

# Analisi delle Politiche Pubbliche

Mattia Zulianello

[mattia.zulianello@dispes.units.it](mailto:mattia.zulianello@dispes.units.it)

# Cosa devo studiare per l'esame?

- G. Ieraci, Le politiche pubbliche. Teorie, concetti, metodi, Torino, Utet, 2016.
- Design And Commissioning Of Counterfactual Impact Evaluations A Practical Guidance for ESF Managing Authorities, European Commission Directorate-General for Employment (2012).
- Poliarchie, vol. 3, n. 2, 2020, numero monografico su Emergenza, Tecnocrazia, Democrazia (in uscita a gennaio 2021)

# Indice

FORUM – *La crisi pandemica COVID-19 in Friuli-Venezia Giulia e in Italia.*  
*Un’analisi multidisciplinare*

## IL QUADRO POLITICO E L’INTERGIOCO DEGLI INTERESSI

- 115 Decisione politica, interessi organizzati e territori nello ‘stato di emergenza’  
*Paolo Feltrin*
- 143 Esperti e democrazia nella gestione delle emergenze  
*Giuseppe Ieraci*
- 157 Interessi e conflitti organizzativi nella gestione delle emergenze socio-politiche  
*Alessia Vatta*

## IL QUADRO SOCIALE. IL SISTEMA CARCERARIO E LE ATTITUDINI DEI GIOVANI

- 173 Uno studio sull’affollamento delle carceri durante l’epidemia di Covid-19 in Italia  
*Domenico De Stefano, Sara Jovanovic, Alessandro Pannozzo e Fabio Vlacci*
- 197 Pandemic at school: students’ narratives during the COVID-19 lockdown in Trieste  
*Federica Misturelli*
- 222 The Post-Pandemic World. The Hopes of the Young and their Desire to Take Part in  
Building a New World  
*Ornella Urpis*
- 236 I giovani e le relazioni internazionali al tempo del COVID-19  
*Moreno Zago*

## IL QUADRO NORMATIVO. LE ISTITUZIONI GIURIDICHE IN TEMPO DI EMERGENZA

- 262 L’attività emergenziale delle istituzioni ai tempi del COVID-19  
*Fabio Corigliano*
- 280 COVID-19: From Sanitary Emergency to Human Rights Crisis. The Pandemic and  
the European Convention on Human Rights  
*Anca Alexandra David*

# E il ricevimento?

- Concordiamo una data e un orario per un ricevimento in forma telematica via mail:

[mattia.zulianello@dispes.units.it](mailto:mattia.zulianello@dispes.units.it)

# Introduzione

- La lingua inglese offre diverse declinazioni della radice polis, che sono divenute di uso comune nella scienza politica per la loro immediatezza, laddove nella lingua italiana occorrerebbe ricorrere a definizioni estese per cogliere gli stessi fenomeni.
- Con politics s'intende «lo studio del potere, inteso come la capacità di influire sulle decisioni prese dagli individui». In questo senso, la politics riguarda tanto l'analisi dei regimi politici che degli attori e dei processi che si svolgono al loro interno. Con policy s'intende un programma d'azione, caratterizzato da provvedimenti e interventi proposti da attori politico-sociali [Cfr. Cotta, Della Porta, Morlino 2001, pp.30-33].

# Introduzione

- Lo studio delle politiche pubbliche si è sviluppato in Italia solo in anni recenti.

“La scienza politica è stata infatti lungamente lo specchio di una classe politica concentrata essenzialmente sulla lotta per il potere, sui modi per conseguirlo e di distribuirlo all’interno delle istituzioni pubbliche” (Capano e Natalini 2020:9)

- Dente (1990) sottolineava la difficoltà di ricostruire le dinamiche di policy e come lo stato si fosse concentrato sulle politiche regolative.

# Le politiche pubbliche in Italia

- Crollo del sistema partitico della cd. Prima Repubblica (micro e metapolitiche). Ossia: leggine e battaglie 'ideologiche'
- Elettorato insoddisfatto e volatilità elettorale
- Molte politiche sottoposte a vincoli esterni (UE e mercati)
- Ma le promesse elettorali restano
- Coalizioni di governo eterogenee

# Le politiche pubbliche in Italia

- La corsa alle riforme espediente narrativo e competitivo
- Instabilità politica non ha consentito una durata fino alla fase dell'attuazione. Spesso impossibile valutare gli esiti
- Alternanza ha spesso portato a stravolgimenti delle politiche in corso d'opera... per sottolineare la propria diversità nei confronti degli elettori.

# Le politiche pubbliche in Italia

- Fattori esterni: crollo del Muro di Berlino, globalizzazione, processo di integrazione europea
- Fattori interni: problemi economici cronici, tangentopoli
- Riforme incompiute, malcompiute (Titolo V), sistema dei partiti che, nonostante i cambiamenti, resta polarizzato.
- Ascesa (?) del populismo in Italia.

# Attori, idee, strumenti

- Le politiche pubbliche sono fatte di attori che hanno idee e che cercano di disegnare le modalità dell'intervento pubblico adottando e facendo funzionare specifici strumenti di politica pubblica.

# Attori

- Gli attori sono i veri protagonisti del processo di policy making: sono loro a decidere e quindi a interpretare secondo la propria visione delle cose o dei loro interessi cosa deve essere fatto e come deve essere fatto.
- Quindi, le modalità con cui agiscono e interagiscono tra loro fanno la differenza nella dinamica delle politiche.

## Attori – Governo

- Ruolo centrale del governo è un fenomeno che caratterizza tutta la Seconda Repubblica
- Indebolimento del parlamento e stravolgimento del sistema partitico tradizionale
- Decreti legge, centralità del «Premier»

## Attori - Partiti

- Ruolo ambiguo, sfuggente, ma in crescita dopo una fase di declino.
- Quota 100 e reddito di cittadinanza, ad esempio, sottolineano come su certe politiche di “bandiera” i partiti possano ancora giocare un ruolo centrale.
- Politiche diventano centrali per una narrazione e una contro-narrazione competitiva

# Attori – UE, burocrazie

- UE influenza diverse politiche a livello nazionale. Molte norme sono self-executing. Ossia: norme sovranazionali (es. regolamenti U.E.) o internazionali che, complete in tutti i loro elementi, sono suscettibili di applicazione immediata nell'ordinamento interno dei singoli stati membri.
- La burocrazia ha un ruolo variabile a seconda delle politiche e dipende dalla qualità della burocrazia medesima, quantomeno nei termini del policy design. Ancora troppa enfasi sull'iper-regolamentazione; la rigidità procedurale non aiuta. Ancora troppa enfasi sulla predisposizione ed attuazione di norme e troppa poca attenzione alla risoluzione dei problemi collettivi.

# Attori – Gruppi di interesse ed esperti

- I gruppi di pressione sono centrali, e non sono più quelli clientelari e collateralisti della Prima Repubblica. Il sistema dei gruppi di interesse si è adattato al nuovo contesto ed è diventato più frammentato e pluralista. I gruppi si sono adattati e si sono alternati a seconda dei governi con cui avevano a che fare di volta in volta.
- Gli esperti sono la vera novità degli ultimi tempi. Con l'alternanza nuovi esperti e consulenti sono emersi, generando una importante discontinuità.

# Le idee e strumenti

- Le idee, intese come insieme di percezioni, credenze, valori e assunti cognitive, svolgono un ruolo chiave nel comportamento degli attori perché è sulla base di esse che si costruiscono, argomentano e difendono le definizioni dei problemi, le soluzioni e i programmi di policy.
- In Italia, significativi cambiamenti nelle credenze degli attori riguardo a come organizzare e produrre le policy e gli strumenti da adottare. Ma ciò non corrisponde necessariamente ad un'innovazione e nemmeno ad un miglioramento.

# Esiste un policy style italiano univoco?

- Spoiler: no. Ma ci sono delle problematiche e ‘vizi’ cronici.
- Dipende dalle caratteristiche tecniche—professionali richieste da una policy; da fattori istituzionali; dalla natura della politica pubblica, dalla rilevanza politico sociale, dalla politicizzazione, dalla peculiarità del tema.
- I diversi settori delle politiche pubbliche sono caratterizzati da diversi tipi di relazioni: alcune sono molto consensuali (es la difesa); altre molto conflittuali (es. Immigrazione, pensioni, lavoro).
- Ci sono diverse arene.
- Molto dipende dalla rilevanza sociale dei temi.

# Il policy orientation - Intro

- Lo studio delle politiche pubbliche si incentra sull'osservazione delle decisioni prese in un certo ambito e gli effetti che esse producono in un certo ambito sociale.
- Questi fenomeni costituiscono il ciclo della politica: chi decide, cosa si decide (la politica), che azioni ne derivano e quali impatto si determinano (l'amministrazione).
- Secondo l'approccio tradizionale, il ciclo della politica dipenderebbe dagli interessi degli attori politico-sociali in esso coinvolti e dalle forme giuridiche (disposizione dei poteri e degli attori politici) ma questo approccio è stato contestato dalle ricerche sulle politiche pubbliche, in particolare sulla loro attuazione e valutazione. Attenti all'uso del termine «causazione».

# Il policy orientation - Intro

- Più attori prendono delle *decisioni*, in vista di determinati *obiettivi* - i quali sono collegati a una o più domande sociali, e vengono anticipate o prese di petto dagli attori politici - e sulla base di *risorse disponibili*, detenute da agenzie specializzate, ossia la burocrazia/amministrazione statale
- La gestione di tali risorse è relativamente autonoma, le agenzie e amministrazioni entrano a far parte del ciclo della politica e condizionano altre politiche.

# Box 1.1 – Lo stato razionale

- Weber definisce inizialmente una «comunità politica» quella particolare comunità «il cui agire è rivolto a riservare “un territorio”», e il cui elemento concettuale minimo è il «mantenimento mediante l’uso della forza di un dominio ordinato sopra un territorio e sopra i suoi occupanti».
- Le relazioni sono regolate sulla “forza fisica”: per Weber questo è un «fenomeno primitivo» che giunge alla «monopolizzazione dell’uso della forza legittima» da parte di un gruppo politico (*Stato*) attraverso vari stadi di sviluppo. Lo stadio finale di questo sviluppo è lo «stato razionale», che poggia «su un sistema di funzionari specializzati e sul diritto razionale». Lo Stato razionale weberiano è un potere organizzato, l’obbedienza al quale è basata su regole e procedure, e non è dovuta a persone. Una sua principale caratteristica consiste nello sviluppo di un corpo amministrativo o burocratico, collegato al potere organizzato, che si basa su:
  - Competenze d’autorità definite e gerarchia degli uffici;
  - Professionalizzazione del funzionario;
  - Specializzazione delle attività;
  - Procedure e regole generali apprese e trasmesse

# Il policy orientation - Intro

- Le politiche pubbliche non sono meramente determinate dai fattori della politica (politics), ma che esse rispondano a dinamiche proprie articolandosi in vere e proprie arene:

«La prospettiva in cui si muove l'intero approccio costituisce l'esatto opposto della prospettiva tipica della scienza politica, poiché si fonda sull'assunto che **le politiche [policy] determinano la politica [politics]**» (Lowi 1999; 1972, 38).

## Box 1.2 Politics vs policy

- Con politics s'intende «lo studio del potere, inteso come la capacità di influire sulle decisioni prese dagli individui». In questo senso, la politics riguarda tanto l'analisi dei regimi politici che degli attori e dei processi che si svolgono al loro interno.
- Con policy s'intende un programma d'azione, caratterizzato da provvedimenti e interventi proposti da attori politico-sociali [Cfr. Cotta, Della Porta, Morlino 2001, pp.30-33].
- La politica, in senso generale, presenta accanto alla lotta per il potere la dinamica importante e complementare della offerta di policy legate agli interessi e ai valori che gli attori politico-sociali perseguono.

# Il policy orientation – cosa fa la politica?

- L'approccio di Lowi implica uno spostamento dell'attenzione dalle dinamiche elementari della *politics* (lotta per il potere, pressione sul potere, partecipazione politica) ai suoi prodotti, ovvero alle decisioni politiche e alle politiche pubbliche (*policy*).
- Ma il precursore fu Lasswell: nel 1936 pubblica *Politics: Who Gets What, When, How*, nel cui titolo traspare evidente l'intento di bilanciare l'enfasi posta tradizionalmente sul *Chi* della politica (*Chi* ottiene, cioè dispone del potere per ottenere qualcosa), appunto, con il *Cosa* della politica (qual è l'esito dell'azione del potere politico, in termini di risultati o obiettivi conseguiti?).
- Lasswell, fondando la prospettiva del potere nella scienza politica, indirizza la sua attenzione verso lo studio del processo decisionale, e la sua riflessione si allarga anche a fenomeni apparentemente collaterali al potere, quali l'impiego delle risorse sociali, l'uso dei simboli politici e l'analisi dei prodotti del processo politico (il *Cosa* della politica).

# Box 1.3 – La teoria politica di Lasswell

- In *Power and Society* (1950) Lasswell presenta una classificazione dei valori che sono in vario grado detenuti dagli individui, pena la possibilità stessa di tenere le attività e le relazioni sociali.
- Vengono identificati quattro valori di «benessere», che consentono la continuazione della vita associativa (benessere fisico, ricchezza, abilità e sapere), e quattro valori di «deferenza», che determinano il livello di considerazione di ciascun soggetto (potere, rispetto, affetto e rettitudine o reputazione morale).
- Lasswell distingue tra «influenza» e «potere». L'influenza dipende proprio dai valori posseduti da ciascun individuo ed è tanto maggiore quanto maggiore è la quota dei valori posseduti. L'esercizio d'influenza entro le relazioni sociali comporta, pertanto, l'impiego di tali valori per modificare la condotta altrui. Il potere, a sua volta, è per Lasswell uno specifico esercizio d'influenza, in quanto la modifica della condotta altrui è ottenuta ricorrendo a sanzioni attuali o potenziali. Proprio il potere, e non l'influenza, è il criterio definitorio dell'ambito della politica. Infine, va chiarito che per Lasswell il potere è una relazione triadica, tra due individui e rispetto a un ambito specifico d'azione («sfera del potere»).

# Il policy orientation – cosa fa la politica?

- Da Lasswell in poi, le principali interpretazioni della politica hanno sempre sottolineato gli aspetti inerenti all'esito del processo politico. Per esempio, per Easton (1953, 130) una politica pubblica «consiste in una rete di decisioni e di azioni che alloca valori», quindi ciò che ha a che fare con l'output o la produzione politica diviene il criterio stesso di definizione della politica.
- Per Easton, tale criterio è l'allocazione dei valori

# Il policy orientation – cosa fa la politica?

Almond e Powell (1978) forniscono una prima classificazione dell'output sistemico, distinguendo tra:

- **output estrattivi**, mediante i quali il sistema politico, per funzionare e mantenersi, estrae risorse dal suo ambiente, es. attraverso la tassazione;
- **output redistributivi**, che riguardano il modo in cui le risorse estratte vengono impiegate e rimesse in circolo nel sistema e nel suo ambiente, secondo logiche e fini propri, p.e. attraverso le politiche sociali e quelle in senso lato definite «di Welfare».
- **output regolativi**, attraverso i quali il sistema politico regola le condotte dei suoi membri e definisce i criteri di selezione dei comportamenti, come p.e. quando si dispongono norme per l'accesso al mercato del lavoro, oppure per l'iscrizione scolastica o, ancora, per la produzione di certi beni e servizi ecc.
- **output simbolici**, che sono infine quei valori tendenti a riaffermare l'identità della comunità politica entro un sistema politico e a fornire un veicolo universale per la manifestazione del sostegno, come p.e. nel caso dell'esibizione della bandiera o dell'inno nazionale, nella celebrazione di cerimonie ufficiali e di date o eventi commemorativi, nel pronunciare discorsi e orazioni da parte dei politici, siano o meno titolari di cariche ufficiali.

# Il policy orientation – La fondazione

- Rivolgere l'attenzione ai contenuti delle decisioni politiche, oltre che ai processi che le generano, implica la fondazione di un nuovo orientamento nella scienza politica, appunto un orientamento rivolto prevalentemente alle policy.
- Il concetto di policy orientation, in questa accezione è impiegato per la prima volta proprio da Lasswell (mondializzazione e big government)

# Il policy orientation – La fondazione

- -La politica si è mondializzata (lo scriveva già nel 1935!, in *World Politics and Personal Insecurity* ).
- La politica produrrebbe insicurezza e incertezza negli individui, proprio in ragione del fatto che le decisioni delle classi di governo nazionali (si tratti di decidere se muovere guerra ad un altro stato o di immettere nel mercato più moneta) si ripercuotono a livello planetario, né possono essere prese in totale isolamento, anche quando siano le decisioni di una potenza mondiale.
- Il genere umano, conclude Lasswell, si trova in una condizione tale che le decisioni prese all'interno di singola comunità politica hanno un impatto sulla vita di tutti gli altri individui o comunque su una loro porzione molto ampia e per questa ragione la scienza delle politiche dovrebbe adottare una prospettiva «mondiale»: «La prospettiva di una scienza orientata alle politiche è mondiale, in quanto i popoli del mondo costituiscono una comunità. Essi influenzano reciprocamente i loro destini» (Lasswell 1951).

# Il policy orientation – La fondazione

- Nell'arena domestica le sfere di competenza, le funzioni e gli ambiti decisionali dei governi nazionali sono cresciuti nel corso del tempo, un fenomeno al quale talvolta si fa riferimento utilizzando l'espressione *Big Government*.
- Entro lo Stato moderno, gli esecutivi nascono e si strutturano a partire da un nucleo molto ristretto di funzioni: battere moneta, tassare e istituire qualche monopolio, controllare le frontiere e proteggere il territorio verso l'esterno, mantenere l'ordine interno. Tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, accanto a queste funzioni minime, cominciano a svilupparsi delle nuove attività, collegate alla erogazione dei diritti sociali come completamento del percorso di affermazione della cittadinanza (Marshall 1976): l'assistenza sanitaria e assicurativa, la formazione scolastica, gli schemi previdenziali
- Si moltiplicano di pari passo, quindi, le politiche *pubbliche* erogate dai governi nazionali, i quali accrescono i loro apparati organizzativi, dotandoli di ramificazioni e stratificazioni territoriali. L'apparato amministrativo diviene il fulcro dell'azione dei governi contemporanei

# Il policy orientation – La fondazione

- Mondializzazione della politica e big government portano Lasswell a sostenere che le decisioni prese, in base agli obiettivi e alle risorse, dovrebbero essere studiate scientificamente.

## Box 1.4 – Il concetto di cittadinanza

- Per Marshall, la cittadinanza comporta l'acquisizione per ciascun individuo di diritti civili, politici e sociali, che sono garantiti da istituzioni specifiche.
- I *diritti civili* (libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto a possedere cose e a stipulare contratti) sono garantiti dalle strutture giudiziarie e dalle procedure processuali. Questi diritti cominciano ad essere riconosciuti in Inghilterra nel XVIII secolo, quando ormai il parlamento si è affermato sulla corona.
- I *diritti politici* (diritto di voto e all'esercizio del potere politico come elettorato passivo ed attivo) si affermano ed estendono gradualmente nel XIX secolo, in collegamento con lo sviluppo pieno delle assemblee rappresentative sia locali che nazionali.
- Infine, i *diritti sociali*, intesi come la garanzia di un minimo di benessere, della sicurezza economica e il diritto a vivere secondo i canoni vigenti nella società, sono garantiti dai servizi sociali e da altri sistemi che appaiono in Inghilterra nel XX secolo, quando lo «stato del benessere» (*welfare state*)

# Il policy orientation – Le componenti

- Lasswell ha il merito di aver sostenuto la centralità delle *decisioni politiche*, e ovviamente della valutazione del loro contenuto, nell'analisi politica e a questo contenuto fa riferimento impiegando l'espressione *policy orientation*, la quale rinvia a:
- una dimensione prescrittiva o direttiva, in altri termini ad una linea di condotta prescritta che, dato un problema, risponda alla classica domanda «Che fare?», individuando degli obiettivi da conseguire;
- una dimensione dinamico-processuale che, date prescrizioni e obiettivi attesi, forzi le azioni degli attori coinvolti nel processo a seguire una logica di consequenzialità (*se ... allora*)
- FONDAMENTALE: valutare la sostenibilità, costi e conseguenze delle politiche pubbliche.
- Ciò ha portato alla nascita di agenzie di valutazione e di consulenza politica, private e pubbliche, come articolazioni organizzative dei governi nazionali e locali, l'affermazione della figura dell'esperto di politiche pubbliche e la necessità di sviluppo di un metodo scientifico

## Box 1.5 – Il ruolo degli esperti

- Nel mondo contemporaneo le decisioni prese da un governo (a livello periferico-locale, nazionale oppure sopranazionale) riguardano ambiti molto diffusi tra di loro e possono necessitare di un grado di competenze tecniche elevate.
- Ciò ha comportato tanto la settorializzazione e la specializzazione degli ambiti decisionali che l'affermazione di un ceto professionale di esperti delle politiche, che sostengono e condizionano i decisori: funzionari pubblici e amministratori, consulenti professionali, valutatori e analisti
- La continuità del flusso d'informazioni e la loro attendibilità diventano indispensabili al decisore per formulare delle «buone» *policy* e gli esperti possono intervenire in varie fasi del processo decisionale, mettendo a disposizione le loro conoscenze e le loro competenze. Anche per influenzare l'opinione pubblica.
- Da questo punto di vista, il *policy orientation* ha una finalità molto concreta: il miglioramento e l'incremento delle conoscenze a disposizione degli attori politici che prendono decisioni.

# Il policy orientation – le componenti

- Lasswell concepisce il *policy orientation* come un accostamento all'analisi delle decisioni politiche, che privilegia il momento della ricerca scientifica e conoscitiva del processo decisionale (momento empirico-descrittivo), e come uno strumento pratico di analisi delle finalità dell'azione del decisore, capace di dirimere le difficoltà interpretative nelle quali questo s'imbatta (momento prescrittivo).
- Sotto il primo profilo (*descrizione della policy*), si dovrà ricorrere ai metodi tradizionali delle scienze sociali e della psicologia (raccolta e comparazione dei dati, organizzazione dei data set, somministrazione di questionari, interviste strutturate, raccolta di testimonianze degli interessati, etc.), al fine di ricostruire il processo di policy nel suo svolgimento completo. Sotto il secondo profilo (*prescrizione del contenuto della policy*), l'analisi della policy è finalizzata a soddisfare, nei termini di Lasswell, l'*intelligence needs*, ovvero il «bisogno d'informazione» e di quadri d'interpretazione da parte del decisore alle prese con il «Che fare?»

# Il policy orientation

- Il *policy orientation* sottolinea l'importanza delle informazioni e dei dati sui quali si basa il decisore. Nel mondo contemporaneo, caratterizzato da inestricabili interdipendenze, il politico necessita di un flusso di informazioni e di dati costante e aggiornato (*intelligence needs*), per incrementare le sue decisioni e per generare attorno ad esse il sostegno necessario.
- Per questa ragione, nei regimi politici contemporanei si assiste al formarsi di un ceto professionalizzato di consulenti politici, esperti o analisti delle politiche pubbliche, valutatori delle politiche pubbliche.