



Mario Castagna

Pensare il territorio. I think tank e i nuovi attori delle politiche pubbliche territoriali

Negli ultimi anni abbiamo visto nascere nuovi attori impegnati a elaborare proposte di policies al di fuori dei tradizionali canali istituzionali della amministrazione pubblica. In particolare, in Italia abbiamo assistito alla nascita di numerosi think tank impegnati in autonomi programmi di ricerca.

Durante il lungo ciclo neoliberista è diminuito il potere degli apparati statali e sono stati 'liberalizzati' non solo i processi economici ma anche quelli decisionali, divenuti sempre più complessi e frammentati (Legales, 2002). Se prima era facile identificare la catena dei processi decisionali e comprendere gli attori e i luoghi di ideazione delle politiche pubbliche, negli ultimi anni abbiamo assistito a una proliferazione dei centri decisionali, a una sovrapposizione delle responsabilità e a una diluizione del potere centrale statale in numerosi centri di potere locali. In Italia il crollo del sistema politico della Prima Repubblica, basato sulla centralità dei partiti politici nazionali, ha introdotto un ulteriore elemento di destrutturazione dei processi di costruzione delle politiche pubbliche (Ignazi, 2002). Nel passaggio tra la Prima e la Seconda Repubblica, ma in realtà questo processo affonda le proprie radici negli ultimi tre decenni, entrano in crisi sia i processi di costruzione di consenso intorno alle politiche pubbliche sia i processi di costruzione di senso. A crollare simultaneamente sono quindi non solo le forme dell'intervento pubblico in campo economico e sociale, ma anche il suo contenuto (Renzoni, 2012).

La frammentazione del potere ha significato anche la frammentazione dei luoghi del pensiero strategico e la comparsa di nuovi attori nell'arena decisionale, tra cui i think tank.

Esistono discordanze sulla definizione di think tank. Spesso si considerano tali i centri di ricerca fondati dall'amministrazione pubblica per fornire un supporto scientifico all'azione di governo. Altri considerano think tank anche i centri studi interni a grandi organizzazioni come banche, imprese e università, orientati al mondo delle policies (Rich, 2004). In questo articolo si utilizzerà la definizione di think tank offerta da Stone: «independent (and usually private) policy research institutes containing people involved in studying a particular policy area or a broad range of policy issues, actively seeking to educate or advise policy makers and the public through a number of channels» (Stone, 2000).

La loro genesi affonda le radici nel sistema politico americano caratterizzato da una amministrazione federale debole, l'assenza di partiti politici programmaticamente

forti e da un enorme ricorso allo spoils system come strumento di attuazione delle politiche pubbliche (Diletti, Castagna e Gianmaria, 2012). Il termine think tank identificava inizialmente le sezioni speciali che il Dipartimento della Difesa statunitense aveva costituito per l'analisi dell'andamento della Seconda guerra mondiale. Nel dopoguerra il nome think tank venne usato anche per altre organizzazioni, la prima delle quali fu la Rand Corporation, che avevano come proprio core business l'ideazione e l'implementazione delle politiche pubbliche. In seguito il termine venne usato anche per istituzioni sorte ben prima della Seconda Guerra Mondiale, come ad esempio la Russel Sage Foundation, nata nel 1907, o la Brookings Institution nata nel 1916 (Diletti, 2009).

Il termine think tank raggiunge il grande pubblico italiano durante la presidenza americana di George W. Bush, per il ruolo svolto dai think tank conservatori come l'American Enterprise Institute durante l'invasione dell'Iraq, ma istituzioni che possono rientrare nella categoria dei think tank sono presenti in Italia sin dagli anni '60 (Diletti, 2009).

L'evoluzione della storia dei think tank in Italia è strettamente correlata con la storia e l'evoluzione del sistema politico. Non è un caso che l'esplosione del numero di questi centri avvenga nel passaggio tra la Prima e la Seconda Repubblica quando, sgretolatosi il sistema dei partiti, si fatica a ricostruire un nuovo principio d'ordine del sistema politico (Diletti, Castagna e Gianmaria, 2012).

Ad oggi è difficile stimare il numero di think tank attivi in Italia sia per la mutevolezza che caratterizza questo mondo, con continui nuovi centri che nascono e altrettanti che concludono la loro attività, sia perché non esiste una definizione univoca. Una recente ricerca (Diletti, Castagna e Gianmaria, 2012) ne ha contati 106, considerando solamente i centri di ricerca indipendenti da partiti o istituzioni che cercano di influenzare l'arena pubblica e il processo decisionale.

Capire quale sia la produttività scientifica di questi centri non è semplice. Il 30% dei think tank italiani si è costituito intorno a una specifica personalità politica (i think tank personali), il 20% svolge un'attività di memoria, mentre solo il 40% di questi centri si occupa di uno o più specifici settori di policy (Diletti, Castagna e Gianmaria, 2012).

Sono pochi i think tank che si occupano di politiche territoriali e quasi sempre lo fanno non in via esclusiva. Inoltre, le istituzioni che si occupano esclusivamente di politiche territoriali, come ad esempio la Società Geografica Italiana o l'Istituto Nazionale di Urbanistica, sono solo in parte assimilabili ai think tank.

Cosa fanno i think tank nell'ambito delle politiche territoriali

Non si può sostenere che i think tank abbiano sostituito i tradizionali centri decisionali nell'elaborazione delle politiche pubbliche, però la nascita di queste istituzioni di ricerca segnala l'esigenza di approfondire le nuove forme di costruzione del senso e del consenso intorno alle politiche pubbliche.

Seppur pochi, alcuni think tank lavorano nel campo delle politiche territoriali e alcuni di questi centri operano chiaramente su scala locale. I loro interlocutori sono gli enti locali e i centri decisionali di prossimità, e il loro lavoro di ricerca si concretizza spesso in studi e ricerche volte a fornire soluzioni a problemi locali e definiti. È il caso ad esempio del Progetto Nord della Fondazione Irso (Perulli e

Pichierri, 2010; Conti, 2010; Perulli, 2010) che conduce un vasto programma di ricerca sullo sviluppo territoriale delle regioni del nord Italia.

Un'altra fondazione di ricerca interessata a fornire soluzioni per un determinato contesto locale è la Fondazione Nordest. L'attività di questo think tank copre un ampio settore di intervento, dalle politiche sociali all'agricoltura, ma concentra la propria attenzione sulle politiche territoriali per il Nord Est italiano. L'osservatorio infrastrutture della Fondazione analizza da tempo la situazione delle grandi reti di comunicazioni della regione e propone, nei periodici rapporti di ricerca, progetti e piani per la risoluzione delle numerose problematiche dell'area (Fondazione Nordest, 2013).

Altre istituzioni lavorano invece su scala nazionale. La Società Geografica Italiana ha pubblicato nel 2012 il proprio rapporto annuale dedicato ai nuovi spazi dell'agricoltura italiana. Questo centro non può essere considerato un think tank a tutti gli effetti, assomigliando molto più a un'istituzione culturale pubblica, ma persegue comunque una propria autonoma agenda di ricerca. Nel rapporto annuale 2012, (Pollice, 2012), il tema dell'agricoltura viene analizzato non solo nelle sue dinamiche economiche o sociali ma anche attraverso la lente degli effetti territoriali che l'agricoltura produce sul territorio italiano. Il valore strategico dell'agricoltura non è dunque soltanto nella sua capacità di produrre reddito e occupazione, ma anche nel suo contributo alla manutenzione del territorio e soprattutto, in linea con la grande tradizione di studi geografici italiani, alla dimensione antropologica delle comunità agricole, come alla valorizzazione identitaria delle aree rurali (Pollice, 2012).

Sul tema della destinazione d'uso dei suoli italiani è molto significativo il lavoro portato avanti dall'Istituto Nazionale di Urbanistica e da Legambiente attraverso il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS). Anche in questo caso non è possibile individuare nell'attività di questo centro il lavoro tipico di un think tank, dal momento che esso rappresenta un osservatorio costituito da due organizzazioni preesistenti. Il CRCS però mutua dai think tank tradizionali la volontà di incidere sull'agenda politica, nello specifico sull'annoso tema del consumo di suolo, cercando di costruire al riguardo un consenso diffuso.

In questa relazione diretta con l'opinione pubblica, il CRCS utilizza raffinate tecniche di 'marketing' delle proprie idee, aggiungendo nuove funzioni ai tradizionali compiti di ricerca ed elaborazione di proposte di policies. Oltre alla costruzione del senso di una politica pubblica, questa tipologia di think tank si preoccupa quindi anche della costruzione del consenso intorno ad una politica pubblica, attraverso il disciplinamento politico delle idee.

I prodotti di ricerca del CRCS si pongono come obiettivo non solo di documentare e analizzare questo fenomeno, ma soprattutto di agevolare il giusto sostegno intorno a una politica di limitazione del consumo di suolo agricolo. La forte relazione con un movimento ambientalista come Legambiente garantisce alle ricerche del CRCS la giusta cornice di mobilitazione intorno alle proposte di policy portate avanti da questo centro.

In questo fenomeno di forte correlazione tra senso e consenso delle politiche pubbliche troviamo forse l'aspetto più innovativo delle ricerche portate avanti dai think tank in Italia e allo stesso tempo la fotografia più limpida della

frammentazione e della complessità dei rapporti tra conoscenza e decisione in epoca contemporanea. In fondo, si tratta della lunga storia dei rapporti tra scienza e potere: svanita l'illusione della tecnica neutra e positiva, ci troviamo ad analizzare quali forme possa assumere l'influenza dell'uomo di scienza e di cultura sul governo (Diletti, 2009). Se nell'epoca dei partiti di massa questo rapporto assumeva la forma dell'intellettuale organico, oggi questi rapporti passano attraverso l'esternalizzazione dei processi di studio e ricerca da parte dei partiti e delle istituzioni, l'emersione di un insieme di specialisti delle diverse politiche pubbliche, e l'attivo coinvolgimento dei cittadini nella costruzione del consenso intorno a determinate proposte di policies.

Il CRCS per diffondere le proprie ricerche utilizza la forma del rapporto annuale, uno strumento tipico di molti centri di ricerca (CRCS, 2012). Il rapporto annuale sul consumo di suolo istituzionalizza la conoscenza sul fenomeno, costruisce un evento annuale capace di catalizzare l'attenzione della stampa e dell'opinione pubblica, e diviene strumento di mobilitazione diffusa con dibattiti, piccole ricerche e seminari preliminari durante tutto l'anno.

Anche il Censis utilizza il rapporto annuale come strumento principale per diffondere la propria agenda di policies nell'opinione pubblica. Il Censis è una delle istituzioni private di ricerca più famose in Italia e, ad oggi, una delle istituzioni più grandi sia per quel che riguarda il bilancio annuale (circa 5 milioni di euro) sia per quel che riguarda il numero di ricerche condotte (circa 70 nel 2011) (Diletti, Castagna e Gianmaria, 2012). Anche in questo caso la definizione di think tank è poco calzante perché il Censis conduce buona parte delle proprie ricerche su committenza ed è quindi difficile individuare un'agenda autonoma di ricerca.

Il rapporto annuale sulla situazione sociale del paese, presentato sempre in concomitanza con il rapporto annuale sulla situazione economica italiana della Banca d'Italia, rappresenta però lo strumento attraverso il quale il Censis sistematizza le proprie ricerche e ne offre un quadro d'insieme esaustivo e coerente. Il Censis ha inoltre costituito la Rete Urbana delle Rappresentanze che si occupa specificamente di ricerche sulle politiche urbane. Nel caso del Censis, però, sono scarse le indicazioni di policies e l'obiettivo dei rapporti di ricerca è più costituire una corposa rappresentazione dei fenomeni che costruire possibili iniziative di politiche pubbliche.

Totalmente diversa è la mission di Italiadecide, un think tank 'puro' che «nasce con l'intento di promuovere una analisi condivisa e realistica dei problemi di fondo del nostro Paese per guardare al futuro attraverso strategie di medio-lungo periodo. Tra questi problemi spiccano le difficoltà del sistema decisionale, che costituiscono il principale campo di ricerca» (Italiadecide, 2012). L'influenza sul processo decisionale è quindi l'obiettivo dichiarato di questo think tank che ha lavorato molto sul tema delle politiche territoriali con due rapporti annuali dedicati alle reti infrastrutturali in Italia (Italiadecide 2009, Italiadecide 2010) e attraverso il lavoro di un osservatorio permanente sempre sulle infrastrutture.

In questo caso il lavoro di questa istituzione è orientato chiaramente all'influenza sul processo decisionale, costruendo il contesto ambientale attraverso il quale le classi dirigenti coinvolte condividono nozioni comuni. La costruzione del senso di una politica pubblica si associa alla costruzione del consenso degli attori coinvolti nel processo decisionale. A differenza del CRCS, però, Italiadecide ha come

interlocutori privilegiati le élite decidenti. Guardando quindi ai suoi prodotti di ricerca, il consenso intorno a una politica pubblica andrebbe valutato alla luce dell'influenza che un attore può mettere in campo, piuttosto che sulla visibilità della propria iniziativa. In questo caso il sapere abita quasi le stesse stanze del potere, e le sfere della conoscenza e della decisione rischiano di coincidere.

Misurare l'influenza di un think tank non è mai cosa facile perché il processo di costruzione di una politica pubblica agisce su diversi livelli e attraverso diversi attori. Ricostruire dall'ideazione all'implementazione il processo di costruzione di una politica pubblica è un difficile lavoro di analisi che coinvolge discipline e metodologie differenti. Nel caso di Italiadecide, analizzando gli attori coinvolti nelle ricerche e nei gruppi di lavoro e studiando i rapporti di ricerca si possono individuare due forme di influenza.

La prima è legata ad alcune proposte concrete contenute nei rapporti sulle infrastrutture che sono divenute norme contenute in alcuni provvedimenti del governo Monti (Diletti, Castagna e Gianmaria, 2012). L'obiettivo principale è quello di diminuire il gap infrastrutturale tra l'Italia e gli altri paesi europei introducendo procedure più veloci per la realizzazione delle grandi opere e adeguati processi di partecipazione. Dalle attività di Italiadecide è giunta al Parlamento italiano la prima proposta di introduzione del 'dibattito pubblico' come processo di partecipazione dei cittadini nelle decisioni sulle grandi opere infrastrutturali.

L'altra forma di influenza è legata non ai processi legislativi, ma a quelli di governo dei processi amministrativi analizzando il network degli attori coinvolti. Nel caso di Italiadecide la forte presenza trasversale di attori coinvolti in varie fasi di costruzione delle grandi opere (imprese, enti locali, amministrazione pubblica) garantisce in teoria una grande influenza, anche se la visibilità esterna di molte iniziative organizzate da questo think tank potrebbe essere estremamente inferiore alla visibilità di altri think tank apparentemente più influenti.

I mille rivoli della riflessione strategica

Apparentemente fragili, i think tank italiani sono in realtà una delle forme più versatili ed efficaci di costruzione delle politiche pubbliche italiane. Questo avviene non tanto per l'elevata produttività scientifica di questi centri, quanto per il loro ruolo di cerniera tra la conoscenza e il potere, e tra le diverse sfere del potere decisionale.

Secondo la ricerca già citata precedentemente, i think tank italiani hanno una produttività scientifica molto bassa e svolta per lo più all'interno dei confini nazionali (Diletti, Castagna e Gianmaria, 2012). Ciononostante, è la potente rete di relazioni che possono mettere in campo a sottolineare il loro ruolo nei processi decisionali. Più che come serbatoio di pensiero – questa l'esatta traduzione di think tank – andrebbero considerati come serbatoi di relazioni, dei *think net*. Nella frammentazione del potere italiano, queste istituzioni sono utili, ma soprattutto agili canali di collegamento tra il mondo accademico e il governo, tra le istanze locali e quelle nazionali, tra mobilitazione dei cittadini e mondo politico. Sono inoltre luogo privilegiato di incontro delle classi dirigenti, mondi di cerniera tra le diverse istanze politiche presenti oggi nel panorama pubblico italiano. Rispondono quindi non solo all'esigenza degli attori coinvolti nei processi decisionali di avere

un adeguato *know how*, ma soprattutto a quella di avere un altrettanto adeguato *know who*: rispondono quindi all'esigenza di individuare altri attori, coinvolgendone di nuovi e valorizzandone altri.

Il rischio vero, e questo vale soprattutto per la costruzione delle politiche pubbliche in ambito territoriale, è che perpetuino la frammentazione senza arrivare a una sintesi di grande valore strategico.

Esiste quindi in Italia uno spazio per la riflessione strategica di sistema? Oggi la risposta sembra negativa, mentre nel passato l'Italia è stata capace di grandi riflessioni strategiche. Alcune provenivano dai centri studi delle grandi aziende pubbliche, come ad esempio la riflessione sulle politiche energetiche dell'Eni di Enrico Mattei, altre invece erano formulate dall'amministrazione pubblica con l'aiuto delle competenze che animavano il dibattito culturale dell'epoca, come il Progetto '80.

La storia del Progetto '80 rappresenta forse l'ultimo tentativo di pensare allo sviluppo territoriale del paese al di sopra della frammentazione di interessi, responsabilità e competenze esistenti in Italia. Come scrisse Giorgio Ruffolo nella preparazione del Progetto '80, un progetto è «intenzione di finalità e di ordine, che trascende la gestione, ma rifiuta l'utopia. È un concetto costruttivo. Progetto è un sistema di obiettivi e di norme inteso a regolare lo sviluppo della società secondo una volontà consensuale. Esso esprime al contempo una esigenza di senso e di consenso, attorno a certi obiettivi e a certe regole» (in Renzoni, 2012).

Finita l'epoca dei piani quadriennali e quinquennali, l'Italia si trova oggi stretta tra le indicazioni volontaristiche dei programmi comunitari e il realismo delle strette condizioni di finanza pubblica. In questa tensione è difficile individuare una riflessione strategica capace di mischiare senso e consenso. I think tank italiani dimostrano di aver colto l'esigenza di questa domanda di senso delle classi dirigenti italiane, ma rischiano purtroppo di perdersi nei mille rivoli della complessa struttura del potere decisionale contemporaneo. [⇒indice]

Riferimenti Bibliografici

Conti, S. (2010), *Nord regione Globale. Il Piemonte*, Bruno Mondadori, Milano.

CRCS Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (2012), *Rapporto 2012*, Inu Edizioni, Roma.

Diletti M. (2009), *I Think Tank. Le fabbriche delle idee in America e in Europa*, Il Mulino, Bologna.

Diletti M., Castagna M. e Di Gianmaria L. (2012), "I think tank in Italia", Presentazione della ricerca Vodafone Italia - Università La Sapienza. Accessibile all'indirizzo <http://www.key4biz.it/files/000214/00021401.pdf>

Ignazi, P. (2002), *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Bari-Roma.

Italiadecide (2012), "Osservatorio infrastrutture", reperibile su www.italiadecide.it

Italiadecide (2009), *Infrastrutture e territorio. Rapporto 2009*, Il Mulino, Bologna.

Italiadecide (2010), *L'Italia che c'è. Le reti territoriali per l'unità e per la crescita. Rapporto 2010*, Il Mulino, Bologna.



- Le Gales P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, New York, Oxford University Press, New York.
- Fondazione Nord Est (a cura di, 2013), “Osservatorio infrastrutture”, visitabile alla pagina <http://www.fondazione Nordest.net/Osservatorio-Infrastrutture.33.html>
- Perulli P. (2010), *Nord regione Globale. Il Veneto*, Bruno Mondadori, Milano.
- Perulli P. e Pichierri A. (a cura di, 2010), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino.
- Pollice F. (a cura di, 2012), *Rapporto annuale 2012. I nuovi spazi dell'agricoltura italiana*, Società Geografica Italiana, Roma.
- Renzoni C. (2012), *Il progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Alinea, Firenze.
- Rich A. (2005), *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stone D. (2000), “Think Tank Transnationalisation and Non-profit Analysis, Advice and Advocacy”, *Global Society*, 14(2), 153–172.