal governo che motivavano la riforma erano quelli già segnalati da tempo da diverse fonti: deficit democratico, mancanza di leadership e di chiare linee di responsabilità, duplicazione e confusione delle competenze, mancanza di integrazione tra politiche, parrocchialismo e conflitti tra diversi organismi. La nuova autorità avrebbe inoltre dovuto risolvere i problemi più gravi della città – traffico, inquinamento, povertà, emarginazione sociale – considerati direttamente dipendenti dalla mancanza di un'autorità rappresentativa [DETR, 1998].

In particolare, i trasporti costituivano uno dei punti centrali della nuova istituzione. Il sindaco, tramite l'agenzia Transport for London (TfL) avrebbe unificato e diretto le competenze dell'intero London Regional Transport e del Transport Director for Traffic, più i poteri di pianificazione del GOL e la responsabilità delle strade assegnate alla Highways Agency. Il sindaco era responsabile della formulazione di una strategia metropolitana del trasporto, quale documento legale vincolante per il territorio di Greater London, e possedeva, tra gli altri, alcuni poteri per l'integrazione della rete londinese con quella ferroviaria nazionale [DETR, 1998].

L'11 novembre del 1999 il Greater London Authority Act riceveva il consenso reale: era l'atto più lungo della storia britannica dopo il Government of India Act del 1935 [Travers, 2004].

L'atto istituiva un'autorità composta da un sindaco e un'assemblea, entrambi direttamente elettivi e in carica per 4 anni. Il primo sarebbe stato eletto con una forma di voto alternativo, in cui all'elettore veniva chiesto di esprimere una prima e una seconda preferenza: se nessuno dei candidati avesse ricevuto il 50% delle prime preferenze, si sarebbero contate le seconde e sarebbe risultato eletto il candidato con la somma maggiore tra prime e seconde. I membri dell'assemblea sarebbero stati eletti in parte tramite first-past-the-post (in 14 collegi territoriali) e in parte con un sistema proporzionale sull'intero territorio londinese [HMG, 1999]. Il proporzionale costituiva una grande novità per la tradizione elettorale inglese e avrebbe reso possibile la presenza di candidati non appartenenti ai due partiti maggiori. L'idea era quella di rendere meno netta la connotazione

partitica dell'assemblea, per permettere "a new style of non-confrontational politics in London" [DETR, 1998].

Il sindaco formula e approva documenti strategici per i trasporti, la pianificazione, l'ambiente, lo sviluppo economico e la cultura. Inoltre, è il sindaco a nominare i membri dei consigli direttivi delle 4 agenzie componenti l'autorità: Transport for London (TfL), Metropolitan Police Authority, London Fire and Emergency Planning Authority e London Development Agency. Infine, il sindaco prepara una proposta di budget da sottoporre al voto dell'assemblea. Quest'ultima costituisce un forum di discussione per l'esame delle proposte del sindaco, con il potere di rigettare ed emendare il budget proposto con un voto contrario dei due terzi dei suoi componenti [HMG, 1999].

Per quanto riguarda i trasporti, l'obiettivo generale della nuova organizzazione è quello di provvedere ad un sistema di trasporto sicuro, integrato, economico ed efficiente. A questo fine, il sindaco è responsabile della formulazione di una Transport Strategy, che riguarda non solo i mezzi di trasporto di diretta responsabilità di TfL, ma l'intera mobilità, compresa la regolazione dell'uso di mezzi privati. La strategia potrà includere l'introduzione di una *congestion charge*, cioè una tassa per l'ingresso di moto-veicoli nel centro città. In base alla Transport Strategy, ai distretti è richiesto di preparare dei Local Implementation Plans (LIP), in cui si determinano i modi di realizzazione della strategia all'interno del territorio di propria competenza. I LIP sono sottoposti all'approvazione del sindaco [HMG, 1999].

Il sindaco può scegliere di presiedere il board di TfL e ne nomina i membri. Questi hanno per lo più un profilo tecnico o rappresentano categorie interessate dal servizio (per esempio i viaggiatori disabili), ma – diversamente dalle altre agenzie funzionali – nessun membro dell'assemblea della GLA (ma in generale nessun titolare di cariche politiche) può essere contemporaneamente un componente del board di TfL: in pratica, il sindaco è l'unico rappresentante politico interno al consiglio [HMG, 1999].

TfL determina i servizi bus necessari per la rete di trasporto e fornisce i diversi servizi direttamente, tramite compagnie consociate

oppure firmando accordi con soggetti terzi autorizzati all'operazione del servizio [HMG, 1999b].⁶³

Si tratta di un'organizzazione di grandi dimensioni, con circa 20.000 dipendenti, che concentra tutti gli organismi del governo centrale che precedentemente avevano competenze sul trasporto a Londra (comprese le competenze per le strade di interesse metropolitano prima gestite dalla Highways Agency e quelle di segnaletica della Traffic Control Signals Unit). Le uniche competenze escluse dall'autorità di Transport for London riguardano le strade locali, che restano ai singoli distretti, e le ferrovie nazionali, regolate dal Department of Transport.⁶⁴

⁶³ A cavallo tra gli anni '80 e i '90 è iniziato l'affidamento del servizio di autobus tramite gara, cui è seguita la privatizzazione di parte dell'operatore London Transport. Già a partire dall'85, 13 linee di autobus furono sottoposte a gara e a queste ne seguirono altre negli anni seguenti. Nel 1988 London Transport fu divisa in compagnie separate, poi vendute secondo il programma di privatizzazione nel 1994 [Baker, 1997]. Tuttavia, a Londra non si attuò la deregolamentazione del servizio bus che invece avvenne con il Transport Act 1985 nel resto del paese. Nella capitale il servizio rimase quindi soggetto al rilascio di licenza concessa da LRT.

⁶⁴ Al di là dei rapporti di coordinamento per servizi e tariffe che il sindaco intrattiene con le ferrovie, Transport for London ha ottenuto nel 2007 l'affidamento di 4 linee delle ferrovie nazionali, prima operate da Silverlink, e che ora sono gestite dalla London Overground Railway Operations Ltd. Le linee continuano a far parte della rete nazionale, ma l'autorità affidataria è TfL, che può quindi direttamente controllare il servizio.

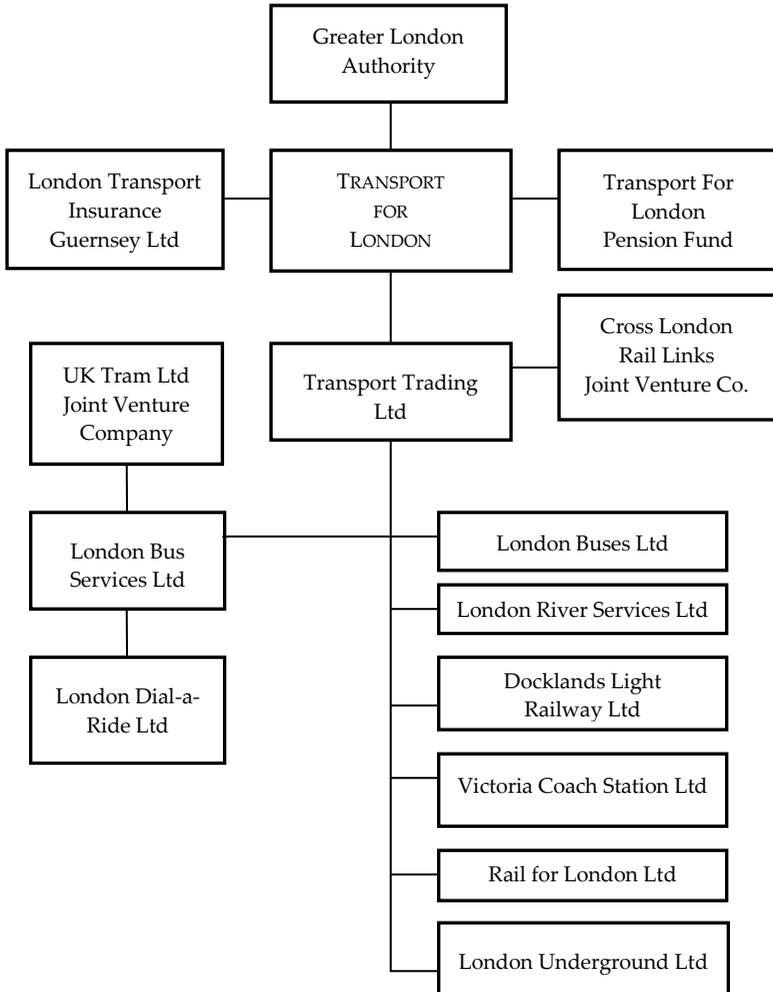


Fig. 3.17 TfL organigramma, Fonte www.tfl.gov.uk

3.4 Il processo costituente: l'arena nazionale, quella locale e il processo amministrativo

Perché un nuovo governo per Londra? Il libro bianco che introdusse la riforma individuava dei problemi di policy (traffico, inquinamento, esclusione sociale, povertà), dei problemi organizzativi (duplicazione e confusione delle responsabilità) e dei problemi politici (deficit democratico, mancanza di leadership, parrocchialismo e conflitti) [DETR, 1998]. Inoltre, nella sezione dedicata al trasporto, il GLA Act specifica che il raggiungimento di un sistema di trasporto economico, integrato, efficiente e sicuro costituisce l'obiettivo generale della riforma. La risposta a problemi e obiettivi è istituzionale: la costituzione di un nuovo livello di governo metropolitano e di una nuova agenzia integrata del trasporto.

Come da ipotesi la nostra indagine partirà dalla ricostruzione del processo costituente (gli attori coinvolti, le loro preferenze, i modi di interazione), consentendo di considerare una più ampia gamma di fattori causali, non limitati alle considerazioni funzionali relative ai soli problemi di policy. Come si è già notato in modo superficiale nell'evoluzione della storia narrata fin qui, motivi di opportunità politica e questioni di contenuto sembrano esibire entrambi una certa forza esplicativa, portando già a scartare un'interpretazione esclusivamente funzionale delle riforme. La ricostruzione del processo costituente permetterà un test delle ipotesi più precise formulate nella parte teorica.

L'analisi si compone di tre sottoparagrafi, che descrivono rispettivamente il processo parlamentare, l'arena locale e il processo amministrativo. La presentazione di tre livelli separati risponde ad esigenze di chiarezza nell'organizzazione del testo, senza voler individuare alcun ordine logico, temporale o teorico. Al contrario, lo spessore del processo si coglie proprio nell'apprezzamento contestuale dei tre livelli, di cui tenteremo una sintesi nella conclusione al paragrafo.

3.4.1. *L'arena nazionale: il fattore Blair, il New Labour e il fattore Livingstone*

Nel ricostruire il processo di costituzione è impossibile sovrastimare l'effetto della vittoria di Tony Blair alla leadership dei Labour e di questi ultimi alle elezioni nazionali.

Come abbiamo detto, il GLC guidato da Ken Livingstone e in chiara opposizione al governo Thatcher aveva dato alla stessa idea di governo metropolitano una connotazione prettamente partitica: il governo londinese era questione di politica nazionale con le soluzioni di Labour e Tories situate ai due poli opposti dello spettro istituzionale.

Per quanto riguarda le specifiche caratteristiche della riforma, la novità più importante era senza dubbio la proposta di introdurre un sindaco direttamente elettivo, quale unico organo esecutivo della nuova autorità. Tale carattere va senz'altro attribuito alla leadership di Tony Blair.

La proposta era stata lanciata anni prima da Michael Heseltine, esponente di peso del partito conservatore, convinto assertore di una sostanziale mancanza di leadership nel governo locale inglese. Di qui, l'idea era stata raccolta da diversi commentatori e nel 1996 l'ex direttore del Times Simon Jenkins, già presidente della Commissione parlamentare per la Democrazia Locale, ebbe un incontro con Blair proprio a proposito dell'introduzione di un sindaco direttamente elettivo a Londra [D'Arcy e MacLean, 2000].

L'idea s'inseriva perfettamente nella nuova concezione politica del New Labour, apparentemente ostile al sovradimensionamento burocratico – cui il Greater London Council era direttamente collegato – e più propenso ad organizzazioni leggere, con uno stile decisionale più rapido ed efficace.

The GLC was associated with an overblown, overgrown, very bureaucratic authority, adding a dead weight, adding overheads to London without really producing clear leadership. And so nobody wanted another GLC: the Conservative government certainly did not want to reproduce it, and Labour did not want either. Instead, there was a growing interest, interestingly in both the Conservative party and the Labour party, in directly elected mayors [GOL, official]

Così, al di là della riforma londinese, la stessa riforma del governo locale introdotta con il Local Government Act del 2000 puntava ad introdurre chiare linee di responsabilità nel governo cittadino: contro il

precedente sistema delle commissioni locali e la frammentazione burocratica, il mandato di modernizzazione che Blair voleva personificare passava a livello locale per l'introduzione di una leadership chiara e unitaria:

Leadership and strong government are qualities that are needed as much at local level as at national level. [...] But the Conservatives deliberately sought to diffuse and dilute power in each locality [...] the overall legacy is a damaging fragmentation of powers and responsibilities. Localities deserve clearer vision and leadership. [Blair, 1998, p. 10].

[...] local government needs recognised leaders if it is to fulfil the community leadership role. [...] In short, we need to separate the executive from the representative role. [...] That is why we are giving Londoners a referendum on having an elected mayor. [Blair, 1998, p. 16].

La "terza via" del governo locale era anche congeniale al primo ministro da un punto di vista puramente personale. A dispetto di molti suoi colleghi di partito, Blair non proveniva da una carriera politica di governo locale, non era mai stato consigliere nella sua città ed era quindi molto più aperto a riformare il sistema [Travers, 2004].⁶⁵ In effetti, anche nella ristretta cerchia dei dirigenti a lui più vicini, molti esponenti di partito erano piuttosto scettici riguardo all'opportunità di un sindaco direttamente elettivo, ma Blair riuscì a vincere le resistenze interne imponendo la sua linea [Rawnsley, 2000]: tra tutti i critici spiccava la posizione contraria di Frank Dobson, poi ironicamente scelto quale candidato sindaco.

Le elezioni del 1997 furono un vero e proprio terremoto politico: i Labour non solo vincevano dopo quasi venti anni di ininterrotto governo dei conservatori, ma ottenevano il sostegno della maggioranza

⁶⁵ L'idea dell'importanza di una leadership chiara ed unitaria a livello nazionale come a livello locale [Blair, 1998] è stata spesso descritta come un'inclinazione personale di Tony Blair, perfettamente in linea con il suo stile di governo accentrato e personalistico: "He envisaged mayors revitalising moribund local government as city halls were shaken by their arthritic necks by dynamic, reforming pragmatists possessed of star quality. Local models of himself, sons and daughters springing from the ear of Blair, would arise to modernise civic government as he was modernising the country" [Rawnsley, 2000; p. 343].

più ampia dal dopoguerra, con 179 seggi di vantaggio. Dati i numeri, a livello parlamentare non esisteva nessuna opposizione reale.⁶⁶

Se ciò è vero, l'idea di una riforma del governo londinese era da tempo condivisa dai principali partiti. Da una parte i Liberal erano d'accordo con il progetto e ne avevano discusso già in opposizione con i Labour, dall'altra gli stessi conservatori percepivano la necessità di un nuovo assetto istituzionale. Le riforme su Londra erano infatti iniziate proprio sotto la guida di questi ultimi, che negli anni '90 avevano costituito il Government Office for London, il Minister for London e altri strumenti di coordinamento per le politiche della capitale.

Well, partly of course it could not happen under the Conservatives because it was too soon after the abolition of the GLC. And that is why they went for models like Minister for London and so on. But had they possibly they might have come up with the same thing, because I think the real problem was that everyone was feeling there was a gap, [...] that you have got a city of enormous size and complexity and value which did not have leadership. That feeling was even in the conservative government, but they could not do anything at the time [GOL, civil servant].

Analizzando i dibattiti parlamentari del Greater London (Referendum) Bill e del Greater London Authority Bill, è chiaro che l'opposizione aveva sposato abbastanza presto la causa della nuova autorità per Londra. Tuttavia, il consenso sull'idea generale doveva rompersi nella definizione dei dettagli della nuova istituzione: sia i Liberal che i Conservatori tentarono di introdurre dei cambiamenti anche sostanziali alla riforma proposta dal governo, ma i Labour non ammisero emendamenti.

Il governo si era impegnato già nel manifesto elettorale a consultare la popolazione londinese sulle proprie proposte. Ciò nonostante – in aperto contrasto con l'opposizione – i Labour insistevano nel sottoporre agli elettori un solo quesito che prevedeva l'approvazione contestuale del sindaco e dell'assemblea, entrambi direttamente elettivi, quale opzione unitaria di riforma.

⁶⁶ I Labour ottennero più del 64% dell'assemblea con 418 seggi (il maggior numero mai raggiunto dal partito). I conservatori incassarono una delle peggiori sconfitte della loro storia, con soli 165 seggi e il peggior risultato mai ottenuto in termini di voti. I Liberal seguivano con 46 seggi [Tetteh, 2008].

Per opposte ragioni, sia i Liberal che i Conservatori volevano invece che fossero inseriti due quesiti separati, uno per il sindaco e l'altro per l'assemblea: i Liberal volevano che il leader della nuova autorità fosse eletto in modo indiretto dall'assemblea; i Conservatori volevano invece un sindaco direttamente eletto e un'assemblea con poteri di controllo composta dai rappresentanti dei distretti. Il governo però non cedette e portò avanti la sua proposta per un solo quesito referendario.

The mayor will provide firm leadership and set the strategic direction for London. The mayor will be able to get things done. [...] The assembly is essential to provide a proper framework of accountability and to scrutinise the mayor's plans and strategies and their delivery. This is not a package from which we can pick and choose. Nick Raynsford, Minister for London and Construction [Hansard, 10.11.1997, Column 586]

Liberal e Conservatori votarono contro il governo, che ebbe una facile vittoria, assicurandosi 342 voti contro i 167 dell'opposizione [Hansard, 10.11.1997].

Il periodo referendario segnò un momento d'intesa. I Labour lanciarono *Yes for London*, la campagna di supporto per il referendum, e tutti i partiti superarono le iniziali indecisioni e parteciparono alle attività promozionali per l'istituzione della nuova autorità [D'Arcy e Maclean, 2000]. Ciò nonostante il livello di partecipazione popolare fu molto basso. Nonostante il giorno del referendum fu stabilito in coincidenza con le elezioni distrettuali, ci fu un'affluenza di solo il 34%, bassa anche rispetto alle precedenti elezioni [Travers, 2004; Pimlott e Rao, 2002].

Nonostante la momentanea intesa, il consenso sui dettagli era lontano dall'essere raggiunto. Così, in seguito alla vittoria dei sì, il dibattito parlamentare sul Greater London Authority Bill vedeva ancora governo e opposizione in aperto contrasto.

Confermata con il referendum la struttura di base dell'autorità, il dibattito s'incentrò principalmente sul grado di devoluzione, con le preoccupazioni dell'opposizione – genuine o simulate – riguardo l'ampiezza dei poteri mantenuti dal governo nazionale. Se Liberal e Conservatori continuavano a sostenere le rispettive posizioni sui

rapporti tra sindaco e assemblea, il nucleo del dissenso si spostava sui poteri di riserva mantenuti dal governo nei confronti della GLA.⁶⁷

«[...] the Bill contains a huge number of references to the powers of the Secretary of State--there are more than 250 such references and the Bill has only 270-odd clauses, so there is almost one power per clause [...] *We suspect that some people are not yet willing to let Londoners run London.*» Simon Hughes, Liberal Democrat [Hansard, 14.12.98; Column 652 - 656].

«If ever there was a Jekyll and Hyde piece of legislation, this is it. [...] What is becoming clear is that, such are the Secretary of State's powers that, whoever is nominally elected as the first mayor of London, the real first mayor of London will be the right hon. Member for Hull, East (Mr. Prescott) [Secretary of State for Transport, the Environment and the Regions]. He will make the decisions; he has the power. If that is freedom for London, it is freedom in a straitjacket. [...] *If anything epitomises the Blair Government and their control-freak tendencies, it is the Bill.*» Richard Ottaway, Conservative [Hansard, 15.12.98; Column 811 - 812]

«I am extremely concerned that clarity should be achieved on the role of my right hon. Friend the Secretary of State to intervene in the policies and operation of the Greater London authority. That will introduce *a national veto and control over local policymaking, which has never before been made that brutally explicit in local government legislation.*» John McDonnell, Labour [Hansard, 14.12.98; Column 673]

Gli esponenti del governo difesero l'atto, affermando che si trattava di poteri che non avevano carattere sistematico, ma sarebbero stati utilizzati soltanto nel caso in cui la dirigenza del GLC fosse andata contro l'interesse nazionale. In effetti, i poteri di riserva ministeriali esistevano già prima della GLA, ma il governo non li aveva mai esercitati [Hebbert e Travers, 1988].

⁶⁷ È interessante che in fase costituente i dubbi sull'autonomia abbiano riguardato soprattutto questo aspetto e in misura molto minore l'indipendenza finanziaria della GLA. Di converso, è quest'ultimo l'elemento più frequentemente citato dagli attori locali [TfL Board Member 1; TfL Board Member 2; GLA civil servant] e che più chiaramente colpisce un osservatore esterno. Tuttavia, l'assetto finanziario della GLA non differisce molto da quello delle autorità locali ed è molto simile a quello del suo predecessore, il GLC [Rhodes, 1972]. È possibile quindi che una maggiore autonomia finanziaria non fosse nelle intenzioni di nessuno degli attori costituenti e che i relativi limiti rientrassero nella norma.

Ancora una volta, la Camera dei Comuni andò al voto e anche questa volta il governo ebbe una facile vittoria, supportato stavolta anche dai Liberal, che appoggiarono l'atto nonostante le perplessità espresse: la camera si divise e l'opposizione conservatrice si trovò battuta, con 140 voti contro i 396 che appoggiarono l'atto.⁶⁸

Il resoconto fatto fin qui mette in rilievo tre elementi importanti che caratterizzano la natura del processo: il primo riguarda il grado di conflittualità relativo alla politica costituente, il secondo la relazione di forze tra gli attori, il terzo le preferenze dei riformatori. È chiaro – per quanto riguarda il primo punto – che la riforma godeva di un accordo di massima: tutti gli attori parlamentari ritenevano si trattasse di una buona politica. Dato questo accordo, le specifiche preferenze istituzionali variavano e il conflitto esisteva sui dettagli della nuova istituzione. La soluzione di tale conflitto – e veniamo al secondo punto – viene data dalla semplice e incontestata supremazia della maggioranza di governo e dalla conseguente approvazione di una riforma senza necessità di accordo con le opposizioni. I Labour potevano far approvare sostanzialmente qualunque tipo di riforma, e furono scarsamente ricettivi nei confronti delle preferenze dei colleghi parlamentari. Tuttavia – e siamo al terzo punto – le preferenze dei riformatori non sono del tutto chiare, in quanto l'evidente sforzo nella costituzione di un nuovo livello di governo convive con il sospetto di un grado di devoluzione apparentemente limitato, articolato sul controllo ex ante del finanziamento e sui poteri ministeriali ex post.

L'analisi di questo punto e il tentativo di comprensione profonda delle preferenze dei Labour è di estrema importanza. Secondo la nostra trattazione, la soluzione di problemi di policy tramite cambiamenti istituzionali si fonda su due presupposti: il perseguimento di obiettivi di policy nel processo costituente e l'allargamento dello spazio di soluzioni anche oltre le opzioni di mutuo beneficio. Nel nostro caso, è chiaro che i Labour abbiano potuto esplorare soluzioni istituzionali anche oltre le preferenze delle opposizioni, ma resta il problema di capire quali preferenze abbiano perseguito nel processo.

⁶⁸ Il dibattito continuò su temi simili nella sede ristretta della Standing Committee che analizzò i possibili emendamenti all'atto. Al di là delle modifiche effettuate, le Standing Committee sono composte in modo proporzionale rispetto alla Camera, quindi anche qui con una forte maggioranza Labour: 5 membri Conservatori, 3 Liberal e i restanti 20 Labour [House of Commons, 1999].

Una delle interpretazioni di questa devoluzione “imperfetta” riguarda una questione chiaramente di processo: il rapporto tra la dirigenza Labour e il più probabile futuro primo cittadino londinese, Ken Livingstone. Il timore sempre più reale che l’ex leader del Greater London Council potesse diventare il nuovo sindaco della capitale sembrò ad alcuni il motivo principale di quella apparente combinazione di controllo e devoluzione nell’assetto costituzionale della GLA.

«The true picture is emerging. The Prime Minister wanted a presidential-style mayor with glamour, and the Deputy Prime Minister then spent 18 months constructing a straitjacket for him. It is almost as if they knew that their efforts to prevent the hon. Member for Brent, East (Mr. Livingstone) from becoming mayor were doomed. It is legislation designed to keep him in check in the event of his success. We hereby name those the Livingstone clauses.» Richard Ottaway, Conservative Party [Hansard, 15.12.98; Column 811]

«Clause after clause gives the Secretary of State powers to offer guidance or to intervene. I understand that the technical term for some of them is "Henry VIII clause". Perhaps we should adopt a more modern description of what the clauses are all about and call them the "Ken Livingstone clauses", just in case the persuasive speech of the hon. Member for Brent, East (Mr. Livingstone) leads to his name appearing on the Labour party selection procedure ballot paper and he finds himself on the right side of the desk in the mayor's office.» Paul Burstow, Liberal Democrat [Hansard, 14.12.98; Column 687].⁶⁹

Che una candidatura dell’ex leader del Greater London Council non rientrasse nei progetti della dirigenza Labour, fu chiaro sin dall’inizio: l’idea dei riformatori era proprio quella di allontanarsi il più possibile dal GLC, cui Livingstone era direttamente associato [GOL, civil servant]. Inoltre, egli rappresentava l’ala sinistra dei Labour e, nel suo ruolo di ex leader del GLC, un socialismo municipale estremamente scomodo a Blair e Brown, padri del New Labour.

Questa sottintesa ostilità sarebbe divenuta palese al momento della scelta del candidato sindaco: Tony Blair architettò un articolato sistema

⁶⁹ Con *Henry VIII clauses* s’intendono in genere clausole contenute in progetti di legge o atti del parlamento che permettono ai ministri di ritornare su una determinata fattispecie tramite legislazione secondaria. Sono considerate una forma di autorità da parte del governo e sono così chiamate in ricordo delle tendenze assolutiste del Tudor Enrico VIII [Friedrich, 1940].

di selezione, chiaramente sfavorevole a Livingstone, riuscendo così ad escluderlo a favore di Dobson. A quel punto, i rapporti si ruppero del tutto: Livingstone decise di partecipare alle elezioni quale indipendente, subendo l'espulsione dal partito. I risultati delle elezioni avrebbero poi radicalizzato lo scontro: Livingstone diventava sindaco, Dobson arrivava terzo e Tony Blair veniva umiliato da questa modesta lezione di democrazia locale.

Appurato il timore di una ribalta di Livingstone e l'ostilità al nuovo sindaco, esiste un effetto riconoscibile sulla devoluzione londinese? Un esempio è fornito dalla storia della public private partnership (PPP) con cui il governo si era impegnato a finanziare il rinnovamento della metropolitana nella capitale [Labour Party, 1997].⁷⁰

Si tratta di una questione di primaria importanza, le cui disposizioni – combinate con il GLA Act – assumono un vero e proprio valore costituente. Tramite la PPP si limitava infatti il potere del sindaco di gestire liberamente il servizio di trasporto che, secondo lo spirito della riforma, doveva essere la sua più importante responsabilità. Infatti, con la firma del contratto da parte del governo, Livingstone avrebbe trovato già fissati gli obiettivi e i relativi investimenti nel mantenimento della rete per un periodo di trent'anni.

Il legame tra i due atti è testimoniato dagli stessi dibattiti parlamentari, che già nel 1998 registravano i timori dell'opposizione per la mancanza di clausole di revisione dello schema contrattuale da parte del sindaco e per il rapporto non chiaro tra il finanziamento della PPP e il budget della GLA. In particolare, ci si preoccupava che un contratto firmato dal governo nazionale finisse col pesare sul bilancio cittadino, con il possibile appesantimento delle poche risorse autonome

⁷⁰ La PPP è un contratto tra London Underground Limited, compagnia operatrice della metropolitana parte di TfL, e due consorzi privati, Metronet e Tube Lines, che ha per oggetto il rinnovamento e il mantenimento dell'infrastruttura di rete, divisa in tre sezioni (due assegnate a Metronet e una a Tube Lines). La rete, insieme a treni, stazioni e circa 6000 dipendenti viene trasferita ai due consorzi per 30 anni. I consorzi non hanno alcun tipo di responsabilità per le operazioni – che restano in capo a London Underground – ma devono provvedere ai lavori di mantenimento nelle ore di chiusura della rete [NAO, 2000] Metronet e Tube Lines vengono remunerati in base ad un complesso calcolo delle performance, articolato in base a tre parametri principali: *availability of system* (evitare ritardi), *capability* (tempo medio di viaggio per passeggero), *ambience* (condizioni generali e pulizia) [Wolmar, 2002].

della GLA (soprattutto con riguardo alla congestione charge) [Hansard, 15.12.1998].

Nel 1998 John Prescott, Secretary of State for Transport, dichiarò – in base ad un rapporto di consulenza di PricewaterhouseCoopers – che lo schema di finanziamento tramite PPP avrebbe permesso il rinnovamento della rete senza alcun costo aggiuntivo per i contribuenti: il guadagno di efficienza dato dalla gestione privata avrebbe fatto sì che tutti i costi sarebbero stati coperti dalle sole tariffe di trasporto [The Evening Standard, 17.06.2004]. Mentre però secondo i progetti iniziali il processo si sarebbe dovuto chiudere prima delle elezioni della GLA, i ritardi nell'elaborazione e nella firma del contratto costrinsero il governo a gestire una questione di interesse tipicamente londinese quando il sindaco era già insediato a City Hall, complicando non poco le cose [The Evening Standard, 19.01.1999].

Volendo fornire un resoconto sintetico, ciò che colpisce della vicenda fu l'assoluta determinazione del governo nel portare a termine la PPP, nonostante chiunque analizzasse lo schema ne evidenziasse dei lati oscuri. Già nel 1997, un rapporto di London Underground scartava l'idea di una PPP (classificava l'opzione quindicesima su sedici alternative considerate) in quanto la separazione della rete avrebbe creato problemi di coordinamento e sicurezza [London Underground, 1997]. Dal lato economico poi, la prospettiva dell'auto-sufficienza finanziaria tramite ipotetici guadagni di efficienza dovuti al management privato fu messa in dubbio da diverse fonti indipendenti [Glaister, Scanlon e Travers, 1999; Gaffney, Shaoul e Pollock, 2000]. Inoltre, anche all'interno del partito, vi era una diffusa perplessità: la Transport Committee della House of Commons pose diversi dubbi sulla proposta del governo, chiese di poter vedere il rapporto PricewaterhouseCoopers, ma la richiesta non fu accolta affermando si trattasse di materiale confidenziale [The Evening Standard, 08.02.2002]. Così, lo stesso National Audit Office (NAO) del governo manifestava incertezza sullo schema [NAO, 2000], ma Tony Blair, Gordon Brown e – conseguentemente – John Prescott continuarono a difendere la PPP praticamente contro tutti, compreso il neoeletto sindaco (che ingaggiò una serrata battaglia utilizzando perfino la via giudiziaria), la quasi totalità dei media, e gli stessi elettori londinesi [The Guardian, 22.11.2000]. Perché?

È utile dividere l'analisi del processo in due fasi: la concezione dello schema e la sua evoluzione. Per quanto riguarda la prima, il

Tesoro e Gordon Brown furono i protagonisti assoluti del progetto [The Evening Standard, 06.07.2001b; 25.07.2001]. Da una parte vi era una scarsa fiducia nelle capacità di management di London Regional Transport, dall'altra Brown non voleva che il finanziamento pesasse in negativo sul bilancio dello stato [Wolmar, 2002].⁷¹ Inoltre, la relazione tra Gordon Brown e John Prescott ebbe un ruolo importante: i due non erano d'accordo sul futuro della metropolitana e il risultato delle loro negoziazioni fu uno strano mix in cui l'unico modo per assicurare un livello stabile di fondi e il mantenimento del personale di London Underground Limited nel settore pubblico (obiettivo caro a Prescott) fu una momentanea privatizzazione che non appariva in negativo sul bilancio (cara a Brown) [Wolmar, 2002]. Tuttavia, tra i due non ci fu uno scambio equo: dai dibattiti parlamentari risulta infatti che Brown prevalse su Prescott quale segreto architetto del progetto [Jenkin, 14.12.1998, Column 722].⁷² Questa opinione è ulteriormente avvalorata dal fatto che l'idea iniziale di Prescott – rinnovare la metropolitana utilizzando semplicemente il finanziamento pubblico – fu rifiutata dal Tesoro, che desiderava contenere le spese e garantire efficienza gestionale [Glaister, 2007].⁷³

Se però si passa dal concepimento dello schema alla sua definizione, il fattore Livingstone e più in generale la prospettiva di una perdita di controllo sulla rete metropolitana assunsero un peso importante:

⁷¹ Nel manifesto elettorale i Labour si erano impegnati a mantenere lo stesso livello di spesa del precedente governo conservatore per i primi due anni della legislatura [Labour, 1997]: nel rispettare tale proposito la prospettiva di una PPP – che secondo il rapporto confidenziale di PricewaterhouseCoopers risultava teoricamente a costo zero – era sicuramente molto appetibile.

⁷² Nonostante vi siano diverse testimonianze, anche interne ai Labour, che fu Brown a ideare e dirigere la politica, la posizione ufficiale attribuiva la PPP al Department of Transport (per una sintesi sull'importanza di Brown, v. [Glaister, 2007]).

⁷³ Va detto che Gordon Brown aveva una posizione estremamente influente nel governo, pari per molti versi a quella dello stesso primo ministro. Secondo alcuni infatti il premierato del 1997 sarebbe stato condiviso, con Brown responsabile esclusivo delle questioni economiche e del welfare [Seldon, 2007]. Così ad esempio, nonostante la volontà di Blair di entrare nell'unione monetaria, fu Brown ad assumere in autonomia la decisione di mantenere la sterlina. Inoltre – nonostante molti collaboratori di Blair ne avrebbero voluto l'allontanamento – il cancelliere restò nella sua posizione per ben tre mandati, cioè per l'intera amministrazione Blair [Kavanagh D., 2007]. Di qui, uno scontro tra Brown e Prescott sul futuro della metropolitana londinese non poteva che vedere il primo prevalere sul secondo.

The PPP was supposed to protect the underground and the people working in the underground from people like Livingstone. The PPP was meant to be a government contract in London which was not going to be messed about by any individual [City of London, official].

The Treasury was very concerned about creating a powerful body in London with the ability to spend a great deal of public money on things like transport infrastructures. They were really worried that a powerful mayor would start investing not only on the existing underground, but building new lines like Crossrail and Thameslink and all that sort of stuff. The Treasury then insisted that before they lost power they would sign a thirty year commitment for London Underground [TfL Board Member].

La seconda testimonianza suggerisce l'influenza del Tesoro, al di là del fattore Livingstone: si afferma cioè il collegamento dei due atti (GLA e PPP), senza però implicare una specifica influenza dell'elezione dell'ex-leader del GLC. L'aspetto personale è però significativo se si pensa che lo stesso Dobson annunciò in campagna elettorale la formazione di un panel indipendente composto da esperti per la valutazione dello schema proposto dal governo [The Guardian, 05.05.2000].

Probably they would have done some negotiation with Dobson they would not do with Ken Livingstone. And remember at the time Ken Livingstone and Gordon Brown really were at each other's worse [...] So well, there is some personal stuff in there, it might have been different if Dobson had won they would have maybe changed the contract a bit [Transport Expert].

È possibile immaginare che le cose sarebbero andate diversamente nel caso di una vittoria del candidato Labour. Infatti, scongiurato il pericolo Livingstone, il governo avrebbe potuto pensare in modo più libero ad una revisione dello schema.

L'importanza di mantenere il controllo al momento della devoluzione e il carattere accidentale ma determinante dell'elezione di Livingstone trovano ulteriore conferma nel fatto che soltanto pochi anni dopo aver siglato la PPP, quando i rapporti con Livingstone erano rientrati nella normalità e il sindaco era di nuovo un Labour, il governo avrebbe permesso alla GLA di emettere titoli obbligazionari per finanziare altri progetti di trasporto: ironia della sorte, si trattava proprio della soluzione per cui Livingstone aveva lottato al posto della PPP.

Concludendo, è molto probabile che il fattore Livingstone abbia avuto un effetto sulla sostanza della devoluzione, anche se non direttamente sul processo costituente del GLA Act, quanto su quello ad esso connesso della PPP. Riguardo a quest'ultimo si può quindi affermare che i Labour perseguirono almeno parzialmente obiettivi di processo, condizionati dal timore di Livingstone.

Per quanto riguarda invece i poteri di riserva inclusi nel GLA Act, è ovvio che se – come sospettato dall'opposizione – Blair e Brown volevano anche qui cautelarsi da una vittoria di Livingstone e da sue possibili intemperanze, le previsioni introdotte non seguirono obiettivi di contenuto. Tuttavia, nel corso della ricerca non sono stati rintracciati ulteriori indizi a conferma di quest'ipotesi.

Se poi si guarda al risultato complessivo, la presenza di queste limitazioni non sembra mutare la natura della riforma. Le "clausole Livingstone" hanno infatti un carattere non sistematico e non offuscano la notevole concentrazione di competenze, l'effettiva devoluzione e l'ampia capacità operativa con cui la GLA veniva costituita. Se c'è stata quindi una compresenza di obiettivi, quelli di processo hanno senz'altro occupato uno spazio marginale. In ogni caso, se e quanto questi limiti avrebbero effettivamente condizionato la riforma è questione che analizzeremo nel paragrafo sul funzionamento della GLA.

3.4.2 L'arena locale: il business londinese e i distretti

Se a livello nazionale i tempi erano probabilmente maturi per una riforma e la vittoria parlamentare era assicurata dalla superiorità numerica, il processo si giocava anche nell'arena locale. In particolare, due gruppi di attori – i distretti londinesi e la comunità imprenditoriale – furono direttamente coinvolti nel processo.

The business leaders in London came together behind this body [London First] and they lobbied really strongly for a powerful single London authority. And similarly the London boroughs, which had not liked the GLC very much, nevertheless felt that at the time London needed a leadership, it needed more than just individual local authorities. So they, unusually, came together with business and said 'we need a powerful mayor' [GOL, official]

Innanzitutto, la comunità imprenditoriale, tramite l'associazione London First, si attivò direttamente con il governo centrale favorendo la riforma, tentando di aumentare il livello degli investimenti su

Londra e proponendo in seguito alcune delle politiche più significative della futura Greater London Authority:

We had a manifesto for the first mayor in the year 2000 when the mayoral elections took place. And in particular we had a document which showed what we wanted the mayor to achieve in transport, what investment we needed and we also proposed congestion charging. I think we were at that point very influential [London First, official].⁷⁴

Se questa era la posizione della comunità imprenditoriale, l'elemento più importante e forse più inaspettato riguardava il consenso distrettuale. Il potere dei distretti – enti locali demograficamente significativi, con capacità finanziaria, principali centri di fornitura dei servizi, spesso con un'identità forte e una storia millenaria – era sempre stato la barriera più alta ai governi metropolitani succedutisi nella movimentata storia istituzionale londinese. Qui, quattro fattori devono essere menzionati: il consenso unanime riguardo la necessità di un'autorità unica, la vaghezza del progetto, la sua natura di devoluzione dal centro e il cambiamento nelle maggioranze locali.

Per quanto riguarda quest'ultimo, il mutamento politico a livello nazionale era stato preceduto da un cambiamento delle maggioranze a livello distrettuale. A seguito delle elezioni locali del '94, i Labour avevano ottenuto la maggioranza dei distretti e avevano riunito le due associazioni distrettuali, che prima raggruppavano le autorità locali londinesi su basi partitiche. Fino all'83 c'era stata un'unica associazione, la London Boroughs Association (LBA), che si era poi divisa per i contrasti sull'abolizione del GLC. Con la maggioranza Labour del '94, i distretti si riunirono di nuovo in un unico gruppo, la Association of London Government (ALG), dominata quindi dallo stesso partito che avrebbe poi conquistato la leadership nazionale.⁷⁵

⁷⁴ È stato sostenuto che l'ingresso del business londinese nel policy making metropolitano già prima dell'elezione del sindaco ne abbia condizionato l'agenda e – soprattutto – abbia significato un vantaggio permanente per la successiva capacità di lobby. Inoltre l'approccio del *Big Tent* di Livingstone, cioè la politica di coalizione e costruzione del consenso attraverso l'inclusione dei diversi gruppi londinesi, sarebbe stato in realtà un fattore di debolezza di questi rispetto alla comunità imprenditoriale [Thornley et Al., 2002].

⁷⁵ Nonostante la maggioranza Labour abbia facilitato certamente il consenso, la riunificazione dei distretti in un'unica associazione sembra vada attribuita non soltanto a motivi politici, ma anche ad un approccio più pratico al governo londinese

Tuttavia, se l'omogeneità politica facilitò un consenso di maggioranza, il parere dei distretti fu senza dubbio genuino, tanto che tutti – anche i conservatori – si espressero a favore dell'autorità metropolitana. Esisteva cioè un problema generalmente riconosciuto nella mancanza di leadership a livello metropolitano: tutti i distretti percepivano il problema e ne auspicavano una soluzione.

There was a unified view in London. Of course there were different views about how much power the mayor should have, but across business and across the London Boroughs there was a remarkable unanimity. Whether there is the same unanimity now I do not know, but then there was a really strong feeling that London needed a single powerful voice [GOL, official].

I think everybody realized you cannot run 7 million people without some form of overarching regional government. [...] It is very interesting that by 1997 when we had this commitment by the new Labour government to have the GLA, no one has really opposed to it [...] All the boroughs supported it. At that time, at the ALG we took a view to the legislation going through parliament and all parties in the ALG supported creating the Greater London Authority. There were differences between the parties [...] but nobody was against the principle of having a GLA. [ALG, official]

Tuttavia, l'esistenza di un consenso sull'idea generale di riformare il governo della capitale, non escludeva il contrasto sulle specifiche caratteristiche della nuova autorità. L'unanimità registrata dal governo riguardava infatti un progetto – quello di un'autorità metropolitana costituita da un sindaco e un'assemblea direttamente elettivi – molto poco definito e quindi di facile accordo. La reale natura del processo doveva invece dispiegarsi nella definizione dei dettagli della nuova istituzione.⁷⁶

e ad una conseguente maggiore capacità di lavoro congiunto. Sembra infatti che proprio l'esistenza di un sistema altamente frammentato e l'assoluta necessità di lavoro comune avesse permesso il parziale superamento delle barriere politiche alla cooperazione [Travers e Jones, 1997].

⁷⁶ L'accordo restava comunque eccezionale, soprattutto perché superava le barriere politiche tra i distretti. Non si riproduceva infatti quella tipica divisione sul progetto, con i distretti governati dall'opposizione contrari alle proposte del governo. Sorprendentemente, ciò era accaduto anche con la costituzione nel 1965 degli odierni distretti, in cui il governo ne aveva proposto un allargamento di competenze [Rhodes, 1970].

Nelle consultazioni con il governo, i distretti si preoccuparono di evitare che ci fosse una sottrazione di competenze dal livello locale e che la divisione di poteri non portasse a sovrapposizioni e conflitti. Tuttavia, le loro richieste non furono del tutto accontentate.

Uno dei temi più importanti riguardò il confine tra la rete stradale locale e quella di livello metropolitano, nel tentativo di definire chiaramente le competenze delle due autorità [Association of London Government, official]. I distretti restarono responsabili per un network di strade considerate di interesse locale, ma questo venne ristretto, con alcune strade che andarono a far parte della rete metropolitana di competenza della GLA. La frustrazione dei distretti riguardava più in generale la stessa natura dell'autorità, che avrebbero voluto più strategica e meno operativa:

The borough position was that they did not see the need for a TfL network of roads. They saw the need for TfL to be able to take a strategic view on traffic management across London. But they did not see the need for TfL actually to be responsible for maintaining roads, for building roads and so on. The borough view was that the mayor and TfL should be there primarily as a strategic body not a delivery body [London Councils, official]

In modo simile, i distretti avrebbero voluto contare di più nel processo di approvazione dei documenti strategici del sindaco, che fu invece fortemente sbilanciato a favore del nuovo primo cittadino [ALG, official]: non solo le Strategie vengono formulate praticamente in autonomia, ma il sindaco ha anche il potere di approvare ed eventualmente emendare o redigere i Local Implementation Plans formulati dai distretti in esecuzione della Strategia.

Inoltre, il tema forse più dibattuto riguardava il finanziamento della nuova autorità. I distretti erano preoccupati della proposta di un potere di *precept* della GLA sulla *council tax* distrettuale. La *council tax* è una tassa sugli immobili che fa capo alle autorità locali, e nel caso di Londra è la tassa tramite cui i distretti e la City of London pagano parte della fornitura dei servizi al cittadino. Con il GLA Act 1999 s'introdusse per il sindaco un potere di *precept*, ovvero la possibilità di finanziare parte delle proprie spese tramite l'emissione di un ordine di pagamento ai distretti, che devono quindi modulare la *council tax* non solo rispetto

alle proprie esigenze, ma anche a quelle espresse dal sindaco [HMG, 1992; HMG, 1999].⁷⁷

Con l'istituzione della Greater London Authority, i distretti restavano i responsabili per l'esazione della tassa di fronte ai cittadini, anche se parte di questa avrebbe finanziato le spese della nuova autorità. Il problema che i distretti posero in fase costituente riguardava proprio la dissociazione tra l'esazione della tassa e il suo utilizzo [Department of Transport, civil servant], ma anche qui non riuscirono ad imporre la propria posizione e la GLA fu costituita quale *precepting authority*, emendando il Local Government Finance Act del 1992.

Ancora, il danno forse maggiore alle proprie competenze sarebbe derivato dalle modifiche al processo di budget. I fondi che nel sistema pre-GLA il governo nazionale trasferiva ai distretti per le loro competenze di trasporto, sarebbero invece stati mediati dalla GLA: il sindaco avrebbe infatti negoziato con il governo il budget per i trasporti nella capitale e ne avrebbe gestito la distribuzione tra i distretti.

Infine, buona parte di ciò che veniva gestito tramite partnership inter-distrettuale fu sottratto alle autorità locali e assegnato al livello metropolitano: questo anche senza un'effettiva volontà dei distretti di cedere competenze in materia o il riconoscimento di problemi nel coordinamento orizzontale tra le autorità locali [City of London, official; ALG, official].

Ciò nonostante, i distretti salutarono complessivamente la riforma in modo positivo. Si trattava infatti soprattutto di una devoluzione dal centro che – a parte per la gestione dei trasporti – lasciava più o meno intatte le competenze distrettuali. Questo fatto, insieme alla già detta vaghezza del progetto, avrebbe favorito il consenso, che sarebbe poi drasticamente diminuito quando i rapporti con la nuova autorità sarebbero diventati effettivi.⁷⁸

⁷⁷ Tale possibilità è regolata dal Local Government Finance Act 1992, che nel 1999 è stato emendato inserendo la Greater London Authority tra le *precepting authorities*. Il Secretary of State for Local Government ha la facoltà di limitare l'incremento annuo della *council tax* dovuto al precept [HMG, 1992]. La *council tax* resta quindi per il sindaco un'entrata limitata [GLA, 2008].

⁷⁸ Nonostante non riguardino direttamente i trasporti, è interessante notare che le successive evoluzioni della GLA [HMG, 2007] furono strenuamente avversate dai distretti, anche qui senza riuscire ad opporsi significativamente rispetto al governo centrale. Si trattò infatti di un sensibile spostamento di competenze dal livello locale a

In conclusione, il consenso di fondo non implicò una gestione consensuale del processo. Bisogna infatti distinguere il risultato – apparentemente non troppo negativo per i distretti – dalle dinamiche costituenti, ampiamente dirette dal governo.

3.4.3. Il processo amministrativo

Se si analizza il cambiamento istituzionale in un'ottica di interazione strategica, forse il punto di osservazione più interessante è l'analisi dei potenziali oppositori. Seguendo questo criterio, abbiamo già analizzato la posizione del partito conservatore nel processo parlamentare e dei distretti in quello locale. Tuttavia, la sostanziale devoluzione dal centro che si metteva in atto con la riforma permette di individuare altri attori possibilmente in conflitto con il progetto: i dipartimenti del governo centrale che gestivano tutte le competenze non assegnate ai distretti.

Infatti, al momento dell'abolizione del Greater London Council, il governo avocò a sé diversi poteri, ma era implicito che le decisioni su Londra non sarebbero state prese in modo individuale dai ministri, ma dall'amministrazione centrale. Così, nell'88 nessun ministro aveva utilizzato i poteri attribuiti dalla riforma, mentre alla burocrazia regionale del GLC si era del tutto sostituita quella centrale di Whitehall: l'opposizione poteva giustamente affermare che il vero successore del GLC risiedeva a Marsham Street, sede del Department of Environment and Transport [Hebbert e Travers, 1988].

Si evidenzia qui la rilevanza del conflitto distributivo dei dipartimenti centrali nei confronti del progetto di devoluzione. Ciò è ancora più importante se si pensa che – al di là del generico progetto politico di un'autorità per Londra – la sostanza della riforma sarebbe stata definita proprio in sede amministrativa, dove sarebbero stati messi a punto i dettagli della nuova istituzione.

Fu quindi assolutamente determinante un'importante anomalia nella normale procedura di stesura degli atti: invece di affidare la guida parlamentare del GLA Act ad un dipartimento – come sarebbe stata prassi – il ruolo fu dato al Government Office for London, che condusse i lavori per conto del Department of Environment, Transport and the

quello metropolitano, da cui i distretti uscirono pesantemente indeboliti e profondamente critici sull'equilibrio di competenze raggiunto [GLA, Assembly Member; City of London, official; ALG, official; London Councils, official].

Regions. A livello politico Nick Raynsford, Minister for London, avrebbe seguito la legislazione in diretto contatto con Prescott e Blair, e questa sarebbe stata definita all'interno del GOL.⁷⁹

Il GOL era un ufficio di coordinamento delle amministrazioni centrali con responsabilità su Londra, creato dal governo Major nei primi anni 90. Non era cioè un'entità legale con una vera e propria burocrazia e dirette competenze su Londra (a parte la delega per il coordinamento nella pianificazione), ma un luogo di incontro tra le diverse parti dell'amministrazione centrale, con un gruppo di lavoro stabile piuttosto ridotto.

The consequences of dealing with the GLA reform in this way (that is, in GOL, not DETR) are impossible to measure. On the one hand, GOL officials evidently felt themselves to be a small, motivated, team who strongly believed they were creating a new and different kind of political institution. [...] Officials within GOL undoubtedly saw themselves as defenders of the purity of the new institution, even against the regular efforts of their Whitehall colleagues to water down the impact of the change. [Travers, 2004; pp. 51-52]

Infatti, non solo il personale del GOL non aveva un vero conflitto di interessi con la costituenda autorità, ma si trovava anche nella posizione di un ufficio regionale al centro di quei problemi di leadership e integrazione tra politiche che erano considerati il primo motore della riforma.

Nel guidare la legislazione, i direttori del GOL furono molto aperti riguardo alle future possibilità istituzionali: consultarono i diversi stakeholder londinesi, esperti del settore e studiarono direttamente le esperienze dei sindaci europei (in particolare Barcellona) e statunitensi (soprattutto il caso di Rudolph Giuliani a New York): il loro obiettivo principale era quello di costituire un sindaco forte e un'organizzazione leggera [GOL, official].

⁷⁹ Tuttavia, nonostante fosse insolito che un Government Office regionale si occupasse direttamente del progetto, al contrario degli altri uffici regionali che erano guidati da un Director, il GOL aveva a capo un Director General del Department of Environment, Transport and the Regions, che rispondeva direttamente al Permanent Secretary. Ciò vuol dire che in termini di distribuzione del lavoro, l'assegnazione non era del tutto anomala [GOL civil servant].

In questo tentativo di definizione della nuova autorità, furono proprio le diverse parti dell'amministrazione centrale ad opporre resistenze al programma di devoluzione.

Had it been left to Whitehall then the forces in Whitehall would have thought that transport is far too important and pick so much money – that to give it to the Mayor is not a sensible thing to do [GOL civil servant, interview].

A poche settimane dalle elezioni nazionali del 1997 l'amministrazione iniziò a lavorare sulle proposte dell'opposizione (i Labour) per la devoluzione di competenze dal governo centrale ad una nuova autorità per Londra. Il modello presentato dal Government Office for London sulle future competenze di trasporto era sostanzialmente equivalente a quello poi realizzato: il sindaco avrebbe avuto il controllo del trasporto pubblico e della rete di strade strategiche con penetranti poteri direttivi sul successore di London Transport, TfL [Department of Transport, official].

La proposta del Department of Transport era invece molto diversa: il sindaco avrebbe avuto la possibilità di nominare alcuni dei membri del consiglio direttivo di TfL, che sarebbe però rimasto all'interno dell'amministrazione centrale, direttamente responsabile di fronte al Department of Transport. In modo simile, anche il personale direttivo di London Regional Transport osteggiava la proposta del GOL, nella convinzione che l'organizzazione avrebbe mantenuto maggiore libertà rimanendo all'interno dell'amministrazione centrale (in particolare, si temeva l'eventualità che il sindaco presiedesse la nuova agenzia dei trasporti) [Department of Transport, official].

La scelta tra le due proposte fu una preferenza politica: quella di Nick Raynsford, John Prescott e dello stesso Tony Blair:

The Government Office for London put out its proposal to Nick Raynsford, he put it to John Prescott and Tony Blair. And Tony Blair said that that was a much more convincing Transport Portfolio than ministers had been advised to go for by the Department for Transport. So it was a matter of two rival suggestions from civil servants and Ministers choosing the one the GOL had framed [Department of Transport, official].

Anche per quanto riguarda la PPP, i riformatori che nel GOL lavoravano alla costituzione della GLA avevano delle difficoltà: sapevano che il sindaco doveva avere un controllo il più possibile immediato sui

trasporti, ma non avevano voce su quanto questo potere sarebbe stato effettivamente limitato dalla PPP, di cui si occupava il Tesoro [GOL, official]. Come abbiamo detto, per quest'ultimo il problema era invece opposto: si preparava la PPP sapendo che il governo nazionale non sarebbe più stato responsabile per il trasporto londinese, sapendo cioè di dover perdere il controllo – se non del finanziamento – quanto meno della gestione di questo [TfL, Board Member]. Come abbiamo visto, l'elezione di Livingstone aggiunse una dimensione politica al conflitto, che penalizzò le aspettative del GOL nel confronto amministrativo.

3.4.4. Conclusioni: gerarchia e obiettivi di policy?

Tra i diversi aspetti salienti del processo, due hanno un rilievo teorico che è importante mettere in evidenza già in queste note provvisorie: il penetrante potere direttivo dei Labour e più in generale le preferenze perseguite dai riformatori.

Nell'analisi delle negoziazioni, il filo conduttore va senz'altro individuato nella vittoria dei Labour alle elezioni nazionali. La forza del partito a livello parlamentare permette di far passare la riforma senza alcun ostacolo significativo, in particolare senza necessità di compromesso con l'opposizione. Infatti, se si è notato l'atteggiamento ambiguo dei conservatori – forse veramente ostili alla nuova autorità soltanto prima delle elezioni – è anche evidente che tutte le loro richieste in sede parlamentare furono respinte e che essi votarono contro l'atto.

Così, anche nel caso dei distretti, se – per la sua stessa natura di devoluzione dal centro – la riforma dava adito a pochi conflitti di competenze, il governo dimostrò di poter approvare un progetto che in molti punti non accontentava le autorità locali.⁸⁰

⁸⁰ Più in generale, va detto che la maggior parte delle consultazioni fatte dal governo – con le autorità locali, le organizzazioni londinesi e infine i cittadini tramite referendum – precedettero la vera e propria stesura dell'atto. Questo carattere di apertura del processo avvenne cioè non sull'effettiva GLA così come si sarebbe costituita, ma su un'idea molto generica, quella di un governo strategico per Londra guidato da un sindaco direttamente elettivo. Di conseguenza, le risposte ricevute costituirono al massimo una prima raccolta di informazioni e sicuramente una forma di legittimazione ex-ante dell'azione di governo, ma non mitigano in nessun modo il carattere ampiamente gerarchico del processo. In questi casi infatti, non ci fu un confronto tra attori diversi con la scelta di una soluzione condivisa, ma soltanto una consultazione di alcuni su libera iniziativa del governo.

Infine, per quanto riguarda il processo amministrativo, l'utilizzo del GOL e il suo sostegno politico permisero di scegliere soluzioni in conflitto con i dipartimenti dell'amministrazione intenzionati a mantenere parte delle proprie competenze su Londra.

In ultima analisi, si evidenzia l'assoluta prevalenza del gruppo laburista e la scelta di una soluzione istituzionale non-compromissoria, senza necessità di adattamento alle preferenze degli attori extra-governativi.⁸¹ Ciò vuol dire che lo spazio di soluzioni istituzionali disponibile ai riformatori era molto più ampio del ristretto gruppo a mutuo beneficio, permettendo quindi una scelta non vincolata e cambiamenti non incrementali.⁸²

Ciò detto, si ricorderà che l'ampiezza dello spazio di soluzioni dovuto ad una regola gerarchica o all'assenza di compromessi non dice nulla sull'efficienza della scelta. Per questo è invece necessario analizzare le preferenze perseguite. La nostra prima ipotesi afferma che nei processi costituenti la distanza del decisore dal luogo del conflitto distributivo neutralizza il perseguimento di obiettivi di processo e permette la prevalenza di obiettivi di policy. È quindi necessario chiedersi se i riformatori londinesi siano davvero terzi rispetto alla scelta e se – come da ipotesi – abbiano selezionato l'opzione istituzionale che massimizza gli obiettivi di policy.

A questo proposito, la posizione del Government Office for London risulta decisiva, proprio in quanto l'ufficio regionale londinese si trova chiaramente in un rapporto di terzietà rispetto alla riforma, rapporto che non trova riscontro nel resto dell'amministrazione. Non

⁸¹ Più in generale, la gestione centralista dell'amministrazione Blair è testimoniata dal ruolo del Cabinet Office: invece della tipica funzione di broker tra i dipartimenti dell'amministrazione, l'ufficio fu allargato per assicurare l'approvazione dell'agenda del governo [Kavanagh, 2007]. Così pure, l'allargamento dell'ufficio del primo ministro e l'incremento dell'uso dei consulenti (che da Major a Blair passarono da 5 a 25) rafforzarono l'accentramento delle decisioni [Fawcett e Rhodes, 2007].

⁸² Quest'ultima affermazione è soggetta a una precisazione: la natura non necessariamente unitaria del governo Labour. Se infatti muoviamo il livello di analisi all'interno del fronte laburista il processo assume maggiore articolazione, con la possibilità che – diretto gerarchicamente all'esterno – mostri forti limitazioni interne di compromesso. Esempi di pluralità di posizioni sono ad esempio il caso del sindaco direttamente elettivo (voluta da Blair contro tutti), la PPP e il confronto tra GOL e Department of Transport. Tuttavia, l'analisi di questi esempi mostra che le negoziazioni interne non sono libere, ma fortemente strutturate dalla direzione politica e dalla gerarchia partitica.

solo secondo la percezione degli attori coinvolti, ma anche considerando il tipo di struttura e le sue competenze è possibile evidenziare l'assenza di quel conflitto distributivo che sembra invece caratterizzare altri dipartimenti direttamente responsabili delle politiche londinesi.⁸³ In effetti, l'azione del GOL sarebbe stata ampiamente agevolata dal fatto che l'ufficio non avrebbe perso competenze a favore della nuova autorità, mantenendo il proprio ruolo di coordinamento e consulenza del governo nei confronti della capitale.⁸⁴

La posizione del governo è di più difficile analisi. È già stato detto che questo non si occupava della gestione quotidiana della capitale e che, anche a livello di direzione politica, l'interventismo ministeriale era alquanto limitato. In tal modo, la creazione di una nuova autorità implicava un conflitto distributivo soltanto a livello puramente nominale.

Allo stesso tempo, osservando l'azione governativa si può notare una compresenza di obiettivi diversi, cui abbiamo già accennato nel corso della trattazione. Volendo fornire un'interpretazione sintetica, sembra che i Labour abbiano voluto confezionare un'istituzione che potesse rispondere a precisi obiettivi di policy, con una buona capacità gestionale, includendo però un eventuale paracadute nel caso l'azione dei futuri dirigenti politici della GLA fosse risultato in contrasto con i disegni del governo. Tuttavia, si tratta, come detto, di previsioni che rientrano nella normalità del sistema di governo locale britannico e che assumono un carattere quasi accidentale alla luce del contrasto personale tra Livingstone e Blair. L'esistenza di un parziale conflitto distributivo sembra non essere quindi la migliore spiegazione per la

⁸³ Non è un caso che con la costituzione della GLA, il GOL non solo non scomparirà ma inizialmente aumenterà anche il proprio organico. Alcuni hanno sostenuto che si trattasse di una mossa per un maggiore controllo sulla GLA. In modo meno malizioso, si può concordare che il rapporto con un'autorità dalle competenze così ampie come la GLA imponesse una maggiore dotazione strutturale [Greer e Sandford, 2006].

⁸⁴ Nonostante fosse generalmente riconosciuta la maggiore disponibilità del Government Office for London verso la devoluzione, nell'assegnare a questo il progetto non sembra ci sia stata una deliberata intenzione di dirigere la riforma tramite la scelta di questo particolare soggetto amministrativo. Allo stesso tempo, la scelta del Permanent Secretary rispetto all'ufficio non era del tutto libera, ma sottoposta al placet ministeriale [GOL, official].

previsione di tali limiti, che quindi non discosterebbero il giudizio da una prevalenza di obiettivi di contenuto.

Tuttavia, la riforma del governo londinese non risponde soltanto a ragioni di policy (come il buon governo metropolitano o più specificamente il miglioramento dei risultati di trasporto), ma si situa al centro del conflitto politico tra i due maggiori partiti. La ricostituzione di un'autorità per Londra è una rivendicazione Labour che risale all'abolizione del Greater London Council, e che assume una chiara valenza simbolica di rivincita politica nei confronti dei conservatori. Se non è possibile ipotizzare un'influenza di questo fattore squisitamente politico sulla definizione delle caratteristiche della nuova istituzione, il suo valore propulsivo sul processo non può essere sottovalutato.

Se quindi l'assenza di un conflitto distributivo diretto permette il perseguimento prevalente di obiettivi di policy, non è assicurato che il decisore sia del tutto esente da obiettivi di processo: il problema partitico interno dovuto all'insubordinazione di Livingstone e la valenza simbolica del governo londinese hanno giocato probabilmente un ruolo nell'azione costituente dei decisori. Quest'ultimo aspetto assume rilevanza soprattutto in negativo rispetto ai conservatori. Si pensi ad esempio alla considerazione ampiamente condivisa e in parte verificata che essi fossero sostanzialmente d'accordo sulla riforma, ma che non potessero proporla perché era passato troppo poco tempo dall'abolizione del GLC. Ciò vuol dire che un'alternativa netta tra obiettivi di processo e di contenuto può essere riduttiva e a volte fatti anche accidentali possono condizionare la strategia costituente di un attore.

Tuttavia, è interessante notare la differenza tra l'interazione costituente a livello parlamentare-partitico con quella di livello locale: in quest'ultima alla volontà del governo di costituire un'autorità del trasporto forte, dotata di competenze estese, si oppone l'atteggiamento di resistenza delle autorità locali. In questo caso, l'effetto del conflitto distributivo sulle preferenze perseguite dagli attori è molto chiaro. Inoltre, il carattere sostanzialmente misto degli obiettivi dei distretti (permettere la riforma, senza restringere le proprie prerogative) si coniuga con il carattere in parte conflittuale e in parte condiviso del tipo di riforma proposta.

Anche per quanto riguarda gli altri attori del processo, l'ipotesi sembra mantenere una buona capacità esplicativa. Così ad esempio, per

quanto riguarda l'opposizione parlamentare, superati gli iniziali dubbi, sia in aula che in commissione prevalsero emendamenti incentrati sul funzionamento della GLA, sulla sua futura autonomia, organizzazione, efficienza ed efficacia. Tra l'altro, in modo forse paradossale per i conservatori data la storia del partito, la maggior parte degli interventi sembravano puntare all'aumento anziché alla limitazione dei poteri della nuova autorità.⁸⁵

Nella tabella qui sotto vengono descritte sinteticamente le preferenze dei diversi attori. Nella prima riga si illustra la posizione dei Labour, desiderosi di ricostituire il livello di governo metropolitano con la superiorità delle proprie risorse legali e la facilità nell'approvare la riforma in sede parlamentare. Il fronte Labour viene poi scomposto nelle righe 2-5 per dare conto delle diverse posizioni interne alla maggioranza. Questi attori esibiscono tutti risorse politiche, su cui si fondano le contrattazioni intra-governative. Tra questi abbiamo inserito anche il GOL: nonostante si tratti di un attore burocratico, il carattere di task force e l'immediata direzione politica ne fanno un attore esecutivo, in nessun modo indipendente rispetto alle preferenze Labour. Allo stesso tempo il GOL ha risorse politiche, proprio perché la sua forza rispetto al resto dell'amministrazione deriva dal mandato governativo diretto e dal relativo sostegno politico.

Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti, tenendo presenti le avvertenze puntuali evidenziate nella trattazione, nei riformatori sembrano prevalere in generale obiettivi di contenuto.

Infine, dalla colonna sulle preferenze istituzionali è facile notare, nonostante l'esistenza di proposte diverse, la corrispondenza della GLA con le preferenze Labour, evidenziando la natura non compromissoria del processo.

⁸⁵ Tuttavia, è difficile dire se queste preoccupazioni fossero genuine, determinate dall'assenza di un conflitto distributivo e da obiettivi di contenuto, o dall'importanza di imbarazzare il governo evidenziando le limitazioni del progetto di riforma (e quindi in sostanza da obiettivi di processo). Come nel caso teorico dell'accoppiamento elettorale tra obiettivi di contenuto e obiettivi di processo quale sia l'interpretazione corretta non sarebbe in realtà determinante: ci sarebbe in ogni caso la promozione di obiettivi di contenuto (anche se strumentali).

Tab. 3.13 Descrizione sintetica del processo costituente della GLA

ATTORI	OBIETTIVI	RISORSE	PREFERENZE ISTITUZIONALI
Labour	Contenuto	Legali, Politiche	Ricostituzione del livello metropolitano
Gol	Contenuto	Informative, Conoscitive, Politiche	Sindaco esecutivo con poteri diretti su trasporti e sviluppo economico
Tony Blair	Contenuto	Politiche	Sindaco direttamente elettivo
John Prescott	Contenuto	Politiche	Stabilità del finanziamento, reimpiego delle entrate della congestion charge, mantenimento nel pubblico del personale LUL
Gordon Brown	Contenuto	Politiche	Contenimento della spesa, PPP
DETR	Processo	Conoscitive	Mantenimento del controllo sui trasporti
Tories	Contenuto	Politiche	Assemblea inter-distrettuale
Liberal	Contenuto	Politiche	Sindaco eletto indirettamente
Distretti	Contenuto/Processo	Politiche	Autorità strategica non operativa
London First	Contenuto	Elettorali	Governo unitario, congestion charge e aumento dei fondi per i trasporti

Al di là delle ipotesi specifiche che abbiamo appena discusso, l'analisi riassunta in tabella 3.13 permette di confermare, anche in caso di una prevalenza di obiettivi di contenuto, l'importanza fondamentale di analizzare il processo costituente per comprendere il cambiamento.

Inoltre, nonostante il processo sia partecipato soprattutto dai decisori – e quindi si confermi anche qui una tipica chiusura del

processo costituente – il carattere multi-livello dell’interazione ha permesso una pluralizzazione del processo, con la partecipazione di decisori esterni come la comunità imprenditoriale rappresentata in London First. A livello teorico ciò vuol dire che la riforma ha attivato – anche se limitatamente – un effetto elettorale.

In conclusione, un’ultima precisazione appare necessaria. Quando qui si parla di conflitto distributivo ci si riferisce al conflitto tra gli attori costituenti, lasciando in ombra quello forse più importante ma virtuale con la futura autorità e il futuro sindaco. La riforma del 1999 è la prima, dopo quella del 1855, a riformare il governo metropolitano senza che esista già un ente responsabile di tale livello. Questo ha delle conseguenze importanti sulla struttura del processo costituente e aumenta plausibilmente l’incertezza del risultato istituzionale.

Per quanto riguarda il primo punto, il vuoto di potere a livello metropolitano influisce sia sul conflitto distributivo che sulla necessità di compromesso. Non esiste infatti l’attore potenzialmente più vincolato dal conflitto e in generale più direttamente soggetto al cambiamento. Inoltre, a livello puramente progettuale, l’azione costituente è più libera di definire l’insieme di poteri del governo metropolitano, perché non c’è un pacchetto di competenze da cui partire. Infine, diminuisce il numero di negoziazioni necessarie e in particolare l’arena locale è chiaramente semplificata: esiste soltanto il rapporto tra governo e distretti, senza necessità di compromessi nell’arena locale.⁸⁶

⁸⁶ Può essere qui interessante una breve comparazione con i processi decisionali precedenti. Quando nel 1965 si costituì il Greater London Council, il governo metropolitano esistente – il London County Council – tentò in ogni modo di opporsi al cambiamento, che avrebbe comportato una diminuzione delle proprie competenze a favore dei distretti e l’allargamento del territorio oltre quello tipicamente Labour, per includere parte delle vicine contee del Middlesex, del Surrey, del Kent e dell’Essex [Rhodes, 1970]. Così, anche per il London Transport Act 1969, che affidava la gestione dei trasporti al Greater London Council e ne aumentava le competenze nella gestione stradale e dei parcheggi, il processo fu reso più complesso dalla presenza di due attori nell’arena locale. GLC e Minister of Transport si accordarono per portare il London Transport Board sotto il controllo del GLC, ma l’allargamento delle competenze di gestione stradale necessitò l’accordo dei distretti su un pacchetto, per cui questi avrebbero concesso al GLC parte delle loro competenze su strade e parcheggi, ma ottenevano in cambio maggiori poteri per l’edilizia e la pianificazione urbanistica [Rhodes, 1972]. Per fornire un ultimo esempio, forse il caso più eclatante riguarda l’abolizione del Greater London Council, che Livingstone combatté con ogni mezzo, tentando di mobilitare la popolazione londinese,

La costituzione di un nuovo livello di governo comporta un più alto grado di incertezza rispetto alla trasformazione di uno già esistente e ciò ha un'influenza sulle strategie costituenti perseguite dagli attori. Nel nostro caso, tale incertezza è principalmente riconducibile al potenziale politico del sindaco direttamente elettivo. In tal senso, il disegno istituzionale progettato dai Labour rispecchia forse una strategia di soluzione di questa incertezza: la creazione di un'autorità forte in sostituzione degli enti controllati dall'amministrazione centrale, ma il contestuale mantenimento di un potere residuale in capo al governo. L'incertezza però rimane ed è fortemente dipendente dall'interpretazione che il governo darà dei propri poteri e dall'uso che il sindaco farà dei suoi.

Di conseguenza, parte dei limiti e delle potenzialità che abbiamo visto si definiscono soltanto negli effettivi rapporti tra la GLA e gli altri attori dell'arena londinese. È per questo che, per formulare un giudizio più preciso sull'effettivo risultato istituzionale, è necessario analizzare il funzionamento della GLA, di cui ci occuperemo nel prossimo paragrafo. Ciò servirà anche ad una più accurata valutazione (questa volta *ex post*) delle strategie costituenti perseguite dagli attori.⁸⁷ Ciò che ci si attende – dato il carattere non compromissorio della decisione e la prevalenza di obiettivi di contenuto – è un cambiamento non incrementale ed efficiente.

pubblicizzando gli effetti negativi del cambiamento e facendo un'intensa attività di lobby [Hebbert, 1998].

⁸⁷ L'analisi del risultato istituzionale permette una valutazione *ex post* delle preferenze, una sorta di quelle che in economia sono le preferenze rivelate, valutate in base alle scelte di consumo. Tuttavia, questo approccio ipotizza un collegamento diretto tra preferenze e scelte, escludendo dall'analisi il processo di trasformazione delle preferenze individuali in scelte collettive. Rispetto ai tipici processi di scelta micro-economica, la scelta istituzionale ha ancora una sola soluzione, ma a fronte di una pluralità di preferenze espresse da una pluralità di attori: l'analisi del processo costituente permette quindi di allargare l'indagine, tentando di illuminare il processo che va dalle preferenze dei singoli attori alla scelta istituzionale. Ciò permette anche di valutare se le percezioni che gli attori hanno perseguito nella scelta costituente sono coerenti con il risultato istituzionale, che verrà valutato nei paragrafi che seguono.

3.5 Quale cambiamento? Il governo londinese in pratica

In questo paragrafo si analizza il funzionamento della GLA, con riferimento ai primi 8 anni di vita dell'istituzione (2000 – 2007). Vengono esaminati i rapporti interni tra i due organi direttamente elettivi, le relazioni inter-governative (con i distretti e con il governo centrale) e il rapporto tra sindaco e agenzia del trasporto.

Questa fase della ricerca completa l'analisi del risultato istituzionale in parte già condotta nel paragrafo precedente, permettendo di andare oltre il dato formale della lettera dell'atto costituente (le *rules in form*), nel tentativo di decifrare le *rules in use*, cioè il reale assetto di governo e il posizionamento del nuovo attore metropolitano all'interno della governance londinese.

Come vedremo infatti, i risultati delle due fasi dell'analisi non coincidono perfettamente. In particolare, fornendo un quadro più esatto dei rapporti intergovernativi, la trattazione che segue permette di cogliere due punti essenziali: l'assoluta prevalenza del sindaco nella governance dei trasporti e la marginalità delle limitazioni di autonomia che avevamo precedentemente segnalato.

3.5.1 I rapporti interni alla GLA: il modello strong mayor – weak assembly

Come si è detto, la GLA è composta da due organi, il Sindaco e l'assemblea, entrambi direttamente elettivi.

L'assemblea è forse la parte del disegno istituzionale meno riuscita. L'introduzione del sistema proporzionale avrebbe dovuto impedire la formazione di maggioranze, sfumando le appartenenze partitiche e permettendo all'assemblea di sviluppare uno spirito unitario nella sua funzione di controllo del sindaco. Ciò sarebbe stato garantito anche dal numero esiguo di membri, "a large dinner party", che avrebbero potuto sviluppare relazioni personali e non politiche. Infine, si riteneva che la funzione di controllo sarebbe stata accompagnata da ricerche e studi per sviluppare nuove idee, attraendo alla carica personalità al di fuori del sistema dei partiti [GOL, civil servant 1].

In realtà, fin da subito l'assemblea – composta da politici di professione – si divise in gruppi secondo l'appartenenza partitica e negli anni non sembra aver costituito un effettivo centro di propulsione dell'innovazione politica nella capitale. Più importante, è opinione condivisa che la funzione di controllo, apparentemente centrale nei

rapporti tra sindaco e assemblea, sia stata esercitata molto al di sotto delle aspettative [Rao, 2006].

Gli stessi membri sembrano condividere un giudizio pressoché negativo, legato soprattutto alla mancanza di un potere reale dell'organo di controllo di fronte al sindaco:

I think that the Assembly has underperformed. It has had difficulty working out what its role is. Its politicians tend to come from a traditional political background where you either have power or you don't [...] and they had difficulties coming to terms with an executive mayoralty model. So I think it's been frustrating for many members and we have not used the tools we have to their best effect [Labour Assembly Member].

La funzione generale di controllo sull'attività del sindaco avviene principalmente secondo linee di partito, con i gruppi in opposizione che tentano di produrre brevi note di stampa oppure tentano di imbarazzare il primo cittadino durante i dibattiti. Tuttavia, non solo non sembra sia prevalso uno stile di controllo più autorevole e meno mediatico, ma in generale a tale funzione di controllo non segue alcun tipo di potere sostanziale: il sindaco può sempre e comunque continuare per la sua strada, senza considerare le mozioni dell'assemblea [Liberal Assembly Member].

Questa detiene infatti un solo potere, quello di bloccare il budget tramite una maggioranza dei due terzi dei suoi membri. Ciò vuol dire che il sindaco ha bisogno soltanto di 9 voti per assicurare l'approvazione del budget: così, nella storia della GLA, nonostante i molteplici tentativi, nessuna proposta di budget è mai stata bloccata. In generale, il sistema resta ancora solo limitatamente proporzionale, in quanto 14 membri su 25 sono eletti in relativi collegi ed è molto probabile che vengano spartiti tra Labour e Conservatori, i cui rispettivi candidati sindaci hanno virtualmente le uniche chance di vittoria. Ciò vuol dire che il sindaco potrà sempre contare su un appoggio più o meno consistente nell'assemblea, producendo con facilità la coalizione minima vincente.⁸⁸ Così è ad esempio successo al secondo mandato di Livingstone, quando egli ha dovuto concordare un'alleanza con i due membri del Green Party per assicurare il passaggio del budget. In

⁸⁸ Detto in altro modo, secondo l'aritmetica dell'assemblea l'unica possibilità di bloccare il sindaco sarebbe un'alleanza tra Labour e Conservatori [Sweeting, 2002].

modo diverso, anche quando Livingstone era un indipendente e quindi – senza rappresentanti nell’assemblea – potenzialmente più vulnerabile ad uno stop, molti tra i Labour accettarono i posti offerti nell’amministrazione del sindaco, favorendo una politica di coalizione che avrebbe nettamente indebolito l’assemblea [The Guardian, 08.05.2000]: in cerca di un ruolo, questa perdeva la migliore occasione per compiere efficacemente il suo compito istituzionale di controllo.

In realtà però, questa contraddizione era insita nello stesso atto costitutivo della GLA, in quanto i membri dell’assemblea dovevano per statuto servire nell’amministrazione del sindaco secondo criteri di rappresentatività e contemporaneamente assolvere al loro ruolo di controllo nell’assemblea. La confusione tra l’esercizio quotidiano della funzione esecutiva e il dovere di controllo su questa è evidente e non può che indebolire il secondo a scapito della prima [Travers, 2004].

D’altro canto, proprio per la prevalenza della funzione di controllo, l’agenda dell’assemblea finiva per essere lo specchio di quella del sindaco: nel primo anno, le commissioni furono organizzate per seguire le strategie del primo cittadino, limitando in partenza la propria capacità di innovazione [Pimlott e Rao, 2002].

3.5.2 Coordinamento verticale: le relazioni con il governo e il processo di budget

Al di là del sistema di relazioni stabilito dalla lettera del GLA Act, la storia successiva avrebbe mostrato l’enorme potenziale (forse inaspettato) della nuova istituzione.

La prima occasione non si sarebbe fatta attendere: già in campagna elettorale, i candidati sindaci iniziarono a montare la loro opposizione al progetto di PPP. Qui vale la pena ricordare che, alle iniziali dichiarazioni di avversione, Livingstone fece seguire un’aspra battaglia contro il governo, che sostenne senza cedimenti fino alla conclusiva imposizione di Blair. All’indomani dell’elezione, Livingstone nominò Bob Kiley quale nuovo Commissioner of Transport, il quale, ex agente della CIA riconvertito ai trasporti, poteva vantare il sorprendente rinnovamento del sistema metropolitano di New York. I due insieme arrivarono a portare il governo di fronte all’autorità giudiziaria,

tuttavia senza risultati [The Evening Standard, 23.07.2001].⁸⁹ Ciò che è importante però fu la dimostrazione del potere politico del sindaco: egli s'insediò nel processo quale primo rappresentante dei cittadini londinesi, mettendo più volte in imbarazzo il governo, che si trovò a rischiare una sostanziale flessione di consenso.

Infatti, il sostegno della cittadinanza – testimoniato da diversi sondaggi – valse a Livingstone una momentanea vittoria. Giunti alla vigilia delle elezioni, Tony Blair sembrò interessarsi direttamente alla questione, mostrando un atteggiamento altamente possibilista e nominando Kiley presidente di London Regional Transport (LRT), l'ente che gestiva al momento il contratto di PPP [The Evening Standard, 03.07.2001]. In questo modo sarebbe stato proprio Kiley, uomo del sindaco e critico dello schema, a definirne il contratto: non era solo un'apertura ad eventuali modifiche, ma comportava la restituzione alla capitale e alla nuova autorità direttamente elettiva della responsabilità sulla propria metropolitana. Tuttavia, l'idillio durò soltanto il tempo delle elezioni: poco dopo la sua seconda vittoria, Tony Blair dichiarò che era giunto il momento di finalizzare il contratto, congedò Kiley dalla presidenza di LRT [The Evening Standard, 06.07.2001] e lo schema divenne operativo nel 2003. Tuttavia, il primo cittadino aveva dato una chiara dimostrazione dell'ampiezza del proprio mandato.

Se questa battaglia fu combattuta egregiamente da Livingstone, ma persa, il sindaco poté vantarsi di non aver mai subito l'intromissione nella propria gestione da parte del governo. Infatti, il timore di un serrato controllo ex post sull'attività metropolitana sollevato dalle opposizioni parlamentari risultò inferiore a quanto temuto: i poteri di riserva ministeriali non sarebbero mai stati utilizzati.

Per quanto riguarda invece la scarsa autonomia finanziaria e la forte dipendenza dai trasferimenti del governo centrale, queste appaiono come il limite più importante all'azione della nuova autorità: la facilità con cui il sindaco fa approvare il proprio budget dall'assemblea ha teoricamente un pesante contraltare nella dipendenza di questo dal governo centrale [Loveland, 1999].

⁸⁹ La preoccupazione maggiore riguardava la sicurezza del nuovo regime gestionale: al di là delle possibili difficoltà nell'attribuzione delle responsabilità tra i diversi soggetti, la suddivisione della rete in tre sezioni e la separazione tra mantenimento e operazioni rendeva più difficili i controlli di sicurezza [The Evening Standard, 14.12.2000].

Tab. 3.14 Il finanziamento della GLA, Fonte [Mayor of London, 2008; p. 4]

HOW BUDGETS ARE FOUNDED	£M	%
Spending plans	11,346	100
<i>Less:</i>		
Fares, charges and other income	-3,901	-34
Specific government grants	-3,661	-32
Government grants and redistributed business rates	-2,235	-20
Reserves (TfL)	-613	-5
Reserves (other)	-22	-1
Surplus in council tax collection fund	-6	-
Amount to be met by council tax payers	908	8

Tuttavia, nonostante le risorse gestibili in forma autonoma dal sindaco siano poche, scarse e piuttosto rigide, il GLA Act lascia un ampio spazio alle negoziazioni tra il sindaco e il Department of Transport. I primi 10 anni di vita della GLA mostrano che in queste contrattazioni il sindaco gode di un vantaggio sull'amministrazione centrale, dato dalla superiorità delle proprie risorse conoscitive e dalla rilevanza politica del suo ruolo. Di qui, alcuni importanti risultati che ne hanno ampliato l'autonomia, come l'allungamento dei tempi di programmazione del finanziamento da annuale a decennale.

Come richiamato in tabella 3.13, la Greater London Authority è finanziata da diverse fonti: prendendo ad esempio il budget 2008-2009, la parte principale – il 52% – è costituita da trasferimenti del governo centrale, il 34% da tariffe e contributi per i servizi offerti, il 6% da riserve di capitale e il restante 8% è coperto dal *precept* sulla *council tax*.

L'autonomia finanziaria del sindaco si basa sostanzialmente su tre fonti: le tariffe di servizi, la *congestion charge* e il *precept*. Di quest'ultimo già si è detto: si tratta di un potere sostanzialmente limitato, non solo perché resta in capo al Secretary of State for Local Government un potere di *capping* (cioè di contenimento del *precept* entro un limite percentuale), ma anche perché il processo è controllato politicamente dai distretti. In sostanza, sembra che il sindaco abbia delle difficoltà a far pagare i propri conti alle autorità locali, così che il peso della GLA sulla *council tax* è stato negli anni piuttosto limitato, evitando lo scenario temuto dai distretti [ALG, official].

Per quanto riguarda la congestion charge (che vedremo meglio nell'ultima parte del capitolo), le stime di Transport for London che prevedevano una riduzione del 10-15% del traffico con un'entrata annuale corrispondente di 130 milioni [Transport for London, 2002] sarebbero state disattese: lo schema avrebbe funzionato molto bene, permettendo una flessione del traffico di quasi il 30%, ma comportando anche una diminuzione delle entrate [Transport for London, 2004]. Tuttavia, anche se queste fossero state quelle previste, avrebbero comunque costituito soltanto una piccola parte del budget di TfL, che per l'anno successivo (2004-2005) prevedeva una spesa intorno ai 5000 milioni di sterline [Mayor of London, 2004]. Più in generale, dato l'impatto diretto sui cittadini e la natura particolarmente controversa della tassa, la capacità impositiva del sindaco sembra fortemente contenuta [The Economist, 14.07.2001]: il rischio politico non consente di fissare un prezzo molto alto, limitando sia gli effetti di riduzione del traffico che l'autonomia finanziaria dell'autorità.

Infine, tra quelle ad autonoma disposizione del sindaco, l'unica voce quantitativamente importante è costituita dalle tariffe dei servizi di trasporto. La modulazione delle tariffe è uno dei poteri che il sindaco gestisce in modo indipendente anche rispetto agli altri attori dell'arena locale e allo stesso TfL.

The fares are entirely the gift of the Mayor. The only way we deal with fares is that we have to work out the details. If you take for example our public board meeting on the 6th of December 2007, in here there is an item, which is the reduction of fares under the mayoral direction and it is simply a formal document he directs us to change the fares. *We had a lot of meetings ending up publishing the annual business plan and there was not going to be a fares reduction, but then the mayor made that direction that I showed you, which is reduction, so we have got to have another meeting to revise the business plan* [TfL, Board Member]

Tuttavia, non è un caso che, al contrario di quanto proposto dal consiglio direttivo di TfL, il sindaco imponesse una riduzione delle tariffe. Anche qui, il potere di modulazione resta infatti limitato non solo inferiormente dalla necessità di gestione economica dei servizi, ma anche e soprattutto superiormente, dall'equilibrio tra miglioramento dei risultati e fornitura di un servizio ad un prezzo considerato accettabile.

Well, his [the mayor's] main accountability is to the electorate, [...] but the board members have the statutory duty to make the numbers add up, so if he reduces fares, which he would for political reasons, it means there is less revenues, and so there is few things that he can do. It's a balance obviously, so he has to account to his electorate: 'I reduce fares, but because I reduce fares, I have not been able to run so many bus services, or something else' [TfL Board Member].

Come si vede, tutte le fonti ad autonoma disposizione del sindaco sono sottoposte a limiti di ordine politico. Inoltre, l'insieme di queste copre meno del 50% del totale: è evidente quindi l'importanza delle contrattazioni sui trasferimenti del governo centrale.

Una valutazione accurata del livello di autonomia finanziaria della GLA è di fondamentale importanza per l'apprezzamento del nuovo assetto di governo. Essa aiuta a tracciare la distinzione tra i risultati direttamente attribuibili al governo locale e quelli più propriamente dipendenti dalle preferenze del governo centrale.

It is difficult to divorce the institutional arrangement from the money, because money are always quite important [...] If I can characterize it: when I talked to the Treasury I said 'we need to have the Cross-rail project'⁹⁰ because London's growth depends on increasing transport capacity, so if we want London to grow we have to provide that capacity.' But they said, 'it's not government policy that London should grow, there is not such a policy, so forget Cross-rail.' And nearly, what the difference making the GLA made was to create that policy [...] Basically, central government has now entered into that vision for London [...] and the amount of funding available to transport has more than doubled since 2000 [London First official, interview].

Esiste quindi, chiaramente espressa all'interno del manifesto Labour del 1997, una politica per Londra che non riguarda la sola devoluzione, ma la crescita della città, quale pilastro dell'economia britannica. Si tratta quindi di una questione politica nazionale, non limitata alla riforma del governo locale ma ad essa parallela.

Tuttavia, data l'esistenza di una politica premiante nei confronti della capitale e l'importanza dei trasferimenti del governo centrale, una valutazione corretta dell'impatto istituzionale non può prescindere

⁹⁰ Crossrail è un progetto ferroviario per una nuova metropolitana che attraverserà il centro londinese e servirà in particolare l'area Sud-Est. Il progetto risale agli anni 80 ed è stato approvato a Luglio del 2008.

dall'indagine del potere contrattuale del sindaco nel processo di budget e dall'apprezzamento della libertà che questi possiede nella gestione dei relativi trasferimenti.

Se infatti il possesso di risorse finanziarie da parte del Tesoro ha un peso ovvio nelle negoziazioni, escludere la rilevanza del nuovo assetto istituzionale sarebbe evidentemente un errore. Infatti, con la GLA il budget della capitale è una responsabilità del sindaco e non più del governo nazionale. È il sindaco a definire le sue esigenze di spesa, a modulare le diverse voci di entrata, a decidere i bisogni della città ed è infine il sindaco a negoziare con il governo centrale l'entità dei trasferimenti. Non è quindi un'esagerazione affermare che il processo decisionale del finanziamento sia completamente mutato: mentre prima si trattava di una decisione politica interna al governo e amministrata tra le stanze dei dipartimenti dell'amministrazione centrale (tra London Transport, Department of Transport, Treasury e relativi ministri) [Hebbert e Travers, 1988], esiste adesso un processo pubblico con uno spiccato carattere politico. Alla negoziazione si aggiunge infatti un nuovo attore, un sindaco detentore di un ampio mandato diretto, rappresentante dei bisogni della capitale.

Purtroppo, la valutazione degli intervistati sembra soffrire di un certo grado di asimmetria percettiva: a livello metropolitano si pone l'accento sui poteri residui del governo, mentre il Department of Transport esalta l'autonomia del sindaco.

Although there has been some devolution of power, at the end of the day the Treasury still controls the money and therefore most things. Nothing really happens unless the Treasury agrees it or approves it, because it is where most of the money comes from. The Treasury controls the total budget, especially the investment program. [...] Again, Crossrail only happens when the government says 'we will give a 5 billion pound of gift plus the power to raise extra-taxes' [TfL, Board Member].

The mayor is quite a strong political figure, he is in a position to say to the government 'look, this is what needs doing in London and there are two choices, either you, the government increase my funding so that I can do it, or I would have to go to London taxpayers and tell them that the government is refusing to make this improvements, so they are going to pay for them.' [Department of Transport, civil servant 1]

Dai dati raccolti, sembra che il sindaco non abbia un'influenza significativa sull'entità totale dei fondi da destinare al trasporto – che resta una decisione del Tesoro – ma il suo ruolo appare invece determinante nelle negoziazioni successive con il Department of Transport, in cui si stabilisce quanta parte del budget destinato ai trasporti sarà utilizzato per la capitale. Pur non avendo risorse dirette, il sindaco resta quindi detentore di un ampio potere di contrattazione, che gli deriva dalla forza politica del suo ruolo.⁹¹

A ciò si aggiunge una seconda risorsa, quella conoscitiva. TfL è un'organizzazione grande, con tecnici di livello internazionale ed una diretta conoscenza del territorio. Nonostante tutti i progetti che hanno una valenza nazionale oltre che locale siano oggetto di continue discussioni con il Department of Transport, la capacità di TfL di elaborare le esigenze cittadine, studiare i necessari provvedimenti e articolare di conseguenza le voci di budget è molto avanzata e supera senz'altro le possibilità di controllo del Department of Transport.

TfL employ several thousands of people, I can't give you the exact number, but it's a large workforce. They are the best of the transport professionals by and large [...] I manage the government side of this relationship and there is me and 7 people, this should give you an idea of how much autonomy they have in practice. [Department of Transport, civil servant 2]

La funzione del Department of Transport non è quindi quella di fare delle proposte o controllare quelle fatte, ma piuttosto di verificare la consistenza economica del budget, la sua rispondenza con l'entità dei

⁹¹ Proprio l'approvazione di Crossrail, cui si riferiscono le interviste citate, è utile per fare alcune considerazioni sul finanziamento. Si parlava del progetto già dagli anni '80, ma il governo era riluttante a stanziare i fondi. Se volessimo stabilire perché Crossrail viene finalmente approvato, due fattori sarebbero i plausibili sospetti: uno a livello locale – il nuovo governo per Londra – e uno a livello nazionale, la vittoria dei Labour. Se è vero che di questi due il secondo causa il primo, escludere questo in una visione etero-determinata della politica locale sarebbe un errore. In effetti, Crossrail non rientra nel programma elettorale dei Labour e se è vero che è il governo a finanziare buona parte del progetto e a permettere alla GLA di emettere obbligazioni, è il sindaco a decidere di sostenere il debito ed è sempre il sindaco a fare pressioni sul governo per lo stanziamento di fondi. La differenza con il sistema pre-GLA non è soltanto di forma: se prima si discuteva a livello governativo, con l'elezione del sindaco si introduce nel processo un nuovo attore, esterno al governo, e diretto rappresentante dei cittadini londinesi. Nonostante non possediamo sufficienti elementi per giudicare il peso relativo di questi fattori nello specifico caso di Crossrail, l'influenza del nuovo assetto istituzionale resta un elemento plausibile.

trasferimenti disponibili e infine bilanciare le richieste del sindaco con le altre voci di spesa del ministero [Department of Transport, Civil Servant]. Se quindi il sindaco è limitato nella definizione dell'entità dei finanziamenti, possiede un'ampia libertà nel decidere cosa fare con le risorse ricevute.

Inoltre, nel 2004 il primo cittadino ha incrementato notevolmente questa libertà, firmando un accordo per una programmazione quinquennale al posto dei consueti trasferimenti annuali e ottenendo la facoltà di sottoscrivere un prestito per il finanziamento di Crossrail. Ovviamente, la relazione con il Department of Transport non è limitata all'approvazione del budget e il governo può controllare l'andamento della spesa con la triennale *spending review*: tuttavia, il finanziamento è assegnato al sindaco ed è lui a gestirlo in completa autonomia, anche ponendo priorità diverse rispetto a quelle del Department of Transport [Department of Transport, official 2].

Infine, nel corso della *spending review* 2007, il sindaco ha firmato un accordo di finanziamento decennale, che ha incrementato anche la possibilità di indebitamento della GLA, permettendo la pubblicazione di un ambizioso programma per il periodo 2009-2017 [TfL, 2008]. L'allungamento del periodo di riferimento da uno a dieci anni è chiaramente un risultato importante: si tratta di un'evidente semplificazione nelle contrattazioni per entrambe le parti e, per quanto riguarda il sindaco, permette una maggiore indipendenza gestionale e una più ampia capacità di programmazione delle politiche di trasporto.

Prima di concludere, vale la pena esplorare un ultimo punto, ovvero la possibile reversibilità di questo apparente incremento nel grado di devoluzione. In effetti, l'esistenza di un angolo cieco nella definizione del finanziamento ha significato per il sindaco un grado di autonomia maggiore rispetto a quanto appariva dall'analisi del processo costituente. Resta aperta la questione se in una situazione diversa, magari in caso di disomogeneità partitica tra governo e GLA, il controllo del Department of Transport – limitato nella sostanza per le questioni già discusse – non possa comunque diventare più serrato, restringendo alcuni degli spazi di autonomia aperti nella pratica oltre la lettera del GLA Act.

A questo proposito, è certamente significativo che l'accordo che prevede il finanziamento quinquennale e la possibilità di indebitamento della GLA venga siglato proprio nel 2004 (poi esteso nel

2007), cioè dopo che Livingstone da indipendente torna nei Labour e ne diventa il candidato ufficiale per le successive elezioni. Tuttavia, una comparazione con il periodo precedente la riappacificazione non sarebbe del tutto appropriata: come si è visto, Livingstone, Blair e Brown vivevano un conflitto personale con un livello di ostilità superiore ad una normale eterogeneità partitica. Allo stesso tempo, Livingstone riuscì comunque a rendere operativo lo schema di congestion charge, incrementare il proprio budget e venire rieletto, non dimostrando quindi un condizionamento determinante del conflitto politico.

Più in generale, non bisogna pensare che il governo centrale tenda necessariamente alla limitazione del livello metropolitano: si può infatti condividere l'ipotesi che la devoluzione di una responsabilità problematica come i trasporti sia considerata dal governo centrale un vantaggio politico più che una preoccupazione [Greer e Sandford, 2006]. Un atteggiamento simile si riscontra anche nel processo di approvazione della congestion charge, che verrà analizzato più avanti.

In conclusione, pur essendo sempre possibile un rivolgimento dell'attuale rapporto di forze, ci sono buone ragioni per credere che il presente equilibrio nelle relazioni intergovernative sia abbastanza solido da reggere un'alternanza nelle maggioranze dei diversi livelli di governo.⁹²

3.5.3 Coordinamento verticale: il rapporto con i distretti

Nel ricostruire il processo costituente, abbiamo notato come a livello distrettuale prevalessero obiettivi sostanzialmente misti: si percepiva chiaramente la necessità di una leadership unitaria, ma esisteva allo stesso tempo il timore di una compressione dei propri poteri, che un nuovo governo metropolitano avrebbe quasi certamente implicato. Queste preoccupazioni avrebbero trovato conferma: quello stesso margine di libertà che doveva favorire il sindaco nei rapporti con il governo nazionale, avrebbe infatti aggravato le limitazioni per i distretti.

⁹² Si tratta ovviamente di un'affermazione incerta. Tra l'altro, una comparazione più significativa riguarderebbe i rapporti tra il primo sindaco conservatore, Boris Johnson, e l'amministrazione Brown. Tuttavia, il confronto sarebbe difficile, in quanto Johnson può giovare di un flusso di finanziamenti già concordati dal suo predecessore con il governo su base decennale.

No, at that time we were not against [setting up the GLA]. Like all things, it was done with an awful lot of gaps in the legislation and an awful lot of gaps in powers. In retrospect it was a mistake, because it was so loosely defined that it allowed Livingstone to become incredibly powerful [City of London, official]

Il controllo dell'attività distrettuale avviene principalmente tramite la gestione del budget dei trasporti. Mentre prima i distretti negoziavano direttamente con il Government Office for London le loro esigenze di trasporto, adesso è il sindaco che, una volta ottenuti i fondi, ne decide ripartizione e assegnazione. I distretti formulano una proposta e il sindaco risponde assegnando dei fondi finalizzati secondo predeterminate voci di spesa, decidendo quindi sia l'entità che la relativa allocazione dei trasferimenti. I distretti non fanno parte del processo decisionale di distribuzione: vengono consultati da TfL, ma non sembrano esercitare alcuna influenza significativa. I fondi ricevuti possono non corrispondere a quanto richiesto e le contrattazioni sulle proposte sono praticamente inesistenti. Di qui, le connessioni partitiche tra leadership distrettuale e livello metropolitano possono assumere un peso importante nel dirigere il processo [City of London, official; London Councils, official].

Inoltre, i distretti sono ulteriormente limitati nelle decisioni di policy dalla redazione della Transport Strategy, un documento con valore legale elaborato dal sindaco, cui i distretti devono far seguire dei Local Implementation Plans. Nei LIP i distretti formulano un piano di azione per l'implementazione delle politiche della Transport Strategy all'interno del proprio territorio: i piani necessitano l'approvazione del sindaco, che può emendarli se giudicati non coerenti con la strategia e redigerli sostituendosi al distretto inadempiente.

Il sistema sembra avere un ovvio vantaggio nella semplificazione dei rapporti tra governo metropolitano e autorità locali. Un esempio riguarda la progettazione di corsie preferenziali per gli autobus, che avevamo visto essere molto problematica nel sistema pre-GLA, soprattutto per problemi di coordinamento interdistrettuale. Con la riforma, le responsabilità di London Transport, Highway Agency e del Traffic Director, sono state tutte integrate all'interno di TfL. Inoltre, il network di corsie prioritarie fa parte della Transport Strategy del sindaco, cui i distretti hanno il dovere di attenersi tramite i LIP.

Tuttavia, la Transport Strategy non contempla un ordine di priorità tra i diversi interventi e non può quindi considerarsi strategica in nessuna accezione significativa [City of London, official; TfL, official].

We don't have a clear strategy, because the mayor's Transport Strategy which is published is a political document: you want this thing in it, and yes we'll do this and that, so that all the constituency groups feel happy with what they are going to get, but it's not a true strategy in the sense that it's really prioritized [TfL official]

Ciò ha un effetto diretto sulle relazioni tra livello locale e livello metropolitano: senza la predeterminazione di priorità di spesa, il sindaco è verosimilmente meno vincolato nelle proprie scelte di allocazione tra i distretti.

In conclusione, può affermarsi che la ristrutturazione delle relazioni nel trasporto metropolitano ha seguito un modello sostanzialmente gerarchico, sovrapponendo – in modo formale e sostanziale – l'autorità della GLA a quella dei distretti.

Ciò nonostante, l'integrazione avvenuta con la riforma, sebbene significativa, non è stata completa. Le strade locali sono ancora di competenza distrettuale e sono il luogo in cui è maggiormente necessaria la cooperazione tra i due livelli di governo. Allo stato attuale, sembrano però concentrare la maggior parte dei conflitti interamministrativi, soprattutto per quanto riguarda la gestione operativa degli autobus e la segnaletica: in TfL si lamenta la mancanza di controllo sulle strade locali [TfL, board member], mentre i distretti criticano la gestione troppo burocratica e un'esagerazione nei controlli [London Councils, official].

When we lost bus mileage because of snow we did not lose any bus mileage on our roads, it was only lost on borough roads, where they had not gritted the roads correctly, which we did on our roads [TfL, board member].

We take care of our network of roads. But as long as we get near to TfL roads, we [...] make applications for actually apply for a traffic signal change [...] but if we don't get to an agreement then we go to an Assessment Board, and then the Assessment Board [...] makes decisions, which nobody understands because it is not transparent, so

it comes back and we start the process again [City of London, official].⁹³

La concentrazione di competenze avvenuta con l'istituzione di TfL potrebbe quindi non aver risolto i conflitti inter-governativi nell'arena londinese, sostituendo alle difficoltà di coordinamento orizzontale lo scontro verticale tra GLA e distretti. Più in generale, la presunta cancellazione del conflitto tramite l'integrazione delle competenze o l'instaurazione di relazioni gerarchiche, potrebbe presentare alcuni effetti collaterali non immediatamente visibili:

TfL has a different set of priorities than that of any local borough. Any individual scheme, whether it is on borough or TfL roads, if it is sufficiently unpopular can have a political impact on a Local Council. It can actually result in people losing their seats, whereas it is very unlikely that any individual scheme on a TfL road, however unpopular, will result in the Mayor losing an election. [...] There is a conflict between the needs of local residents and local businesses on the one hand, and the needs of long distance traffic on the other hand. The boroughs are more likely to say they will support the needs of local residents and local businesses, whereas it's maybe more likely to say that TfL is supporting long distance traffic. [London Councils, official]

In sostanza, il carattere rappresentativo di entrambi i governi genera interessi diversi ma ugualmente legittimi, la cui semplice gerarchizzazione potrebbe risultare arbitraria. Tuttavia, lo scarto tra interesse locale e interesse metropolitano può essere ricomposto, nel caso in cui il danno politico distrettuale comporti contemporaneamente una minaccia per il livello metropolitano. Un caso istruttivo è quello del West London Tram, un progetto di trasporto ferroviario di superficie che avrebbe attraversato Uxbridge Road nel cuore di West London, collegando il territorio dei tre distretti di Hammersmith and Fulham, Ealing e Hillingdon. Nonostante l'unanime accordo sulla bontà del progetto di TfL, l'opposizione dei residenti portò ad una reazione politica molto forte alle elezioni distrettuali, con una sensibile flessione per i Labour proprio lungo il percorso del tram. Il progetto fu quindi accantonato [London Councils, official].

⁹³ È importante però ricordare che nel 2007 quando è stata compiuta la ricerca esisteva una disomogeneità politica tra i due livelli di governo, per cui il sindaco Labour si relazionava con distretti in maggioranza conservatori: ciò ha potuto avere un'influenza sui rispettivi giudizi.

Più in generale, procedure semplici di composizione del dissenso basate sull'automatica prevalenza del livello metropolitano non possono assicurare risultati raffinati: integrazione di competenze e gerarchizzazione dei rapporti eliminano il conflitto, ma non i problemi ad esso sottesi.⁹⁴ Di qui, la procedura di approvazione dei LIP – seppure allo stato attuale ampiamente squilibrata a favore di TfL – potrebbe contemperare le esigenze di un'implementazione rapida e coordinata (ad esempio per le corsie prioritarie degli autobus) alla necessità di ascolto dei bisogni locali.

Volendo formulare alcune conclusioni parziali, c'è sicuramente una razionalizzazione positiva: è ovvio che – utilizzando qualsiasi criterio di allocazione dei poteri tra livelli di governo – la decisione sulla localizzazione di una fermata di autobus nella capitale non poteva essere materia per l'amministrazione nazionale. Allo stesso modo, l'integrazione delle diverse agenzie dell'amministrazione centrale all'interno di TfL ha certamente eliminato molte delle barriere organizzative prima esistenti. Tuttavia, l'inserimento di una forte leadership metropolitana potrebbe aver sostituito ai problemi del coordinamento orizzontale quelli della relazione verticale tra distretti e GLA. Se tale conflitto – data la struttura gerarchica dei rapporti – non sembra creare problemi, l'apprezzamento della rappresentatività di diversi interessi tra i due livelli di governo pone il problema della validità normativa di tale assetto, per il possibile trade-off tra rapidità del processo e bontà della decisione.⁹⁵

⁹⁴ Nell'intrinseca incertezza della pianificazione, la maggiore conoscenza del territorio da parte dei distretti e un processo plurale (magari anche ridondante o competitivo) potrebbero infatti consentire un miglioramento qualitativo delle politiche. Un esempio dell'importanza di una pianificazione competitiva è dato proprio dal caso delle corsie preferenziali: dopo studi e lamentele da parte di diversi stakeholder, tra cui i distretti, molti degli schemi approvati da TfL sono stati rivisti, in quanto accusati di aumentare, invece che ridurre il traffico [The Evening Standard, 02.07.03].

⁹⁵ Si noti che il giudizio qui espresso non si riferisce al più generale equilibrio di forze tra distretti e GLA, ma riguarda precisamente la gestione dei trasporti. I distretti restano ancora importanti centri di fornitura di servizi, in forma individuale o collettiva, e non sono gerarchicamente subordinati alla GLA: la responsabilità per le loro funzioni è di fronte al governo, non di fronte al sindaco. L'avvento del nuovo governo metropolitano ha anche rafforzato la capacità di azione collettiva: i distretti si sono dotati di una nuova organizzazione, l'Association of London Government, unendo i diversi organismi inter-distrettuali. L'introduzione di un governo metropolitano non ha escluso quindi né l'esistenza individuale dei distretti, né – ciò che è più interessante – la legittimità di un assetto "pan-London but Boroughs", cioè

3.5.4 Politica e amministrazione: le relazioni tra sindaco e TfL

Se dall'analisi il sindaco risulta prevalere sull'assemblea e possedere notevole autonomia nelle relazioni verticali, l'ultimo tassello da esplorare riguarda i rapporti amministrativi interni tra GLA e TfL.

Il consiglio di amministrazione di TfL è composto principalmente da tecnici che non possiedono un potere decisionale reale. Il sindaco presiede il consiglio, ne è l'unico rappresentante politico e ha un potere direttivo immediato sull'agenzia.

The mayor has the power to issue a direction to TfL on any matter [...] The board itself I would say it's not a powerful body. They are there just to provide the rubber stamp. It does not matter what they are voting, if the mayor wants something to happen, he will ensure it happens. [London Councils, official]

Infatti, nonostante il consiglio possa votare le diverse proposte, un voto contrario non impedisce al sindaco di imporre la propria posizione – anche se minoritaria – semplicemente emettendo un ordine di esecuzione a TfL. Di qui, la norma vuole che il consiglio lavori all'implementazione delle decisioni anche senza una reale condivisione, mentre vere e proprie votazioni restano eventi rari e puramente simbolici [TfL, Board member 1].⁹⁶

Le decisioni più importanti vengono prese direttamente nell'ufficio del sindaco, tra questo e i suoi consulenti personali, e poi presentate al consiglio di TfL per le successive elaborazioni [TfL, board member 2]. Tuttavia, lo staff del primo cittadino non è del tutto "autocratico": l'agenda è infatti parzialmente permeabile all'influenza di altri attori, come ad esempio la Commissione Trasporti dell'assemblea della Greater London Authority o gli stessi membri del consiglio di TfL, le

un coordinamento orizzontale sovra-distrettuale, ma non metropolitano [Pilgrim, 2006].

⁹⁶ Un caso famoso riguardò il Thames Gateway Bridge, un ponte che avrebbe servito l'area Est di Londra, potenziandone le prospettive di sviluppo. Molti tra i membri ne avversavano la costruzione – in particolare erano contrari ad alcuni dettagli di realizzazione – e si andò al voto: il risultato di parità fece prevalere il voto dirimente del sindaco. Tuttavia, anche in caso di minoranza, Livingstone non avrebbe mutato la propria opinione: «So I voted against, and the vote was even, 6 in favour 6 against, but Ken had a casting vote that carries the day. But afterwards, over a cup of coffee, he said to me 'it doesn't make no difference to me anyway. If you carried the vote I would have just told TFL to build the bloody bridge'» [TfL, board member].

cui proposte vengono a volte fatte proprie dal sindaco [Assembly member].

Il ruolo dei consulenti assume un'importanza pratica notevole. È infatti ovvio che una singola persona non può da sola gestire l'intera gamma di politiche di una metropoli e si avvalga di collaboratori nello svolgimento della propria attività. Questi non sono esperti, ma consulenti scelti direttamente dal sindaco in base ad un rapporto di fiducia personale. Moltissime decisioni che hanno formalmente la firma del sindaco sono prese dai suoi consulenti, che costituiscono in molti casi il legame principale tra il sindaco e la sua amministrazione. Al di là dei problemi di trasparenza e di carenza di controllo democratico, la prevalenza dei consulenti e la posizione subalterna dei membri di TfL contribuiscono ad un certo grado di rigidità nelle decisioni: mentre il sistema assicura la conformità alle direttive generali del sindaco, cambiamenti in itinere sono resi difficili, in quanto i consulenti sembrano tendere comunque all'implementazione delle decisioni, senza l'autorità necessaria a modificare i piani iniziali [London Councils, official].

Inoltre, la linea di responsabilità è molto sottile, con soltanto tre nodi principali: i dirigenti delle compagnie che fanno parte della holding TfL sono responsabili di fronte al Commissioner for Transport, e questi riporta direttamente al sindaco o in assenza di questo ai suoi consulenti. Tuttavia, il numero di decisioni da prendere è altissimo e questo può creare uno scarto notevole tra decisione e implementazione.

Within TfL there is a discontinuity between the Commissioner and his Managing Directors. What actually happens is that there are too many issues that are going on. For example, the managing director of Surface Transport is responsible for all the issues in controlling the road network and all of the issues concerning the bus service. Frankly, that is too much for any individual and that managing director is only accountable to the Commissioner.

So the line of accountability is very very thin, and it does mean that the mayor can make decisions that are not implemented, because the decisions have been made without full understanding of what is actually practicable. Or the decisions are implemented but they are

implemented in a way that is not particularly effective. The Low Emission Zone⁹⁷ is a good example of that [London Councils, official].

Se – oltrepassata una certa soglia dimensionale – questa discontinuità è un tratto comune a qualunque organizzazione, la presente struttura sembra specialmente soggetta al problema, in particolare nel nodo che va dal Commissioner agli amministratori delle diverse compagnie del gruppo TfL.

3.5.5 Conclusioni: la GLA e la nuova London governance

L'impressione d'insieme è che il sindaco – molto più di quanto non fosse apparente nell'analisi del processo costituente – occupi un ruolo di ampio potere. L'elezione diretta, la funzione esecutiva esercitata in piena libertà, la pratica indipendenza dall'assemblea, la nomina dei consigli delle agenzie funzionali e più in generale la mancanza di un controllo significativo sulla propria attività contribuiscono a formare una figura esecutiva di grandissimo rilievo. Se esiste una possibilità di restringimento dell'attuale congiuntura favorevole dovuta alla speciale relazione di intesa e delega con il governo, l'importanza del ruolo e la mancanza di veri e propri *checks and balances* restano caratteri strutturali della nuova autorità.

Inoltre, se è vero che un'indagine della nuova governance londinese non può limitarsi al solo governo metropolitano della GLA e che in questo ambito più ampio il sindaco è formalmente debole [Sweeting, 2002] l'analisi ha chiaramente mostrato la sua posizione di forza sia nei confronti del governo centrale (per il potere contrattuale nelle negoziazioni con il Department of Transport) che dei distretti (in particolare attraverso il processo di ripartizione del budget).

Nell'analisi costituente abbiamo considerato il carattere non-compromissorio della riforma e la prevalenza di obiettivi di contenuto a fronte di un problema sostanzialmente condiviso. Il risultato dell'analisi conferma le aspettative di un cambiamento non incrementale, cioè non limitato alle opzioni di mutuo beneficio. Inoltre,

⁹⁷ Con Low Emission Zone s'intende uno schema di restrizione del traffico per camion, furgoni e bus inquinanti (i veicoli ammessi sono quelli Euro III o superiori). Lo schema è cominciato il 4 febbraio del 2008 e non si applica ad automobili e motocicli. Copre circa l'intero territorio di Greater London ed è attivo tutti i giorni, 24 ore su 24. Il sistema di restrizione è basato su telecamere all'ingresso della zona e ai veicoli non ammessi è comminata una multa di 200€ [TfL, 2008a].

in una nozione di senso comune il cambiamento è sicuramente non conservativo: al di là dei limiti evidenziati, si può certamente affermare che con la riforma londinese nasce un nuovo livello di governo, con una leadership forte, con un posizionamento in larga parte autonomo rispetto ai preesistenti protagonisti della politica londinese, capace di gestire relazioni di forza sia con il governo nazionale sia con quello locale. Come difeso dai Labour nei dibattiti parlamentari, i limiti previsti erano per lo più residuali e non c'era un'intenzione di limitazione sistematica dell'attività del sindaco.

Tuttavia, il potere dell'istituzione è in parte il frutto di un processo evolutivo, in parte non previsto in fase costituente. Il grado di incertezza legato alla prefigurazione dei rapporti con quella che al momento costituente era una non-entità ha giocato apparentemente a favore della nuova istituzione. I distretti hanno infatti dovuto fronteggiare un governo metropolitano più interventista e meno strategico di quanto immaginato, contrastandone senza successo l'evoluzione espansiva. In un'ottica di processo con attori razionali esistono due spiegazioni alternative per tale risultato: la corretta previsione da parte di attori altruisti e l'errore di previsione da parte di attori razionali. Questo però non cambia la sostanza: come nei casi già visti, anche con previsioni perfette la posizione subalterna dei distretti non avrebbe permesso un'automatica integrazione dei loro obiettivi di processo.

3.6 L'arena di policy: i risultati di trasporto

L'ultimo punto da indagare riguarda i risultati di policy attribuibili al nuovo assetto istituzionale. Abbiamo visto parte delle modifiche avvenute analizzando il rapporto tra autorità metropolitana e distretti e tra il sindaco e l'agenzia del trasporto. In questo paragrafo, dopo una breve rassegna dei risultati di trasporto, ci si concentrerà sulle differenze gestionali più importanti rispetto alla precedente amministrazione.

Questa valutazione è necessaria per verificare l'efficienza istituzionale del nuovo sistema, in termini di obiettivo funzionamento della rinnovata arena di policy. La valutazione dei risultati della nuova istituzione è importante non solo per una verifica empirica della nostra ipotesi, ma anche per accertare il contributo di variabili intervenienti –

indipendenti dal processo costituente – sull’efficace funzionamento dell’arena.

3.6.1 La rapida trasformazione del trasporto metropolitano

È indubbio che dalla costituzione al 2007 il trasporto metropolitano londinese abbia vissuto una svolta senza precedenti: il numero e la rapidità di implementazione delle politiche messe in atto testimonia non solo l’importanza primaria che il trasporto assume tra le responsabilità della nuova autorità, ma la capacità di questa di ottenere risultati significativi. Le politiche più importanti relative al periodo che va dalla costituzione dell’autorità fino al 2007 sono riassunte nella tabella seguente.

Tab. 3.15 Risultati di Trasporto

Fonte: [TfL, 2007]

<p>Modal switch. Tra il 1999 e il 2005, per la prima volta in assoluto nella storia del trasporto londinese, c’è stato un passaggio dal mezzo privato in favore del mezzo pubblico (4%).</p>
<p>Bus network. Dal 2005 l’intera flotta di autobus è accessibile ai disabili; dal 1999 il numero di pensiline alle fermate è aumentato del 58%; £1,5 milioni sono stati investiti nel miglioramento dei veicoli; soltanto nel 2005-2006 sono stati implementati 42 nuovi schemi di corsie prioritarie, arrivando a più di 300 corsie complessive; ogni fermata è stata fornita di un orario specifico. Due dati indicano i risultati raggiunti: il tempo di attesa in eccesso (Excess Wait Time) si è dimezzato, mentre – in controtendenza con il resto del paese – il numero di viaggi ha registrato un incremento del 40%.</p>
<p>Underground. Maggiore capacità grazie all’acquisto di nuovi treni e all’aggiunta di vagoni a quelli esistenti; 34 stazioni sono state ristrutturare e sono stati costruiti 75km di nuovi binari. Tra il 2002-2003 e il 2005-2006: è aumentato il numero di viaggi effettuati, con 29 milioni di viaggi aggiuntivi; si è registrato un lieve aumento nella puntualità dei treni (dal 92,2% al 93,6%) e una diminuzione dei tempi di attesa in eccesso. Nel 2005-2006 il servizio ha ottenuto il più alto punteggio di soddisfazione del cliente (78/100) dal 1990-91, anno in cui è cominciata la misurazione delle performance.</p>
<p>Overground. Nel 2007 è avvenuta un’estensione dell’integrazione di rete, tramite il passaggio del Silverlink Metro – ferrovia passante per Greater London – dalla gestione del Department of Transport a quella di TfL, che insieme all’East London Railway costituiranno l’Overground Network..</p>
<p>Oyster card. Dalla sua introduzione nel 2003 l’Oyster Card, il sistema di bigliettazione tramite tessera magnetica ricaricabile, ha ottenuto un successo enorme: viene utilizzata nel 60% dei viaggi e – tramite un accordo con il Department of Trasport – la sua accettabilità è stata estesa alle ferrovie nazionali all’interno del territorio GLA.</p>
<p>London River Services. È stato dato un nuovo impulso al servizio di trasporto sul Tamigi: sono stati costruiti nuovi moli, è stata aumentata la frequenza dei viaggi e dal 2001 i possessori di Oyster ottengono un 33% di sconto sul servizio</p>

Congestion charge. L'introduzione della congestion charge ha permesso una riduzione del traffico 30% con una diminuzione stimata di circa 210.000 tonnellate di biossido di carbonio l'anno. Lo schema ha inoltre migliorato il servizio di autobus, per la diminuzione dei disturbi da traffico. Il successo ha portato a febbraio 2007 un'estensione dell'area sottoposta a tassa.

Safety. Rispetto al periodo 1994 – 1998 c'è stato un decremento degli incidenti di più del 45%, raggiungendo nel 2004 il target nazionale con 5 anni di anticipo.

Cycling and walking. Incremento nell'uso di mezzi non inquinanti, come la bicicletta, il cui utilizzo è cresciuto di circa il 50% (da 300.000 viaggi nel 2001 a 450.000 nel 2005 – 2006). Sono state estese le piste ciclabili e il migliorata la sicurezza di parte della rete stradale (gli incidenti in bicicletta sono diminuiti dell'80%).

Si tratta sicuramente di risultati di rilievo, che testimoniano le potenzialità più generali del modello. Tuttavia, questo semplice elenco non permette di valutare la relazione di nostro interesse tra cambiamento istituzionale e cambiamento di policy. Esistono infatti due limiti da superare: il primo riguarda la variabile finanziaria, il secondo la variabile politica relativa all'attività di Livingstone.

La prima difficoltà consiste nel separare l'effetto del nuovo assetto di governo da quello relativo all'aumento dei finanziamenti. A questo proposito, abbiamo visto che i cambiamenti nel modello di governo hanno un'influenza importante nel miglioramento del budget destinato alla capitale: sarebbe dunque un errore espungere dalla lista qui compilata tutti quei risultati principalmente attribuibili ad un aumento degli investimenti. Tuttavia, è importante tenere presente l'importanza dell'interesse nazionale e quindi di effetti di efficienza non istituzionali.

In modo opposto, l'analisi dei risultati potrebbe essere semplicemente ridotta alla valutazione dell'operato del sindaco: è la persona che conta, non l'organizzazione. Ciò nonostante, come insegnava Herbert Simon, l'apprezzamento della personalità non può eliminare l'importanza dell'organizzazione, non solo in quanto è nell'organizzazione che la personalità si forma, ma perché è in essa che la personalità si esprime: la definizione del ruolo all'interno dell'organizzazione è la definizione delle possibilità e dei limiti della personalità [Simon, 1957]. Così, se Ken Livingstone è stato sicuramente attento ai problemi di trasporto e ha concentrato su di essi buona parte della sua attività, nel processo costituente il trasporto metropolitano era chiaramente definito come uno dei punti di forza del futuro sindaco (di qui, ad esempio, il potere di direzione su TfL e la possibilità di presiedere il board quale unico rappresentante politico).

Se quindi l'effetto istituzionale ha la sua piena legittimità, non si vuole nemmeno proporre una spiegazione del tutto alternativa alle due già proposte: l'effetto istituzionale è complementare, secondo un modello di spiegazione multivariato del cambiamento di policy.

Un indicatore utile consiste nel verificare l'effettiva soluzione di quei problemi che avevano originato (o quantomeno giustificato) il processo costituente. Riprendendo quindi la trattazione fatta al principio, tali problemi erano sostanzialmente i seguenti: deficit democratico e mancanza di leadership, duplicazione e confusione delle competenze, parrocchialismo e conflitti tra i diversi attori, mancanza di integrazione tra politiche, traffico e inquinamento [DETR, 1998].

Nel corso della trattazione abbiamo già individuato sufficienti evidenze che mostrano la soluzione della maggior parte di questi problemi. È indubbio che con l'introduzione del sindaco direttamente elettivo sia stato risolto il problema democratico della capitale, ed è ancora più chiaro che la nuova istituzione ha costituito una leadership efficace per la città. Ancora, la notevole concentrazione di competenze avvenuta tramite la GLA ha eliminato – forse in alcuni casi con possibili riserve – i problemi relativi al parrocchialismo, ai conflitti tra attori, alla confusione di competenze.

Nei paragrafi che seguono analizzeremo infine i restanti problemi: traffico e inquinamento tramite l'approvazione e operazione della congestion charge, e il grado di integrazione nella definizione delle politiche di trasporto tramite l'analisi del funzionamento di TfL.

3.6.2 Introduzione e implementazione della Congestion Charge

Il punto da cui partire per l'analisi della congestion charge è lo stretto legame tra il processo costituente e l'introduzione della tassa. Nonostante fu il sindaco ad approvarne l'introduzione, gli attori costituenti ne curarono in larga parte la definizione dei dettagli.

L'idea di tassare l'ingresso dei moto-veicoli nelle zone a più alto traffico, era una possibilità più volte presa in considerazione all'interno del Department for Transport ed esplicitamente contemplata nel libro bianco *A New Deal for Transport* del 1998 [DoT, 1998]. Tuttavia, una previsione a livello nazionale era considerata politicamente rischiosa:

I think the government was just very nervous of the politics because if you looked at attitude surveys before the introduction of

congestion charge, they were pretty hostile in London, now they are supportive. So, ministers thought that congestion charging would turn out to be politically unpopular and therefore they were not opposing, but they wanted to distance themselves from it, so that it was clear it was not theirs, but the mayor's fault [Department for Transport, official].

Il governo era però interessato all'introduzione a Londra, e prima dell'inizio dell'attività dell'autorità, commissionò un lavoro preparatorio al ROCOL (Road Charging Options for London), che propose un sistema di controllo basato su telecamere e una tassa di £5:

One of the things we wanted to make sure in setting up the GLA was that the first mayor would be able to introduce the congestion charge. [...] And so we made a lot of preparatory work on the setting up of the congestion charge before the election and on that we brought together a group of stakeholders across London – again business interests, motoring organizations, the boroughs – and we employed some consultants to help us detail design and we made a report. [...] so that when the mayor comes in, if he decided to go for congestion charging he did not have to wait 5 years whatever. [Government Office for London, civil servant]

In fact, the government used central London as a test. The government was afraid to make decisions and decided to pass the risks to the mayor of London [City of London, civil servant].

L'idea di passare il rischio politico della decisione al nuovo sindaco era ben congegnata, non solo perché si erano fatti i lavori preparatori, ma perché nell'atto – con il supporto di John Prescott – si era inserito un incentivo piuttosto efficace: i proventi della tassa non sarebbero tornati all'amministrazione centrale, ma sarebbero stati riutilizzati direttamente dalla nuova autorità per progetti di trasporto.⁹⁸ È qui che

⁹⁸ Si noti che non si fanno delle ipotesi sulle preferenze di Ken Livingstone, il quale in seguito diventò sindaco e optò per l'introduzione della congestion charge. Non si sostiene cioè che Livingstone fosse interessato al solo lato finanziario della tassa, ma che il governo nel progettare il budget della GLA predispose un incentivo all'introduzione di questa. Infatti, la congestion charge è solo una possibilità permessa dall'atto di costituzione e resta un progetto politico rischioso per il governo nazionale come per il futuro sindaco: la differenza è che, al di là del comune problema del traffico e della necessità di una sua soluzione, il sindaco avrebbe avuto un incentivo maggiore rispetto al governo nazionale. In ogni caso, come testimoniato dal processo di introduzione della congestion charge, si trattò di una mossa politicamente rischiosa, che aveva a Londra numerosi oppositori. Si pensi ad esempio

si nota la negoziazione intra-governativa: se si fosse introdotta la congestion charge a livello nazionale, il Tesoro avrebbe probabilmente opposto un veto alla norma, perché la quantità totale dei fondi sarebbe stata molto più alta:

I also think that it is how we managed to get them to agree to letting the Mayor hypothecate the proceeds of congestion charging to transport. I think if it would have been done across the country, the Treasury would probably have said 'oh no, we want the money' [GOL, official].

La ricostruzione qui fatta è di primaria importanza per la nostra ipotesi perché si tratta dell'indice forse più chiaro di una relazione diretta tra processo costituente e risultati di policy. Il governo voleva che la GLA introducesse la tassa, inserì nell'atto il relativo potere e svolse i lavori preparatori: la soluzione istituzionale è direttamente connessa ad un obiettivo di policy, la riduzione dell'inquinamento.⁹⁹

Ciò detto, è interessante chiedersi se Ken Livingstone – dato il plausibile incentivo finanziario – non abbia avuto anche un vantaggio istituzionale nell'approvazione della tassa rispetto al precedente sistema.

It would have been impossible to have congestion charge in London with the structure that existed before TfL or the GLA were set up, simply because there was no single authority for London, and trying to get all the boroughs to agree would have proven very difficult. [...] I think that we have been lucky in two respects: one the structure, having a strong mayor and strong powers, but two that we had more direct control over the public transport services than other cities in the UK have, because we can decide the level of services in public transport which is a key component of any charging scheme: that is, having a decent alternative [TfL official].

Si tratta di due punti importanti: la struttura istituzionale ha infatti un effetto sia per l'approvazione dello schema (l'eliminazione dei costi di transazione dovuti alla cooperazione inter-distrettuale) che per la sua

che Livingstone fu l'unico tra i candidati sindaco a inserire la tassa nel proprio programma.

⁹⁹ Nonostante l'interpretazione di Londra quale test della congestion charge implica che la previsione del potere di introduzione per il sindaco corrispondesse ad un obiettivo di processo (scaricare il rischio politico dell'operazione) è anche vero che l'idea era comunque legata alla sperimentazione di una nuova misura di riduzione del traffico.

efficace operatività (data la necessità di rimodulazione del livello di servizio pubblico conseguente all'introduzione della tassa).¹⁰⁰

Per quanto riguarda il primo punto, Ken Livingstone rispettò le proprie promesse elettorali [D'Arcy e MacLean, 2000], introducendo la congestion charge in soli 18 mesi, ottenendo così i primi risultati prima delle elezioni del 2004 [The Guardian, 11.07.2001].¹⁰¹

Per essere il più ampio schema di riduzione del traffico al mondo, si trattava di un tempo record. Oltre a dover delimitare precisamente la zona di applicazione infatti, si doveva ancora scegliere ed approntare la tecnologia più adatta alle operazioni di pagamento e controllo. In questo periodo TfL riuscì non solo a mettere a punto lo schema, ma anche a condurre un articolato processo di consultazione con i parlamentari votati nei collegi londinesi, con i distretti e con 137 organizzazioni attive nella città [The Evening Standard, 12.12.2000]. Inoltre, il sindaco affrontò con successo due tentativi di stop giudiziale: uno da parte del distretto di Westminster e uno intentato da un'associazione di cittadini di Kennington, un'area del distretto di Lambeth [The Evening Standard, 28.05.2002].

È evidente che tutto ciò sarebbe stato quanto meno di difficile realizzazione nel precedente sistema. Infatti, alle differenze territoriali che avrebbero influito sugli accordi distrettuali, si sarebbero probabilmente aggiunte frizioni di carattere politico. In effetti, anche sulla stessa congestion charge, la posizione dei distretti esterni all'area interessata fu in molti casi determinata dalle appartenenze politiche,

¹⁰⁰ È stato ipotizzato un ulteriore vantaggio, propriamente politico, quello dell'indipendenza del sindaco. Si tratta di un'ovvia facilitazione, in quanto nella situazione londinese non ci sarebbero state resistenze interne al partito [Mannings, 2006]. Se si aggiunge questa condizione del tutto speciale all'incentivo finanziario e alle ragioni istituzionali menzionate, le possibilità che una politica così controversa venga approvata altrove non lascerebbero troppo sperare.

¹⁰¹ Ciò era particolarmente importante se si pensa che, approvato l'atto costitutivo a fine 1999, la GLA iniziava formalmente i suoi lavori il 3 luglio 2000. In questa data però, non esisteva un'amministrazione consolidata e il sindaco doveva ancora nominare e selezionare i suoi collaboratori, non solo quelli più stretti, ma l'intero staff amministrativo. Si tardò circa un anno prima che il sindaco e l'assemblea potessero essere perfettamente operativi [Travers, 2004]. Di qui, i tempi per portare a termine una politica come la congestion charge prima delle elezioni del 2004 erano di fatto molto stretti.

con i Labour a sostegno e i Tories schierati in opposizione [London Councils, official].¹⁰²

Al contrario, il sindaco non doveva vincere alcun tipo di resistenza istituzionale: avendo promesso in campagna elettorale di introdurre la tassa e avendo il potere di nominare i membri del board di TfL, quel poco di resistenza possibile era stata azzerata scegliendo membri favorevoli all'introduzione [TfL, Board Member]. In 18 mesi dall'inizio dei lavori della GLA lo schema definitivo era pronto e soltanto un anno dopo era già perfettamente operativo. Le stesse conclusioni possono applicarsi alla rimodulazione della tassa (dagli iniziali £5 agli attuali £8) e all'estensione della zona di applicazione, approvata a febbraio del 2007.

Ritornando alla discussione fatta del potere di direzione del sindaco su TfL, si tratta di un punto suscettibile di generalizzazione: il nuovo sistema assicura una straordinaria rapidità decisionale, garantendo un vantaggio indubbio rispetto al sistema pre-GLA.

Se però si passa dalla fase di approvazione a quella operativa il giudizio è meno netto. Gli aspetti qui rilevanti riguardano la rimodulazione del servizio pubblico per il probabile aumento di domanda e la gestione delle strade limitrofe all'area di applicazione, tendenzialmente soggette ad incrementi di traffico, difficoltà di parcheggio, e disagi per i residenti.¹⁰³ Qui non ci occuperemo di

¹⁰² Un esempio precedente alla GLA era stato il London Lorry Control System, approvato nel 1985 (cioè prima dell'abolizione del Greater London Council) e in cui l'accordo inter-distrettuale necessario per mantenere operativo lo schema aveva creato numerosi problemi [TfL, official]. Chiamato impropriamente London Lorry Ban, il London Lorry Control Scheme è uno schema di controllo del trasporto di merci con mezzi sopra le 18 tonnellate di notte (nei giorni feriali dalle 9 di sera alle 7 del mattino) e nei weekend. È necessario un permesso per accedere alla maggior parte delle strade, e lo scopo è la riduzione dell'inquinamento acustico. Fu approvato nel 1985, prima dell'abolizione del Greater London Council, e i problemi sorsero nella fase operativa, già che ogni distretto doveva provvedere ai propri permessi e ai propri sistemi di controllo. Il periodo di maggiore difficoltà coincise con la divisione dei distretti nelle due associazioni, una a maggioranza conservatrice – la London Boroughs Association – e l'altra composta dai distretti Labour, la Association of London Authorities. In particolare, questi ultimi mantennero lo schema e decisero di gestirlo in modo congiunto, mentre i conservatori rifiutarono di continuare ad implementarlo [Hebbert e Travers, 1988].

¹⁰³ La stessa causa intentata dai cittadini di Kennington contro la congestion charge riguardava proprio la previsione di un netto peggioramento della situazione delle strade locali, e in particolare la trasformazione di Kennington Road, al margine della

quest'ultimo punto, che fu gestito per lo più in modo individuale dai distretti.¹⁰⁴

Per quanto riguarda invece la capacità di TfL di rimodulare il servizio, l'agenzia lavorò principalmente sugli autobus (migliorando il confort di attesa e di viaggio, aumentando le frequenze, introducendo nuove linee e corsie prioritarie), con alcuni cambiamenti alle frequenze della metropolitana [TfL, 2002]. Le misure non furono del tutto efficaci: a dispetto delle previsioni dell'agenzia di circa 14.000 passeggeri aggiuntivi sulla rete bus, gli effettivi furono soltanto 6000, mentre circa 17.000 si riversarono sulla metropolitana, creando diversi problemi di sovraffollamento [The Guardian, 17.05.2003].

Con riferimento a quest'errore è possibile speculare sulla capacità di previsione di una struttura integrata rispetto ad un assetto plurale. Nel caso di una separazione tra agenzia responsabile dell'introduzione della tassa e operatore/operatori del servizio di trasporto, ci sarebbero stati probabilmente dei contatti tra i diversi attori, ma meno possibilità di lavoro integrato e ne sarebbe risultata una pianificazione ridondante (almeno parzialmente), che avrebbe teoricamente assicurato risultati più affidabili [Bendor, 1985].¹⁰⁵ Ciò è particolarmente rilevante se si considera la modalità organizzativa utilizzata da TfL per l'introduzione della tassa:

congestion charge zone, in una vera e propria autostrada [The Evening Standard, 28.05.2002].

¹⁰⁴ I distretti lavorarono sulle strade locali di propria competenza al fine di limitare gli effetti del traffico riversato dalle zone centrali a quelle esterne. Ci si affidò quindi ad una struttura non integrata. Da una parte, non c'è bisogno di accordo tra i distretti – e quindi non si ripropongono i problemi di coordinamento orizzontale tipici della precedente gestione – dall'altra è ipotizzabile una più ampia conoscenza delle strade locali da parte dei distretti che ne sono i normali gestori. Il sistema ebbe successo, già che il monitoraggio non registrò un significativo aumento del traffico nelle strade locali, ma in alcuni casi ne segnò addirittura una diminuzione [TfL, 2004].

¹⁰⁵ Nel caso di operatori del servizio non integrati, è plausibile immaginare che questi avrebbero potuto prevedere l'aumento dei flussi e adattarsi in modo parametrico (nel senso di [Lindblom, 1965]) all'introduzione della tassa, rimodulando opportunamente le frequenze del servizio. L'opportunità di una pianificazione ridondante è direttamente proporzionale all'incertezza dell'oggetto della pianificazione. In ogni caso, secondo il teorema di Bendor, l'indipendenza tra le due agenzie avrebbe prodotto un risultato superiore anche rispetto al caso in cui due unità avessero agito in pianificazione parallela all'interno della stessa agenzia, in quanto meno soggette alla possibilità di uno stesso errore di sistema [Bendor, 1985].

What they decided to do was to set up a new specific Congestion Charging Unit. Interestingly, the congestion charging unit has its own policy team and its own delivery team, even if you could say that congestion charging has a lot to do with buses for example, because you need to make sure that the bus is working to take the people getting out of their cars obviously. But buses are in another area.

The correct way to do it arguably would be as a cross-departmental initiative, but it was not done that way, because it was so important to the Mayor [...]. It's like, let's just create that separate unit that does its own things, which in a way is solving the short-term problem, but not solving the long-term problems. And ultimately it is inefficient in a very narrow sense, because for the costs it is very inefficient [TfL official, interview].

In breve, il vantaggio implicito di una struttura integrata – cioè una più intensa possibilità di lavoro congiunto tra modulazione della tassa e rimodulazione del trasporto – non sembra sia stato efficacemente perseguito. L'importanza elettorale della politica e la necessità di operare rapidamente fecero prevalere un modello molto più vicino alla pluralità che all'integrazione (anche se all'interno di una stessa agenzia), lasciando cadere i possibili vantaggi attribuibili alla concentrazione organizzativa.

Si tratta anche qui di un esempio di portata più generale che riguarda le difficoltà di lavoro integrato interne a TfL e che esploreremo in dettaglio nel prossimo paragrafo.

3.6.3 L'integrazione di policy

Nell'analisi delle relazioni tra sindaco e distretti abbiamo detto che il 'problema' interorganizzativo non può ridursi all'alternativa tra velocità e lentezza del processo, così come una sua soluzione può difficilmente trovarsi nell'azzeramento della pluralità degli attori: esiste infatti un valore normativo nella pluralità, relativo alla rappresentanza e difesa di interessi diversi.

Allo stesso tempo, il vantaggio di un modello organizzativo integrato nella gestione dei trasporti presuppone il perseguimento di un maggiore coordinamento e integrazione tra politiche. Questo, sia in riferimento alle possibili sinergie tra strumenti di policy, che all'abbattimento di barriere all'implementazione delle politiche.

Tuttavia, si tratta di ipotesi da sottomettere a verifica empirica. Abbiamo già detto dei possibili problemi di implementazione relativi alla discontinuità tra top management e livello operativo e abbiamo anche visto un ulteriore esempio di mancanza di integrazione nella gestione della congestion charge. TfL è una holding composta da diverse compagnie più alcune joint venture, ognuna con un proprio direttore, situate in uffici diversi e con uno staff che tocca i 20.000 dipendenti: sollevare la questione della reale integrazione organizzativa e proporre una valutazione non è quindi inappropriato.¹⁰⁶

In effetti, i rapporti intra-organizzativi sembrano soffrire dello stesso problema evidenziato per la Congestion Charging Unit, la mancanza di lavoro congiunto tra le diverse unità:

If you have one organization the assumption is that you have joint working across all levels of the organization, but that's not the reality because we had a merger but we never had any post-merger management. TfL was only created in 2000, but a lot of these organizations had a very long history before, and no one has ever pushed them to integrate. So, they sit next to each other but they are not necessarily talking to each other. So the fact that they happen to be all under one name, does not necessarily mean that there is a lot of integrated policy making or a lot of integrated execution of policies [TfL official, interview].

Questi elementi rendono improbabile un'effettiva integrazione tra modi di trasporto e diversi strumenti di policy.

Per quanto riguarda l'integrazione inter-modale, la percezione dei distretti è che il controllo unitario dei diversi modi di trasporto abbia portato a dei lievi miglioramenti [London Councils, official]. Con la riforma infatti, autobus, metro e gestione stradale vengono integrati in TfL e il sindaco ottiene anche poteri per il coordinamento con le ferrovie nazionali. Inoltre, tramite la diffusione dell'oyster card e l'acquisizione di parte delle ferrovie nella rete TfL (il così detto Overground Network) il sistema raggiunge un livello di

¹⁰⁶ TfL è formato dalle seguenti compagnie: London Underground Ltd, London Buses Ltd, London Bus Services Ltd, Victoria Coach Station Ltd, London River Services Ltd, Docklands Light Railway Ltd, TfL Trustee Company Ltd, Transport Trading Ltd, London Transport Insurance Ltd, Dial-a-Ride Ltd, UKTram Ltd, Cross London Rail Links Ltd, Rail for London Ltd.

concentrazione da manuale, che è difficile immaginare non porti a un risultato anche lieve sul lato dell'integrazione.

Tuttavia, dall'interno dell'organizzazione, le modalità di lavoro di TfL non sembrano approfittare efficacemente di questo fortunato assetto organizzativo:

One thing we don't do for example is – look, this tube section is overcrowded, maybe we should talk to people on that route and convince them to use the bus services that run along the route, or maybe we should run more bus services there, because we can't run any more tube services. So, point one: *we don't look at demand across the modes, we look at demands across each of the modes, we try to meet the demand on a given mode with that mode. I know, it is deeply inefficient and the whole point of being integrated is that you would not do that.*

Another example is about how we allocate space on the road network. On those roads we also run the buses, but what the bus people think we should do with the streets and what the streets people think we should do with the streets is different, and that's different from what the traffic signalling people think [...] *And there is no hierarchy of road users, there is no discussion about what is the output that we are trying to achieve, it's just like 'more bus lanes is good, more cycling is good, more time for pedestrians is good' and nobody looks at the cumulative output effect of all of this in proposing measures.* [TfL, official]

Concludendo, la povertà delle relazioni intra-organizzative e la sostanziale mancanza di un approccio integrato tra modi di trasporto viene a far mancare il vantaggio più evidente di una struttura integrata e una delle ragioni che muovevano l'azione dei riformatori: un approccio coordinato al trasporto metropolitano.

Tuttavia, se l'integrazione organizzativa non ha comportato automaticamente un'integrazione di policy, ciò non va necessariamente attribuito alle strategie perseguite dagli attori costituenti. Infatti, dato in fase costituente il problema dell'integrazione e del coordinamento tra politiche, i Labour e il GOL riuscirono – anche contro le resistenze dei distretti e di parte dell'amministrazione centrale – a costituire un'autorità che concentrava praticamente tutte le competenze di trasporto. I problemi evidenziati sarebbero quindi successivi alla fase costituente e riguarderebbero un aspetto risolvibile più propriamente tramite ritocchi organizzativi che attraverso ulteriori riforme istituzionali.

3.6.4. Risultati di policy e gerarchie

Se si esclude il caso dell'integrazione tra strumenti e politiche, la riforma è indubbiamente un successo. Al di là della bontà delle ragioni che spingevano i riformatori, è possibile affermare che la soluzione istituzionale scelta permette una soluzione efficace di quasi tutti i problemi evidenziati in fase costituente.

Pur non volendo fornire in queste pagine un modello ottimale di gestione del trasporto metropolitano e senza quindi scegliere tra i due modelli teorici dell'integrazione e della pluralità, il rinnovamento dell'arena locale è reale: esiste un nuovo attore responsabile della gestione strategica metropolitana con un'agenzia esecutiva dalle competenze straordinariamente estese.

Allo stesso tempo, i problemi evidenziati nell'integrazione organizzativa non sembrano dipendere da limitazioni del processo costituente, ma piuttosto da questioni organizzative risolvibili nell'ambito del sistema di regole vigente, senza necessità di una nuova fase costituente.¹⁰⁷

Ciò detto, è necessario soffermarsi su un punto teorico di chiara rilevanza. Se il processo è stato condotto in forma non-compromissoria dal governo, tramite la prevalenza parlamentare e il rapporto gerarchico con i distretti e i dipartimenti dell'amministrazione, l'evidente successo dell'istituzione così costituita rappresenta un caso in cui un decisore gerarchicamente sovraordinato non solo è capace di imporre una soluzione, ma anche di conoscere quella che massimizza l'efficienza di policy. Si sostiene cioè che in questo caso i problemi tipici delle gerarchie – la difficoltà di controllo e l'asimmetria informativa – non sembrano avere un effetto riconoscibile sul risultato istituzionale: da una parte il comando è efficace e la riforma è implementata rapidamente, dall'altra la soluzione scelta risponde ai problemi che era destinata a risolvere, non evidenziando particolari problemi di overload/deficit informativo. La spiegazione di questa apparente

¹⁰⁷ Ci si riferisce qui specificamente alla gestione dei trasporti e non alle altre politiche, alcune delle quali furono oggetto di un'ulteriore riforma nel 2007, che allargò in molti casi le competenze attribuite al livello metropolitano.

anomalia risiede proprio nel processo costituente e nella stessa natura della riforma.

Per quanto riguarda l'efficacia del controllo, due elementi sembrano esibire un'elevata forza esplicativa. Il primo è il rapporto veramente gerarchico tra il governo nazionale e gli altri attori dell'arena costituente. Tale prevalenza non va intesa in un senso soltanto costituzionale-formale, ma anche e soprattutto in senso sostanziale: rispetto al governo le autorità locali sono finanziariamente dipendenti e le resistenze degli altri rami dell'amministrazione sono by-passate tramite il GOL.

Il secondo fattore è insito nella natura di una riforma costituente del tipo londinese: la politica che costituisce un nuovo livello di governo costituisce contestualmente il suo più grande sostenitore. Non si tratta infatti di una riforma elaborata dal governo per le autorità locali, cui queste devono successivamente adeguarsi, ma di un cambiamento dell'arena locale attraverso l'introduzione di un nuovo attore, che tenderà per definizione a ritagliarsi il proprio spazio limitando le resistenze degli altri attori e quindi assicurando l'implementazione della riforma così progettata.

Per quanto riguarda invece le risorse informative del decisore terzo vanno segnalati i seguenti fattori: la relazione del governo con gli altri attori, il ruolo speciale del GOL, la natura della riforma.

Cominciando da quest'ultima, abbiamo detto più volte che, soprattutto nel caso dei trasporti, la riforma poteva essere definita come una devoluzione dal centro al livello metropolitano. Ciò vuol dire che le risorse informative necessarie erano per lo più interne all'amministrazione centrale e quindi più direttamente disponibili per il governo. Inoltre, e siamo al secondo fattore, il GOL non era soltanto esterno al conflitto distributivo e alle dirette dipendenze del governo, ma era anche al centro dei problemi della capitale ormai da molti anni e deteneva quindi un notevole capitale informativo. Infine, se la relazione del governo con gli altri attori fu gerarchica nel senso che i Labour potevano imporre la propria soluzione senza necessità di compromessi, a livello informativo GOL e governo furono largamente ricettivi con consultazioni sia formali che informali. Ciò vuol dire che – nonostante la parziale indisponibilità della conoscenza a livello centrale – ne erano possibili la raccolta e l'elaborazione, attraverso

l'instaurazione di una relazione gerarchicamente strutturata, ma aperta all'apporto informativo di attori esterni.

Per concludere, va ricordato che intelligenza progettuale e successo della riforma si relazionano in modo soltanto probabilistico: non è possibile cioè attribuire il successo soltanto ad un disegno istituzionale intelligente, in quanto altri fattori hanno certamente un peso sui risultati dell'arena di policy. Il caso presentato risulta comunque interessante in quanto la trattazione fatta mostra che problemi di controllo e problemi informativi non si accompagnano necessariamente alla decisione gerarchica: le condizioni qui segnalate hanno infatti permesso un efficace superamento di questi problemi.¹⁰⁸

3.7 Conclusioni

Il capitolo si articola in tre parti principali: la ricostruzione del processo costituente, il risultato istituzionale e i risultati di policy. La maggior parte della discussione si trova nelle considerazioni conclusive di queste tre parti e si rimanda ad esse per un'analisi approfondita. Nel tentativo di limitare le ripetizioni, qui accenneremo soltanto di

¹⁰⁸ Ci si riferisce qui al processo costituente e non al processo decisionale della GLA. Per quanto riguarda quest'ultimo abbiamo, infatti, notato alcune incertezze nel rapporto con i distretti e nella gestione integrata del trasporto, accennando alla possibilità che il decisore unico possa presentare in questo caso – rispetto ad un sistema plurale – entrambi i problemi qui segnalati: quello del controllo per il forte scarto tra decisione e implementazione e quello dell'asimmetria informativa nel caso in cui la conoscenza distrettuale non venga efficacemente utilizzata. Si tratta comunque di questioni forse residuali, che non mutano il giudizio positivo sulla riforma, e che comunque non vanno sovrapposte alla valutazione del processo costituente.

In effetti, la procedura di elaborazione della strategia e la successiva formulazione dei LIP, così come stabilite nell'atto costituente, sembrerebbero un ottimo sistema di unire i vantaggi di un coordinamento centrale alla necessità di utilizzare la conoscenza prodotta a livello locale. Se il sistema sembra in molti casi sbilanciato a favore del sindaco, ciò è probabilmente dovuto più a questioni politiche che istituzionali, per lo stile particolarmente direttivo di Livingstone [London Councils, civil servant].

Per quanto riguarda invece il problema dello scarto tra decisione e implementazione abbiamo già detto che la soluzione è da ricercarsi più propriamente in aggiustamenti organizzativi più che in ulteriori cambiamenti istituzionali e in problemi inerenti il processo costituente.

passaggio ai temi già detti, soffermandoci invece sugli aspetti più generali che emergono dall'insieme dell'analisi.

Nella prima parte è stato descritto e discusso in profondità il processo costituente della GLA. Si tratta del momento centrale della trattazione, in quanto qui si accertano le variabili salienti relative alla struttura del processo. Da qui emerge chiaramente la prevalenza dei Labour e la capacità del governo di portare avanti una riforma non compromissoria, aperta a soluzioni istituzionali diverse e senza il restringimento al solo mutuo beneficio. Allo stesso tempo, abbiamo segnalato la posizione sostanzialmente terza del governo e del GOL rispetto al conflitto distributivo innescato dalla politica costituente londinese: come da ipotesi, si è rilevata la dedizione principalmente di policy del governo Labour nella definizione del progetto. Così, il vero fulcro della riforma – il sindaco direttamente elettivo – esprime entrambi questi caratteri: si tratta della convinzione imposta personalmente dal primo ministro che una maggiore efficienza a livello locale passasse per una leadership esecutiva forte, unitaria e direttamente rappresentativa.

Lo scopo della seconda e della terza parte è stato quello di verificare il risultato di tale processo, sia esaminando la pratica del nuovo sistema di governo (al fine di una valutazione della riforma che non si limitasse soltanto alla lettera dell'atto costitutivo), che passando in rassegna i risultati di trasporto. In entrambi i casi l'esito dell'analisi è ampiamente soddisfacente. Il cambiamento costituente ha permesso un profondo rinnovamento dell'arena di policy, risolvendo i problemi che erano stati evidenziati in fase costituente. In breve, è possibile affermare che il processo descritto ha prodotto una riforma senza dubbio efficiente.

In queste conclusioni è però necessario porre l'accento su una variabile che emerge con forza nell'intera trattazione, dall'analisi delle dinamiche costituenti alla valutazione dei risultati del cambiamento. Si tratta dell'aspetto più propriamente strategico del processo, intendendo con ciò l'interazione di attori all'interno di un sistema complesso, in cui – nonostante gli obiettivi di contenuto possano essere prevalenti – non esistono soltanto impulsi di policy. Così, se volessimo spiegare perché la riforma viene proposta ed elaborata, anche qui una risposta limitata al miglioramento dell'arena metropolitana non sarebbe soddisfacente. Se abbiamo affermato che i Labour avevano preferenze sostanzialmente di policy, e che il problema era generalmente riconosciuto,

L'impossibilità politica per i conservatori di scegliere un modello troppo simile al GLC, e la rivendicazione dei Labour di ricostituire un livello di governo metropolitano, aiutano a spiegare perché la riforma avvenne proprio con la vittoria dei Labour alle elezioni nazionali.

Così, pure nella valutazione del risultato istituzionale abbiamo più volte notato l'impossibilità di calcolare un effetto istituzionale puro, per l'influenza di due variabili intervenienti sulla relazione di nostro interesse: la nuova politica per Londra del governo nazionale e la successiva azione politica dei dirigenti locali. La non coincidenza delle arene e l'importanza dei rapporti politici tra nuovi e vecchi attori della governance londinese spiegano anche l'evoluzione sostanziale dell'istituzione, che può prendere anche direzioni opposte, come si vede confrontando il caso della PPP con quello del finanziamento di Crossrail (rispettivamente una limitazione e un incremento dei poteri dell'attore metropolitano).

Questi rilievi non mutano l'importanza della nostra ipotesi e la conferma data dal caso londinese: la trascurabilità del conflitto distributivo aumenta la probabilità di perseguire obiettivi di policy, la non limitazione alle opzioni di mutuo beneficio allarga le possibilità istituzionali, ed entrambi questi fattori aiutano la progettazione di un disegno istituzionale efficiente.

*“Wake up!, Alice dear!” said her sister,
“what a nice long sleep you’ve had!”
“Oh, I’ve had such a curious dream!” said Alice,
and she told her sister all her Adventures Under Ground*

Lewis Carroll, Alice Under Ground

Conclusioni

Nell’intero lavoro si è tentato di individuare i problemi legati a una visione efficientista delle regole e le difficoltà di un’interpretazione funzionale del cambiamento costituente. Le elaborazioni teoriche hanno riguardato principalmente le caratteristiche delle politiche costituenti, le preferenze degli attori e la regola decisionale utilizzata nel processo decisionale. In queste conclusioni confronteremo i risultati empirici con le ipotesi elaborate nella parte teorica.

Il punto centrale della nostra argomentazione riguardava la separazione empirica e concettuale del processo costituente e dell’arena di policy. L’idea di una relazione funzionale dei processi di cambiamento istituzionale è problematica innanzi tutto per la distinzione tra le due arene e per la considerazione che – anche in caso di attori coincidenti – una politica costituente è il prodotto di un processo costituente e non della semplice rilevazione di un problema di policy.

Questa considerazione è ampiamente confermata dall’analisi empirica. Non importa se si dia un’interpretazione prevalentemente di processo o di contenuto delle preferenze perseguite dagli attori: le dinamiche del policy making costituente mantengono in entrambi i casi un elevato potere esplicativo. Anche nella riforma londinese, in cui si è rilevata un’azione costituente prevalentemente diretta da obiettivi di contenuto, una semplice equazione tra risultato istituzionale e soluzione di un problema sarebbe fortemente limitata, sia in termini esplicativi che descrittivi.

Nel caso catalano come in quello inglese i problemi esistono, ma precedono di molti anni le rispettive soluzioni. Ciò vuol dire, da un lato, che l’assetto istituzionale può convivere con un certo livello di

inefficienza, dall'altro che un problema non è condizione sufficiente per la produzione di una soluzione.

Per quanto riguarda il primo punto, nonostante non si possa dare per certa l'efficienza di policy, abbiamo già segnalato come il problema non sia l'inizio ritardato di un cambiamento efficiente, ma la possibilità di resistenza al cambiamento e di *lock in* di un percorso inefficiente. Ciò che in entrambi i casi sembra evidente è che le condizioni della stabilità e del cambiamento di un assetto istituzionale sono per molta parte politiche. È innanzitutto la dimensione politica di un'istituzione a fare problema (nei nostri due casi la forza politica del governo metropolitano rispetto a quello regionale o nazionale) e sono variabili politiche a spiegare il cambiamento costituente. Se ciò è vero, il *lock in* (se esiste) è stabile soltanto finché sono stabili le condizioni politiche che lo sostengono.

Nel caso inglese l'impossibilità dei Conservatori di affrontare una riforma della capitale e l'utilizzo di forme di coordinamento centrale o orizzontale sembrano meno il frutto di una persuasione di efficienza che della difficoltà politica di fare un'inversione di marcia sulla questione londinese. Tuttavia, se quella inaugurata dalla Thatcher è una scelta istituzionale che inizia un processo *path dependent*, esso è tale soltanto per i conservatori: il cambiamento delle condizioni politiche, e quindi nel nostro caso il cambiamento delle maggioranze, elimina i rendimenti crescenti di un certo percorso ed apre alla reversibilità della scelta. Il caso catalano è in parte simile: se il problema locale risiedeva soprattutto nel conflitto politico tra il livello regionale e quello locale, il cambiamento istituzionale non è una soluzione di questo problema, ma ne è il risultato. Anche qui, l'evoluzione delle condizioni politiche – insieme agli altri fattori menzionati – permette di superare, anche se in modo diverso, la precedente abolizione del governo metropolitano.

Ciò vuol dire che il cambiamento interviene in modo in parte indipendente dai motivi di policy. La capacità dei problemi di generare una soluzione resta limitata: è abbastanza corretto affermare che non avremmo avuto un'ATM senza l'imposizione statale, né una GLA senza una vittoria dei Labour. In entrambi i casi i problemi più strettamente legati al servizio restano sullo sfondo. Spiegare perché in un determinato momento una certa politica è approvata prescinde in larga parte dall'esistenza di un problema: se esso esiste, la sua soluzione non è una risposta automatica.

Tuttavia, il valore esplicativo del processo costituente non riguarda soltanto l'attivazione di un cambiamento, ma anche la forma che questo assume. In entrambi i casi, è evidente che la ricostruzione delle preferenze costituenti è fondamentale per la comprensione del risultato istituzionale. Nel caso di Barcellona, l'esistenza di un conflitto politico e di un processo di scambio teso al minimo accordo sufficiente spiegano in larga parte le caratteristiche della riforma. Ciò è vero anche nel caso londinese, in cui l'utilizzo del GOL e il personale interesse di Blair si collegano agli aspetti più caratterizzanti della nuova istituzione. Su questo punto, inoltre, il caso di Barcellona mostra molto chiaramente che – anche se gli attori sono gli stessi – una distinzione tra processo di policy e processo costituente mantiene un'importante valenza esplicativa: ancora una volta, è in termini di preferenze e strategie costituenti che va analizzata la riforma, a prescindere dalle difficoltà dell'arena di policy che tutti gli attori costituenti avevano ben presenti. In una battuta, il problema di trasporto è l'aspetto meno problematico del cambiamento.

Il secondo punto della nostra discussione teorica – forse quello centrale dell'intero lavoro – è la non neutralità della norma e, con essa, la non neutralità dell'attore costituente: in breve, il problema dell'asimmetria degli effetti di una riforma e dell'eventuale insorgenza di conflitti distributivi. Come abbiamo precedentemente chiarito, il punto non è stabilire se una regola sia equa o giusta, ma avere chiaro che – qualunque sia la nostra valutazione – è possibile il verificarsi di situazioni in cui al guadagno di un attore corrisponde la perdita di un altro.

In un'ottica costituente, una riforma per l'istituzione di un governo metropolitano non può, quindi, giudicarsi solo in termini di buon governo, cioè secondo l'assegnazione più o meno ottimale di una certa competenza ad un determinato livello territoriale. Si devono piuttosto considerare gli effetti della riforma sugli attori dell'arena e in particolare sui decisori costituenti. In questo, il governo metropolitano, quale entità territoriale intermedia, si presta tipicamente al problema del conflitto distributivo. La storia istituzionale di entrambe le città evidenzia chiaramente l'aspetto problematico del governo metropolitano, anche qui non per questioni di efficienza, ma per la sua valenza politica. Per gli attori dell'arena, l'abolizione e la ricostituzione del governo metropolitano presentano una dimensione distributiva

che, se si vuole fornire una soddisfacente spiegazione del cambiamento istituzionale, non può essere ignorata.

Inoltre, non sembra che le strategie costituenti abbiano sofferto particolarmente di problemi dovuti all'incertezza del cambiamento. Sembra, al contrario, che tutti gli attori avessero un'idea chiara delle conseguenze che la ri-regolazione avrebbe comportato. Come avevamo accennato, questo non vuol dire che gli attori avessero una perfetta capacità di previsione, ma che potevano o credevano di poter anticipare gli effetti individuali di un cambiamento costituente. Le differenze esibite dai due casi su questo punto dipendono dal potenziale di incertezza che le due riforme avrebbero comportato.

Il caso di Barcellona ha un assetto perfettamente definito già in fase costituente: la natura volontaria del consorzio rende impossibile un'evoluzione post-costituente in un senso non previsto o comunque non affrontabile dagli attori dell'arena. Al di là dell'incertezza che ogni cambiamento naturalmente comporta, gli attori mostrano, se non una perfetta capacità di previsione, una strategia di contenimento del problema entro limiti di trattabilità.

Nel caso di Londra invece, il carattere più dichiaratamente politico e l'ampiezza della riforma comportano un grado di maggior incertezza. Come abbiamo visto, per quanto riguarda i distretti londinesi è plausibile che la successiva evoluzione dell'autorità abbia superato gli effetti previsti, ma è difficile stabilire quale sarebbe stata la strategia costituente delle autorità locali se queste non fossero state soggette, come furono, alla direzione statale. In effetti, la ricostruzione dell'interazione governo-distretti mostra che questi ultimi avrebbero comunque preferito per la GLA un livello inferiore di capacità operativa: se fossero riusciti ad imporre la loro idea di gestione strategica dei trasporti i conflitti che abbiamo registrato non si sarebbero verificati. A sua volta, il governo nazionale mostra una strategia semplice ed efficace di gestione dell'incertezza: i poteri di riserva e il controllo finanziario che, seppure non utilizzati, segnano il confine dell'autonomia del sindaco e della forza del suo mandato diretto.

Nell'elaborazione delle caratteristiche delle politiche costituenti avevamo considerato un ultimo punto: la possibile trascurabilità di un effetto elettorale. Si ricorderà che partendo dal modello della regolazione economica avevamo ipotizzato che le politiche costituenti potessero in molti casi non presentare un processo di distribuzione di

costi e benefici al di fuori dell'arena decisionale, limitando la partecipazione dei non decisori al processo. Questo aspetto suggeriva l'inadeguatezza del modello di regolazione economica e di ogni modello basato sulla massimizzazione del vantaggio elettorale.

Entrambi i casi presentano questo aspetto di chiusura del processo. In particolare l'ATM è un risultato tutto interno alle amministrazioni che gestiscono il servizio: non solo non ci sono attori esterni, ma l'intera dinamica costituente si esprime nell'equilibrio di forze tra i decisori. La riforma londinese mostra un grado di maggiore pluralità, spiegabile soprattutto in base alle caratteristiche della riforma: l'istituzione di un governo direttamente rappresentativo e dalle competenze estese contro la costituzione di un consorzio settoriale tecnico-amministrativo. Tuttavia, l'azione di lobby della comunità imprenditoriale, unico attore esterno ai decisori istituzionali, sembra esaurirsi su un punto specifico: la richiesta di maggiori fondi per il trasporto e l'introduzione della *congestion charge*. In particolare, la precisa forma dell'assetto istituzionale sembra secondaria rispetto alla questione dell'apporto finanziario. Quest'interesse settoriale porta a pensare che l'effetto elettorale della riforma riguardi soltanto l'aspetto più tipicamente distributivo, mentre il disinteresse testimoniato dai deludenti risultati del referendum confermerebbe la caratteristica di chiusura ipotizzata.

L'ipotesi centrale del lavoro – la prevalenza di obiettivi di processo nel caso i decisori costituenti siano soggetti agli effetti distributivi della regola – ha trovato ampia conferma nel test empirico. La ri-regolazione endogena di Barcellona mostra che le strategie degli attori sono fortemente condizionate dal problema distributivo e scarsamente riconducibili a problemi di policy. Così pure, la pluralità di posizioni rispetto agli effetti distributivi nel caso londinese conferma il potere esplicativo dell'ipotesi: basti confrontare la posizione del GOL con quella dei dipartimenti dell'amministrazione centrale, oppure gli attori parlamentari rispetto a quelli locali, per rendersi conto di quanto le strategie costituenti siano condizionate dagli aspetti distributivi.

Allo stesso tempo, è stato notato in più casi come una caratterizzazione esclusiva delle preferenze non potesse restituire un'interpretazione accurata delle strategie costituenti degli attori. Ciò però non diminuisce il valore predittivo dell'ipotesi: in caso di effetti diretti, un decisore perseguirà obiettivi di processo, anche se potrà presentare contestualmente preferenze di contenuto. In questo caso, le conseguenze per l'azione costituente seguiranno l'andamento descritto:

se l'attore attribuisce un peso uguale ai due ordini di obiettivi, lo spazio delle soluzioni per quel problema subirà una riduzione, con la possibilità di opzioni inefficienti ritenute comunque vantaggiose.

Nella costituzione della GLA il caso dei distretti londinesi è forse quello in cui è più chiaro il perseguimento di obiettivi eterogenei. Il consenso su una devoluzione dal centro, e su un'autorità strategica che si occupi dei problemi che i distretti non riescono a risolvere, approssima una strategia costituente allo stesso tempo di contenuto e di processo. Resta vero però che, per quanto riguarda le autorità locali, le possibilità di soluzione del problema di governo dovevano situarsi nel ristretto spazio di non lesione dei poteri di queste. Un discorso analogo può farsi ad esempio per l'azione costituente della Generalitat de Catalunya: in essa sembrano infatti convivere l'interesse per il coordinamento nella pianificazione e l'obiettivo di controllo dell'ambito metropolitano. In questo caso, gli obiettivi di processo e la disomogeneità politica tra livelli di governo spiegherebbero l'interazione tra attori, ma resta comunque l'intenzione di risolvere il problema del deficit di pianificazione dell'area. Anche qui, le possibilità di cambiamento sono limitate dalla presenza contestuale dei due obiettivi.

Se l'ipotesi ha permesso in buona parte una corretta previsione, sono necessarie almeno due avvertenze rispetto alla relazione stabilita tra conflitto distributivo e preferenze.

La prima riguarda il fatto che gli obiettivi di processo non derivano soltanto da un conflitto distributivo rispetto agli effetti della norma. Ciò vuol dire che l'esistenza di effetti distributivi conflittuali è una condizione sufficiente ma non necessaria al perseguimento di obiettivi di processo. Il caso del governo Labour e del contrasto con Livingstone è un esempio di come un governo nazionale intenzionato ad una forte devoluzione possa essere condizionato da questioni di partito che non dipendono dagli effetti distributivi della norma. Nonostante l'effetto Livingstone sia risultato trascurabile, la considerazione più generale che può trarsi è che l'assenza di un conflitto distributivo diretto non assicura il perseguimento di obiettivi di contenuto. Questo può dirsi anche rispetto ai sospetti di una devoluzione strumentale, derivata dall'intenzione di passare il rischio politico al livello metropolitano.

Una seconda precisazione riguarda la natura non necessariamente a somma zero dei giochi costituenti. La costituzione di un nuovo ente

non genera inevitabilmente un problema per gli attori di un'arena decisionale: può infatti esistere uno spazio di competenze che nessuno degli attori è interessato a coprire, creando un'opportunità per un cambiamento di mutuo beneficio e allo stesso tempo efficiente. Il caso di Barcellona può rientrare in questa descrizione: l'autorità intercetta temi di cui attori preesistenti non potevano o non intendevano occuparsi, permettendo di risolvere alcuni dei problemi dell'arena pur mantenendo la natura volontaria e consensuale. Se quest'interpretazione è corretta, va ricordato però che la possibilità di cambiamento efficiente – date le condizioni decisionali rilevate nel caso catalano – sono limitate da una regola di compromesso e da un'ottica di processo. È in questo modo che è possibile comprendere come mai il problema del coordinamento dei servizi resti sostanzialmente fuori dal progetto costituente e dalle successive evoluzioni istituzionali.

La seconda relazione elaborata in sede teorica considerava le differenziali capacità di cambiamento di una regola di compromesso rispetto a decisioni gerarchiche o a maggioranza. È stato già ampiamente evidenziato come una regola compromissoria abbia contribuito nel caso di Barcellona ad un cambiamento incrementale, non lesivo delle prerogative degli attori costituenti. Così pure, si è visto come la possibilità di interazione gerarchica abbia notevolmente ampliato le possibilità istituzionali nel caso londinese, permettendo un cambiamento non incrementale per molti versi osteggiato dagli attori con competenze sui trasporti.

Il confronto tra i risultati delle due riforme mostra differenze di rilievo. Nel caso di Londra non c'è dubbio che il cambiamento delle regole di accesso all'arena corrisponda all'inserimento di un nuovo attore, perfettamente indipendente (pur con le limitazioni dette) sia dal governo centrale che da quello locale e con competenze estese all'intera mobilità. Nel caso di Barcellona, invece, il cambiamento è limitato ad un requisito di entrata in ATM per i soli accordi su finanziamento e pianificazione. In entrambi i casi c'è un cambiamento per quanto riguarda le regole di autorità, cioè il set di mosse permesse, obbligatorie o vietate. Nel caso di Londra, la costituzione di un nuovo attore implica non solo l'attribuzione di nuovi poteri, ma anche una sostanziale revisione delle mosse permesse agli attori che precedentemente gestivano il trasporto: questo sia per quanto riguarda le autorità locali che i dipartimenti centrali. A Barcellona invece questo cambiamento è limitato all'alleggerimento delle barriere politiche alla contrattazione,

permettendo in particolare la partecipazione finanziaria della Generalitat. Infine, la riforma londinese cambia in modo evidente le regole decisionali con l'attribuzione al sindaco di un potere di direzione esteso, tramite la gestione del finanziamento e la facoltà di presiedere il board di TfL. Nel caso di ATM il cambiamento è conseguente all'incontro delle diverse amministrazioni nel consiglio dell'autorità, ma non implica una variazione effettiva delle regole decisionali: un consenso di base e gli equilibri di forza tra attori continuano ad essere il modo normale di gestione delle decisioni e dei conflitti. In conclusione, anche sul versante del grado di cambiamento si può dire che la comparazione ha costituito una sostanziale conferma dell'ipotesi, verificando la maggiore capacità di cambiamento di un modo d'interazione gerarchico rispetto ad una regola di compromesso.

L'implicazione ultima delle ipotesi formulate riguardava il grado di efficienza del cambiamento: un risultato inefficiente nel caso di compromesso tra attori con obiettivi prevalentemente di processo e la possibilità di cambiamento efficiente nel caso di obiettivi di contenuto e con la possibilità di imporre le proprie preferenze sugli attori soggetti al conflitto distributivo. Nonostante l'ipotesi regga al test empirico del caso londinese, l'analisi di ATM impone una riflessione sui limiti della relazione posta tra preferenze istituzionali ed efficienza di policy.

Pur con le precisazioni dette, la riorganizzazione dei trasporti a Barcellona resta il prodotto di un processo incentrato sul riequilibrio di forze tra i titolari del trasporto, attraverso un cambiamento interno alle opzioni di mutuo beneficio e con una prevalenza di obiettivi di processo. Se le limitazioni viste confermano l'ipotesi, dobbiamo interrogarci sui motivi di successo dell'istituzione.

Una possibilità di spiegazione compatibile con la nostra trattazione è la coincidenza del cambiamento efficiente con il cambiamento di processo: nel caso in cui lo status quo non sia stabile, anche una regola di compromesso permette avvicinamenti all'opzione efficiente qualora questa comporti un beneficio per tutti gli attori dell'arena. Questa interpretazione è in parte condivisibile. Un'ottica di scambio di risorse e di mutua dipendenza porta necessariamente ad un miglioramento per tutti i decisori. Se, a livello di processo, questa opzione di mutuo beneficio è associata alla soluzione di problemi dell'arena di policy, avremo anche un cambiamento efficiente.

In questo modo, la nostra ipotesi illustrerebbe bene le limitazioni degli attori nella scelta, senza precludere che all'interno delle opzioni di mutuo beneficio distributivo venga selezionata un'opzione efficiente in termini di contenuto. Così sarebbe possibile spiegare l'evoluzione dall'abolizione della Corporació alla costituzione di ATM: il modello di coordinamento centrale tentato dalla Generalitat e il governo metropolitano momentaneamente accantonato dagli attori locali segnano i limiti all'interno dei quali è possibile scegliere un'opzione risolutiva dei problemi dell'arena. Questa interpretazione è compatibile con la nostra elaborazione e con un modello della funzione di utilità di decisori che presentano obiettivi misti, di contenuto e di processo.

Tuttavia, la difficoltà di previsione dell'efficienza dell'istituzione resta. La nostra ipotesi riguarda le preferenze degli attori ed è quindi limitata al solo disegno istituzionale, senza includere i successivi problemi di implementazione delle politiche. Ciò vuol dire ad esempio che anche nel caso limite di attori con preferenze esclusive di contenuto, la scelta dell'opzione ritenuta efficiente non assicurerebbe l'efficienza di policy. Si tratta di un problema di incertezza connesso alla difficoltà di selezionare l'opzione efficiente, che però non sembra abbia giocato un ruolo determinante nei casi analizzati: le limitazioni evidenziate in ATM sono perfettamente coerenti con il disegno istituzionale, mentre nel caso londinese forse soltanto il progetto dell'assemblea ha mostrato un problema di previsione errata.

Al contrario, ciò che emerge in entrambi i casi è una dinamica inversa a quella tipica dell'implementazione problematica. Seppure in modo diverso, la storia dei due casi descrive un'evoluzione dell'istituzione che segna un incremento del suo peso relativo all'interno dell'arena. Nel caso di Barcellona abbiamo già segnalato l'intercettazione di temi nuovi e l'evoluzione del consorzio con l'allargamento amministrativo e territoriale e – da un punto di vista operativo – con la gestione dell'introduzione del tram. Anche nel caso di Londra si registra una crescita del livello di devoluzione e un aumento della capacità operativa dell'autorità. Al di là degli specifici avvenimenti che caratterizzano nei due casi queste dinamiche è possibile dare un'interpretazione d'insieme coerente con la nostra elaborazione teorica.

Si tratta della distinzione tra arena costituente e arena di policy che abbiamo già considerato tra i problemi di un'interpretazione funzionale. In quel caso abbiamo mostrato come il passaggio tra le due

arene fosse problematico: ipotizzare che la soluzione istituzionale sia un'automatica risposta ai problemi di policy ignora la possibile incongruenza tra attori, preferenze, risorse e interazioni nei due processi. Il punto generale che qui si propone è che questa avvertenza vale anche in senso inverso, nel passare cioè dal gioco costituente in cui si cambiano le regole, al gioco di policy in cui si interagisce secondo regole mutate.

Ciò vuol dire che la nostra elaborazione di preferenze e interazioni riguarderebbe soltanto il gioco costituente: nel caso di conflitto distributivo e interazioni di compromesso, una volta assicurate regole di mutuo beneficio e cambiamenti non lesivi, gli attori potrebbero interagire nel gioco di policy anche cercando risultati non incrementali. In questo modo sarebbe possibile inquadrare l'evoluzione del caso catalano, in cui attori che in fase costituente optano per il minimo cambiamento necessario acquisiscono nelle successive interazioni un'ottica più chiaramente di soluzione dei problemi. Più in generale, l'analisi del processo costituente può dirci come gli attori affronteranno il cambiamento di una regola, ma non come giocheranno successivamente, una volta che quella regola sarà stata approvata. Ciò è vero anche per il caso londinese: il processo di costituzione di un nuovo attore può infatti fornire un quadro soltanto approssimativo delle trasformazioni del policy making del trasporto metropolitano.

Tentando una generalizzazione, queste considerazioni potrebbero portare a rilassare la nostra ipotesi sull'efficienza del cambiamento, estendendo la possibilità di scelte efficienti oltre i pochi casi individuati in sede teorica, e in particolare anche con attori che in fase costituente mostrano una prevalenza di obiettivi di processo. Dato il rischio e l'incertezza connessi al cambiamento, gli attori potrebbero mostrare un atteggiamento maggiormente conservativo per poi cambiare strategia nella fase post-costituente. Ciò detto, il caso di Barcellona mostra che lo spazio delle possibilità offerte da una regola resta comunque limitato, escludendo alcuni risultati dal campo di azione successiva degli attori.

Concludendo, l'apprezzamento degli effetti distributivi delle regole e la conseguente possibilità di perseguimento di obiettivi non esclusivamente di contenuto, costituisce una buona chiave di lettura delle preferenze e delle strategie dei decisori. L'analisi del processo costituente permette di comprendere il quando e il come di un cambiamento, al di là delle sole considerazioni di efficienza. Ciò che però va segnalato è l'importanza concettuale dell'indipendenza delle

arene: in entrambi i sensi – sia partendo da un problema per spiegare il cambiamento che muovendo da questo per l'analisi delle successive interazioni – un'equivalenza tra arena costituente e arena di policy si rivela in parte fuorviante. Al contrario, un'indagine contestuale dei due processi permette una maggiore accuratezza descrittiva ed esplicativa, inquadrando limiti e possibilità offerti da un assetto istituzionale e mostrando le improprietà connesse ad una concezione delle regole quali soluzioni a problemi di policy.

Bibliografia

- Aberbach, J. D. [1999], *A Reinvented Government, or the Same Old Government?*, in C. Campbell and B. A. Rockman, eds., *The Clinton Legacy*, Chatham House
- Akerlof, G. A. [1970] The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3, pp. 488 - 500
- AMB [2007], *Memoria 2003-2007*, Area Metropolitana de Barcelona
- Arrow, K. [1950] A Difficulty in the Concept of Social Welfare, *The Journal of Political Economy*, Vol. 58, No. 4, pp. 328-346
- ATM [1997], *Conveni de Constitució*, www.atm.cat
- [2005], *Estatuts*, www.atm.cat
- [2006a], *Financament del sistema*, www.atm.cat
- [2006b], *Transmet Xifres*, www.atm.cat
- Axelrod, R. [1986] An Evolutionary Approach to Norms, *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4, pp. 1095-1111
- e Hamilton D. [1981] The Evolution of Cooperation, *Science*, New Series, Vol. 211, No. 4489, pp. 1390-1396
- Baker, M. [1997] *London Transport since 1963*, Ian Allan Transport Library
- [1996] *London Transport 1933 – 1962*, Ian Allan Transport Library
- Bardach, E. [1977] *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes Law*, Cambridge University Press
- Barker, T. S. e Robbins, M. [1963] *A History of London Transport, Vol. I, The Nineteenth Century*, Allen and Unwin
- Baumgartner, F. R., Green-Pedersen, C. e B. D. Jones [2006] Comparative studies of policy agendas, *Journal of European Public Policy*, 13:7, pp. 959 – 974

- Becker, Gilbert [1986] The Public Interest Hypothesis Revisited: A New Test of Peltzman's Theory of Regulation, *Public Choice*, Vol. 49, No. 3, pp. 223-234
- Bendor, J. [1985] *Parallel Systems. Redundancy in Government*, University of California Press
- [1995] A Model of Muddling Through, *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 4, pp. 819 – 840
- e Mookherjee, D. [1987] Institutional Structure and the Logic of Ongoing Collective Action, *The American Political Science Review*, Vol. 81, No. 1, pp. 129-154
- Berto, F. [2007] *Logica da zero a Gödel*, Laterza
- Blair, T. [1998] *Leading the way. A new vision for local government*, IPPR Institute for Public Policy Research
- Bowen, E. [1982] The Pressman-Wildavsky Paradox: Four Addenda or Why Models Based on Probability Theory Can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice for Implementers, *Journal of Public Policy*, vol. 2, No.1, pp. 1-21
- Buchanan, J. e Tullock G. [1962], *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press
- Burnham, J. [2006] The governance of transport in London then and now, *Local Government Studies*, Vol. 32, No. 3, pp. 255 – 272
- Burroni, L., Crouch C., Keune M. [2005], Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale, *Stato e Mercato*, n. 75
- Cepiku, D. [2005] Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA?, in *Azienda Pubblica*, numero 1
- Clegg T., Crouch R., Dunleavy P. and Alan Harding (1985) *The Future of London Government*, The Greater London Group, London School of Economics and Political Science
- Conservative Party [1983], *Conservative General Election Manifesto 1983*, Thatcher Archive www.margaretthatcher.org
- [1992], *Conservative General Election Manifesto 1992*, Richard Kimber's Political Science Resources www.psr.keele.ac.uk

- [1997], *Conservative General Election Manifesto 1997*, Richard Kimber's Political Science Resources www.psr.keele.ac.uk
- Crawford, S. E. S. e Ostrom, E. [1995] A Grammar of Institutions, *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3., pp. 582-600
- Crouch, C. [2005] *Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*, Oxford University Press
- Dahl, R. A. [1961] *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press
- D'Arcy M. and MacLean, R. [2000] *Nightmare! The Race to Become London's Mayor*, Politico's Publishing
- David, P. [1985] Clio and the Economics of QWERTY, *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Seventh Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 332-337
- Dente, B. [2004] Amministrazione pubblica, in Bobbio, N., Matteucci, N. e Pasquino, G. *Il Dizionario di Politica*, Utet
- DETR Department of the Environment, Transport & The Regions [1998], *A Mayor and Assembly for London. The Government's proposals for modernising the governance of London*, DETR
- DfT Department for Transport [1998] *A New Deal for Transport: better for everyone*, DfT
- Dowding, K. [1995] Model or metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, *Political Studies*, XLIII, pp. 136 - 158
- DPTOP [1993], *Elements de Reflexió relatiu al consorci de transport metropolità*, Departament de Politiques Territoriales i Obres Publiques, documento fotocopiato
- Fawcett, P. e Rhodes, R. A. W. [2007] Central Government, in Seldon A. ed., *Blair's Britain 1997 – 2007*, Cambridge University Press
- Formez [2006], *Governance interna*, www.formez.it
- Friedrich, C. J. [1940] Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility, in C. J. Friedrich e Mason E. S., *Public Policy*, Harvard University Press

- Gaffney, D., Shaoul J. e Pollock, A. M. [2000] *Funding London Underground: Financial Myths and Economic Realities*, Listening to London 2000
- Galli, G. [1978] *Storia della democrazia cristiana*, Laterza
- Generalitat de Catalunya (1992), *PIT Pla Intermodal de Transporte, volum 1, Memoria*, documento fotocopiato biblioteca DPTOP
- Gibbons, R. [1992] *A Primer in Game Theory*, Pearson Education Limited
- Ginsborg, P. [1989] *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi
- GLA Greater London Authority [2008] *Council Tax Leaflet*, www.london.gov.uk
- Glaister, S. [2007] Transport, in Seldon A. ed., *Blair's Britain 1997 – 2007*, Cambridge University Press
- Scanlon R. e Travers, T. [1999] *The Way Out. An Alternative Approach to the Future of the Underground*, LSE London Discussion Paper no. 1
- Greer, S. L. e Sandford, M. [2006] The GLA and Whitehall, *Local Government Studies*, 32:3, 239 – 253
- Hall, P. A. e Taylor, R. C. R [1996] Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, XLIV, pp. 936 – 957
- Hansard [10.11.97] *House of Commons Debates: Greater London Authority (Referendum) Bill, Second Reading*, www.publications.parliament.uk
- [14.12.98] *House of Commons Debates: Greater London Authority Bill, Second Reading*, www.publications.parliament.uk
- [15.12.98] *House of Commons Debates: Greater London Authority Bill, Second Reading*, www.publications.parliament.uk
- Hardin, G. [1998] Extensions of "The Tragedy of the Commons", *Science*, New Series, Vol. 280, No. 5364, pp. 682-683
- [1968] The Tragedy of the Commons, *Science*, New Series, Vol. 162, No. 3859, pp. 1243-1248
- Harding, A. [1995] *Elite Theory and Growth Machines*, in Judge D., Stoker G. e Wolman H., *Theories of Urban Politics*, Sage publication
- Hayek, F. A. [1945] The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review* 35, 519 – 530

- Hebbert, M. [1998] *London. More by fortune than design*, Wiley
- Travers, T. eds. [1988] *The London Government Handbook*, Cassell Publishers Limited
- Heclo, H. [1972] Policy Analysis, *British Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 83-108
- Hirshleifer [1976] Toward a More General Theory of Regulation: Comment, *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, pp. 241-244
- HMG Her Majesty's Government [1933] *London Passenger Transport Act*, Her Majesty's Stationery Office
- [1947] *Transport Act*, Her Majesty's Stationery Office
- [1962] *Transport Act*, Her Majesty's Stationery Office
- [1969] *Transport (London) Act*, Her Majesty's Stationery Office
- [1984] *London Regional Transport Act*, Her Majesty's Stationery Office
- [1985] *Local Government Act*, Her Majesty's Stationery Office
- [1992] *Local Government Finance Act*, Her Majesty's Stationery Office
- [1999] *Greater London Authority Act*, Her Majesty's Stationery Office
- [1999b] *Explanatory Notes to the Greater London Authority Act 1999*, Her Majesty's Stationery Office
- [2007] *Greater London Authority Act 2007*, Her Majesty's Stationery Office
- Hooghe, L. e G. Marks (2003) Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance, *American Political Science Review* (2003), 97: 233-243 Cambridge University Press
- House of Commons [1999] *Standing Committee Debates on Bills, session 1998-1999, Greater London Authority Bill (Standing Committee A)* www.parliament.uk
- Howlett, M. e Ramesh, M. [1998] Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process, *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No. 3, pp. 466 - 481

- Jenkin, Bernard [14.12.1998] *Intervento 10.57 pm*, in Hansard [14.12.98] *House of Commons Debates: Greater London Authority Bill, Second Reading*, www.publications.parliament.uk
- John, P. [2001] *Local Governance in Western Europe*, Sage Publication
- Judge, D. [1995], *Pluralism*, in Judge D., Stoker G. e Wolman H., *Theories of Urban Politics*, Sage publication, pp. 13-34
- Kaldor, N. [1939] Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, *The Economic Journal*, Vol. 49, No. 195, pp. 549 – 552
- Kavanagh, D. [2007] *The Blair premiership*, in Seldon A. ed., *Blair's Britain 1997 – 2007*, Cambridge University Press
- Kollock, P. [1998] Social Dilemmas: The Anatomy of Cooperation, *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, pp. 183-214
- Kooiman, J. [1993], *Modern Governance: New Government-Society Interaction*, Sage Publications
- [2003], *Governing as Governance*, Sage Publications
- Labour Party [1983], *Labour General Election Manifesto 1983*, Richard Kimber's Political Science Resources www.psr.keele.ac.uk
- [1992], *Labour General Election Manifesto 1992*, Richard Kimber's Political Science Resources www.psr.keele.ac.uk
- [1997], *Labour General Election Manifesto 1997*, Richard Kimber's Political Science Resources www.psr.keele.ac.uk
- La Vanguardia [26.11.1924] *El Gran Metropolitano. Visita a las obras*, pagina 8
- [31.12.1924] *El infante Don Fernando en Barcelona*, pagina 12
- [21.11.1957] *Barcelona, de enhorabuena*, pagina 19
- [20.11.1957] *El ministro Subsecretario de la Presidencia ha remitido a las Cortes Españolas el proyecto de Ley de Ordenación del Transporte de Barcelona*, pagina 4
- [01.02.96] *La tarifa unica del transporte metropolitano comenzará con un máximo de cinco precios*, Ramón Aymerich, pagina 25

- [29.07.1995] *El Gobierno aprueba el acuerdo para financiar el transporte publico de Barcelona hasta 1997*, José Maria Castro y Lluís Sierra, pagina 21
- [11.06.1995] *“Los escándalos ya han pasado” entrevista a Celestino Corbacho, alcalde de l’Hospitalet de Llobregat*, pagina 26, David Miquel
- [3.08.1995] *Maragall pide más competencias para una nueva área metropolitana*, Jaume Aroca, pagina 24
- [24.11.1995] *La tarifas de metro y autobús del àrea de Barcelona se incrementarán un 4,8 en 1996*, Jaume Aroca, pagina 24
- [31.07.2003] *Clos reclama la recuperación de un gobierno metropolitano en cuatro años*, Lluís Sierra, pagina 4
- [25.03.1999] *La guerra del transporte*, Jaume Aroca, pagina 1
- [15.05.2001] *Por fin, el plan de transporte publico*, Jaume Aroca y Elena Castells, pagina 7
- Lemmon, E. J. [1965] *Beginning Logic*, Thomas Nelson and Sons Limited, ed. it. Lemmon, E. J. [1986] *Elementi di Logica*, Laterza
- Levitt, S. D. [1996] How Do Senators Vote? Disentangling the Role of Voter Preferences, Party Affiliation and Senator Ideology, *The American Economic Review*, Vol. 86:3, pp. 425 – 441
- Liberal Democrat [1992] *Liberal Democrat Election Manifesto 1992*, Richard Kimber’s Political Science Resources www.psr.keele.ac.uk
- Liebowitz, S. J. e Margolis, S. E. [1995] Path dependence, Lock-in, and History, *Journal of Law, Economics and Organization*, 11 (1): 205 – 226
- Lindblom, C. E. [1965] *The Intelligence of Democracy*, The Free Press
- [1965] The Science of “Muddling through”, *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, pp. 79-88
- London Underground [1997] *The Future for London Underground, Evaluation of Options*, LUL
- Longo, F. [1999], *La carta municipal*, Aula Barcelona
- Loveland, I. [1999] The Government of London, *Political Quarterly*, 70:1, 91 – 100

- Lowi, T. [1972], Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4 (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310
- Lynn, L. E. [2001] The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for, *Public Administration Review*, vol. 61, No. 2
- Majone, G. [1989] *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press
- Mannings, L. [2006] Traffic and roads since 2000: Policy, politics and perceptions of progress, *Local Government Studies*, 32.3, 273 – 292
- March, J. G. e Olsen J. P. [1983], Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government, *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2, pp. 281-296
- Martinez, P. [2002] *Un proceso dinámico, repleto de retos y oportunidades de futuro*, in Barcelona Metropolis Mediterrania monografico num. 2
- Mayntz, R. [1993], *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, in Kooiman 1993 pp. 9-20
- [2003], *From Government to governance: Political steering in modern societies*, paper presented for the Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11
- Mayor of London [2004] *The Greater London Authority's Consolidated Budget and Component Budgets for 2004-2005*, February 2004 www.tfl.gov.uk
- [2008] *Mayor's Background statement in support of his Final Draft Consolidated Budget for 2008-2009*, <http://www.london.gov.uk/gla/budget/docs/0809bud-draft.pdf>
- McKelvey R. D., McLennan A. M., e Turocy T. L. [2007] *Gambit: Software Tools for Game Theory*, Version 0.2007.01.30 <http://gambit.sourceforge.net>
- McQuaid, R. W. [2000] *The theory of partnership. Why have partnerships?*, in Osborne, S. P. (ed.) [2000], *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge
- Ministerio de Fomento [1998], *Sistema de financiación del transporte público urbano: estudio comparado de España, Francia, Reino Unido y Alemania*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento

- Ministry of Transport [1960] *Reorganisation of the Nationalised Transport Undertaking*, Her Majesty's Stationery Office
- Moe, T. [1989] *The Politics of Bureaucratic Structure*, in Chubb, J. E. e Peterson, P. E., *Can the Government Govern?*, The Brookings Institution
- [1990] Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 6, Special Issue
- NAO National Audit Office, *The Financial Analysis for the London Underground Public Private Partnerships*, NAO Press Office
- [2004] *London Underground PPP: were they good deals?*, NAO Press Office
- Newman, P e Thornley, A. [1997] Fragmentation and Consolidation in the governance of London: Influencing the Urban Policy and Planning Agenda, *Urban Studies*, vol. 34, no. 7, pp. 967-988
- North, D. [1990] *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press
- [1991] Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, N. 1, pp. 97 - 112
- Olson, M. [1965] *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press
- Ordeshook, P. C. [1986] *Game Theory and Political Theory. An Introduction*, Cambridge University Press
- Osborne, D. e T. Gaebler [1992], *Reinventing Government*, Penguin
- Ostrom, E. [1990], *Governing the Commons*, Cambridge University Press
- [2005] *Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies*, in Ménard, C. and Shirley, M. M. (eds.) *Handbook of New Institutional Economics*, pp. 819-848, Springer
- [2007], *Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*, in Sabatier, P. ed, *Theories of the Policy Process*, Westview Press
- O'Toole, L. [2000] Research on policy implementation: assessment and prospects, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, n. 2, pp. 263-288

- [1986] Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field, *Journal of Public Policy*, Vol. 6, no. 2, pp. 181-210
- Peltzman, S. [1976] Toward a More General Theory of Regulation, *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Conference on the Economics of Politics and Regulation, pp. 211-240
- Peritz, R. J. [1990] A Counter-History of Antitrust Law, *Duke Law Journal*, Vol. 1990, No. 2, Frontiers of Legal Thought I, pp. 263 -320
- Pernau, G. [2001] *Barcelona y el coche. Cien años de amor y odio*, Ajuntament de Barcelona
- Pierson, P. [2000] Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251 – 267
- Pilgrim, M. [2006] London Regional Governance and the London Boroughs, *Local Government Studies*, 32:3, 223 – 238
- Pimlott, B. e Rao, N. [2002] *Governing London*, Oxford University Press
- Pollitt, C. [2000], Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impact of Public Management Reform, *Public Management* 2(2): 181 – 200
- Porter, R. [1994] *London: A Social History*, Hamish Hamilton
- Pressman, J. L. e Wildavsky, A. [1973] *Implementation*, University of California Press
- Rae, D. e Taylor, M. [1971] Decision Rules and Policy Outcomes, *British Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 1, pp. 71 – 90
- Rams, L. [2002], *El Pla director d'infraestructures 2001-2010 i el seu finançament*, Nota d'Economia 73
- Rao, N. [2006] Introducing the New Government of London, *Local Government Studies*, 32:3, 215 – 221
- Rawsley, A. [2000] *Servants of the People. The Inside Story of New Labour*, Hamish Hamilton Ltd
- Ragonini, G. [2001] *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino
- Rhodes, G. [1970] *The Government of London. The Struggle for Reform*, London School of Economics and Political Science

- [1972] *Highways, Traffic and Transport* in Rhodes, G. ed. *The New Government of London*, London School of Economics and Political Science
- Rhodes, R. A. W. [1996] The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, XLIV. 652--667
- [1997], *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press
- Riker, W. H. [1980] Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions, *The American Political Science Review*, Vol. 74, No. 2, pp. 432 – 446
- Rose R. (1980), *Challenge to Governance: Studies in Overloaded Politics*, Sage Publications
- Sabatier, P. A. [1991], Toward Better Theories of the Policy Process, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 2, pp. 147-156
- Sánchez Blanco, A. [2006] *Organización intermunicipal*, Iustel
- Scharpf F. W. [1997], *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press
- [1994] Games real actors could play. Positive and negative coordination in embedded negotiations, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No. 1, pp. 27-53
- [1988] The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration, *Public Administration*, Vol. 66, pp. 239-278
- Schlager, E. [2007], *A Comparison of Frameworks, Theories and Models of the Policy Process*, in Sabatier, P. *Theories of the Policy Process*, Westview Press
- Seldon, A. [2007] *The net Blair effect, 1994-2007*, in Seldon A. ed., *Blair's Britain 1997 – 2007*, Cambridge University Press
- Shepsle, K. A. e Boncek, M. S. [1997] *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, Norton & Co.
- Silke A. e Kriesi H. [2007], *The Network Approach*, in Sabatier P., *Theories of the Policy Process*, Westview Press
- Simon, H. [1969] *The Sciences of the Artificial*, MIT Press

- Skelcher, C. and Stewart, J. [1993] *The appointed government of London*, Paper prepared for the Association of London Authorities, November
- Steinmo, S., Thelen, K. e Longstreth, F. [1992] *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press
- Stigler, G. [1971] The Theory of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 3-21
- Stoker, G. [1998], Governance as Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*, Vol. 50 Issue 155 Page 17-28
- [1995], *Regime Theory and Urban Politics*, in Judge D., Stoker G. e Wolman H., *Theories of Urban Politics*, Sage publication
- Streeck, W. e P. Schmitter [1985], *Private Interest Government*, Sage Publications
- Sweeting, D. [2002] Leadership in Urban Governance: The Mayor of London, *Local Government Studies*, 28:1, 3
- Tetteh, E. [2008] *Election Statistics: UK 1918-2007*, House of Commons Library Research Paper 08/12, 1 February 2008 <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/rp08-012.pdf>
- TfL Transport for London [2002] *The Greater London (Central Zone) Congestion Charging Order 2001. Report to the Mayor of London*, www.tfl.gov.uk
- [2004] *Impacts Monitoring. Second Annual Report*, www.tfl.gov.uk
- [2007] *Achievements 2007*, www.tfl.gov.uk
- [2008] *Business Plan 2009/10 – 2017/18*, www.tfl.gov.uk
- [2008a] *Cleaner Air for Greater London*, www.tfl.gov.uk
- The Economist [14.07.2001] *The mayor's GBP5 flutter. London's road pricing scheme: Road charges will have to be much higher than proposed to cut congestion*
- The Evening Standard [19.01.1999] *The tube will get worse before it gets better*

- [14.12.2000] *Round Two In Vital Tube Talks: Round Mayor backs his new chief to convince Prescott over 'son of PPP'*
- [21.12.2000] *Blair is ready to make concessions on tube and ppp*
- [03.07.2001] *Kiley Tells Blair: There's No Chance Of A Ppp Deal*
- [06.07.2001] *Kiley Leads All-Out War On Tube Ppp: Court fight with Blair to stop sell-off*
- [06.07.2001b] *Blair shares my doubts over Tube ppp, says Kiley*
- [23.07.2001] *Legal Showdown On Ppp: but both sides are threatening to appeal so it could go on for another nine months*
- [25.07.2001] *PPP is Chancellor's Flawed Ego trip*
- [08.02.2002] *PPP backlash as angry Labour MPs vent election fears*, by Mark Benham, Ben Leapman e Robert Lea
- [17.06.2004] *Scandal of the ppp sell out*, by Christian Wolmar
- The Guardian [22.11.2000] *Face it: the tube is a disgrace and the ppp is a dead duck. There is still time to fix the capital's transport system*, by Polly Toynbee
- [04.05.1998] *Capital idea wavering towards a 'Yes' vote: A mayor for London*, by Michael White
- [05.05.2000] *Making of a Mayor. Rise and fall of the candidates*, by Julia Hartley-Brewer
- [08.05.2000] *Livingstone seeks grand coalition: Assembly Labour in London faces jobs dilemma*, by P. Wintour, N. Watt e V. Dodd
- Thornley A., Rydin Y., Scanlon K. e West K. [2002] *The Greater London Authority – Interest Representation and the Strategic Agenda*, LSE London Discussion Paper Number 8
- Torres, J. [2004], *La Mobilitat: Quasi Un Model*, Aula Barcelona
- Travers, T. [2004] *The Politics of London*, Palgrave Macmillan
- e Jones, G. [1997] *The New Government of London*, Joseph Rowntree Foundation
- Jones, G. Hebbert, M. e Burnham, J. [1991] *The Government of London*, Rowntree Foundation

- True, J. L., B. D. Jones e F. R Baumgartner [2007] *Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking*, in Sabatier, P. ed., *Theories of the Policy Process*, Westview Press, pp. 155-187
- Tsebelis, G. [1992] *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, University of California Press
- Voigt, S. [1997] Positive Constitutional Economics: A Survey, *Public Choice*, Vol. 90, No. 1/4, Constitutional Political Economy, pp. 11- 53
- Weber, M. [1922] *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, ed. italiana [1968] *Economia e Società*, Edizioni di Comunità
- Weinreb B., Hibbert C., Keay J. e Keay J. [2008] *The London Encyclopaedia*, Macmillan
- Weiss, A. and Woodhouse, E. (1992) Reframing Incrementalism: A Constructive Response to the Critics, *Policy Sciences*, 25:3, pp. 255-273
- Wolmar, C. [2002] *Down the Tube. The Battle for London's Underground*, Aurum Press
- [2004] *The Subterranean Railway*, Atlantic Books London