

Democrazia, scienze del pubblico, istituzioni

Gloria Regonini
Dipartimento di Scienze sociali e politiche
Università degli Studi di Milano
gloria.regonini@unimi.it

Paper preparato per il Convegno 2016 della Società italiana di Scienza Politica
Milano - Italy

Panel Esperti e democrazia

16 settembre 2016

Draft

Abstract

Questo contributo muove da uno dei concetti più interessanti per l'analisi delle relazioni tra esperti e democrazia: il riferimento è all'idea di *governmentality* (Foucault 1979), soprattutto in alcune sue riletture angloamericane. La prima parte del paper cerca di definire le prospettive aperte da questo concetto rispetto a quelli di 'government' e 'governance'.

La seconda parte prova a ricostruire la filogenesi della *governmentality* occidentale contemporanea facendo riferimento ad alcune epistemologie primarie, capaci di dare senso a quello che le istituzioni politiche fanno, di legittimare il loro operato in termini normativi, di consolidarne la coerenza interna con lo sviluppo di specifici apparati disciplinari. In questo percorso, viene discusso il concetto di 'ontologia', con riferimento all'uso che viene fatto di questo termine nel contesto delle *computer and information sciences*.

La parte centrale del paper analizza quattro 'ontologie', quattro potenti descrittori di quello che fanno le istituzioni, e dei loro peculiari legami con le teorie normative della democrazia:

- la prospettiva giuridica (lo stato moderno è stato di diritto)
- la prospettiva di finanza pubblica (le rivoluzioni moderne affermano il principio 'no taxation without representation')
- la prospettiva amministrativa (l'amministrazione moderna è non solo legale, ma anche razionale)
- da ultimo, la prospettiva di *policy* come *social problem solving*, con le sue radici nel pragmatismo come filosofia pubblica.

Ma ciascuna di queste ontologie ha anche limiti oltre i quali la sua declinazione 'incontrastata' può entrare in conflitto con l'idea stessa di democrazia, oltre che con le istituzioni rappresentative. L'ultima parte del paper è dedicata ad approfondire i punti di forza e di debolezza del paradigma di *policy* rispetto al funzionamento e alla legittimazione delle istituzioni democratiche.

1. Governo, governance, gouvernementalité

Negli ultimi quattro decenni, le analisi delle relazioni tra conoscenza, istituzioni e democrazia hanno conosciuto una netta diversificazione dei *frame* teorici all'interno dei quali sono condotte le ricerche empiriche e sono radicate le riflessioni di tipo normativo. Qui di seguito facciamo un sintetico riferimento ai ben noti concetti di governo e *governance*, per poi presentare una lettura dell'idea di *gouvernementalité* funzionale allo sviluppo della ricerca sulle 'scienze del pubblico', cioè sulle discipline che hanno avuto un ruolo speciale nella qualificazione del rapporto tra conoscenza e istituzioni democratiche.

Ciascuno di questi tre concetti ha valenze sia descrittive, sia normative. Ciascuno comporta sue proprie agende di ricerca empirica e un suo repertorio di raccomandazioni prescrittive.

Il più antico e - per noi utilizzatori di lingue neolatine - solido termine per definire la sede e la funzione del potere politico è 'governo', di matrice greco-latina¹. Come è noto, nel corso del diciottesimo secolo, le teorie e le costituzioni basate sulla separazione dei poteri portarono all'identificazione di questo termine con una delle tre branche in cui si articolano le istituzioni democratiche, l'esecutivo. Questa disambiguazione del vocabolo è stata meno netta nella lingua inglese (Finer 1970), come dimostrano titoli quali *Reinventing Government* (Osborne e Gaebler 1992) o *The Future of Government* (World Economic Forum 2011).

All'interno del *frame* 'governo', l'agenda della ricerca empirica sul rapporto tra democrazia e conoscenza riguarda essenzialmente le modalità con cui gli esecutivi si procurano le competenze tecniche necessarie per impostare e attuare il loro programma:

- qual è il grado di istituzionalizzazione delle fonti a cui i governi ricorrono?

¹ Dal latino *gubernum* «timone della nave», a sua volta derivato dal greco antico κυβερνάω «dirigere una nave»

- quali discipline sono più utilizzate?
- come si collocano i suggerimenti forniti in base a un rapporto politico fiduciario rispetto alle analisi provenienti dall'interno dell'amministrazione?
- qual è la reale influenza dei 'fornitori ufficiali di conoscenze' rispetto a canali alternativi, quali le relazioni personali dei singoli ministri, le strutture di partito, le organizzazioni degli interessi?
- qual è il rapporto tra conoscenza e decisione? Ha ragione Luigi Einaudi, quando scrive 'Conoscere per deliberare', o John Maynard Keynes, quando afferma: "There is nothing a government hates more than to be well-informed; for it makes the process of arriving at decisions much more complicated and difficult"²?

Sul piano normativo, l'agenda di ricerca è fortemente influenzata dai due cardini delle rivoluzioni liberali: l'imprinting illuminista, che assegna alla conoscenza un forte valore progressivo, e il valore della divisione dei poteri, da cui discende il diritto-dovere del controllo circa l'uso che di questa fondamentale risorsa fanno gli esecutivi. Per certi versi, una sintesi di questi due principi si incarna nella collocazione della seguente citazione di James Madison sul muro esterno della Biblioteca del Congresso americano: "La conoscenza governerà sempre l'ignoranza, e un popolo che vuole essere governatore di se stesso deve armarsi del potere che dà la conoscenza".

Questa impostazione porta a evidenziare una serie di criticità importanti per la qualità della democrazia:

- la trasparenza circa le fonti utilizzate dall'esecutivo, i rapporti intrattenuti con gli advisor, i contenuti delle loro raccomandazioni, che sono pur sempre ottenute con l'impiego di denaro pubblico
- il diritto degli altri poteri, e soprattutto del legislativo, a svolgere una funzione di oversight e di indagine, anche avvalendosi di fonti alternative e utilizzando poteri analoghi a quelli della magistratura
- il diritto dei cittadini di accedere a tutti i dati e le informazioni in possesso delle amministrazioni, grazie a strumenti quali il Freedom of Information Act (FOIA)
- la rilevanza del fact-checking operato da media - vecchi e nuovi - liberi e indipendenti.

Se ora passiamo dal *frame* teorico del 'governo' a quello della '*governance*', cambiano e si complicano le coordinate analitiche. Come è ampiamente riconosciuto, tentare una definizione univoca del termine, per altro intraducibile nella nostra lingua, è un'impresa impossibile. Utilizzando come filtro il tema di questo intervento, e rinviando ad altri autori per le definizioni generali, possiamo sintetizzare in questi termini le centinaia di contributi sul tema '*from government to governance*':

- da procedure decisionali rigide, tutte interne al circuito istituzionale, a processi di confronto-coordinamento in molteplici arene, formali e informali, con l'attivazione di *network* in cui interagiscono attori politici, rappresentanti dei diversi interessi in gioco, associazioni non profit, gruppi estemporanei di cittadini
- dal radicamento territoriale come prerequisito per l'esercizio dell'autorità politica all'emersione di una pluralità di sedi *multilevel*, più o meno stabili e formalizzate

² John Maynard Keynes, The Times (March 11, 1937); Collected Writings, vol. 21, p. 409

- dal carattere vincolante delle decisioni, in base allo schema ‘comando e controllo’, all’adozione di strumenti di indirizzo ‘soft’, implementati e monitorati in base a logiche flessibili e discrezionali
- da scelte pubbliche legittimate sulla base di valori e interessi comuni, a politiche pubbliche basate sull’evidenza.

Gli autori che analizzano queste dinamiche spesso sottolineano come al loro interno il rapporto tra conoscenza e decisione si ponga in termini del tutto inediti. Infatti queste nuove arene si confrontano con un contesto, spesso chiamato, appunto, società della conoscenza, in cui la diffusione di dati, informazioni, brevetti, previsioni è, da un lato, la più preziosa delle risorse economiche e, dall’altro, la più difficile da metabolizzare per le istituzioni politiche. In molti campi, sono proprio le nuove modalità di produzione, diffusione e utilizzazione della conoscenza ad accelerare lo svuotamento dei tradizionali meccanismi di funzionamento della democrazia (Milward, e Provan 2000), dalla competizione elettorale al *law making* e all’attività degli organi di controllo, troppo lenti e troppo ristretti nei loro confini territoriali, rispetto all’urgenza e alla globalità di sfide quali i cambiamenti climatici, o la tassazione dei profitti.

All’interno del *frame* ‘*governance*’, l’agenda della ricerca empirica tende dunque a concentrarsi su temi quali:

- il ruolo delle comunità epistemiche transnazionali nel garantire un minimo di continuità e coerenza tra la molteplicità delle sedi decisionali (Haas 1992)
- il passaggio da relazioni unidirezionali, in cui è chiaro chi è il fornitore di conoscenze e chi è l’utilizzatore, a relazioni bidirezionali, dove i processi di implementazione delle politiche pubbliche forniscono agli esperti una serie di microsperimentazioni locali in grado di migliorare le loro stesse competenze (Van den Hove 2007)
- i fattori capaci di influenzare l’effettiva incisività delle eterogenee *advocacy coalition*, aggregate dal comune interesse per la promozione di una proposta di *policy* (Weible et al. 2009)³.

In una prospettiva normativa, la ricerca è in larga parte impegnata nell’analisi delle tensioni che queste dinamiche generano rispetto alle teorie classiche della democrazia, basate sulla definizione del rapporto tra governo e governati, e difficilmente applicabili al rapporto tra i soggetti attivi nelle sedi transnazionali non elettive della *neoliberal governance* da un lato, e, dall’altro, i destinatari passivi delle ‘non leggi’ emesse da quelle galassie. Una folgorante definizione applicabile a queste tensioni è data da Michel Foucault: “Our societies proved to be really demonic since they happened to combine those two games—the city-citizen game and the shepherd-flock game—in what we call the modern state’ (Foucault 1981: 239): in altre parole, il gioco del potere politico di impianto greco-romano, e quello della sovranità paternalistica derivante dalla pastorale cristiana.

Le declinazioni in chiave prescrittiva di queste riflessioni perseguono soprattutto due obiettivi, tra loro collegati. Il primo, portato avanti prevalentemente dalle organizzazioni internazionali attive nella promozione dello sviluppo economico e sociale dei paesi più svantaggiati (World Bank, United Nations, Organization for International Development and Cooperation..), riguarda l’individuazione di nuovi criteri per definire e promuovere la *good governance*: “Hence, the fundamental challenge for governance reform is to balance expertise and democratic participation

³ Per puntuali riferimenti bibliografici relativi all’agenda di ricerca empirica si rimanda al paper di Tullia Galanti *Policy advisors and evidence-based policy: a literature review* presentato in questo stesso panel

beyond both the ballot box and the scientific laboratory to produce public policies that solve important social problems and are accepted as legitimate by citizens” (Rose-Ackerman 2016: 1). In questo contesto, quattro criteri riscuotono un consenso unanime, almeno sulla carta: “accountability, transparency, participation, and inclusion” (Carothers e Brechenmacher 2014).

Il secondo obiettivo ha invece per sfondo le dinamiche politiche in atto nei paesi occidentali, e più precisamente la crescita della sfiducia degli elettori verso le *policy* generate nel contesto della *neoliberal governance*. L’aumento del consenso verso posizioni cosiddette populiste, che nei mesi più recenti si è manifestato, tra l’altro, con l’esito del referendum sulla Brexit e la campagna per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti, evidenzia un dato. Le vistose fratture che dividono i *decision makers* delle arene transnazionali e i *decision takers* incardinati in una dimensione locale ruotano intorno a due visioni contrapposte di che cosa è conoscenza e di che cosa è ignoranza. Per i primi, il fronte populista è cementato da paure fortemente correlate alla scarsa istruzione, all’età avanzata, a competenze professionali di basso livello. Per i secondi, le *policy* adottate secondo una logica *top-down* prescindono da ogni realistica conoscenza dei loro reali effetti nei diversi contesti: in molti casi, è proprio la loro intrinseca incapacità di attivare flussi di informazioni e valutazioni *bottom-up* a condannarle al fallimento.

Torniamo ora a Foucault per presentare un terzo *frame* analitico all’interno del quale collocheremo la parte centrale del nostro contributo. Il riferimento è al concetto di ‘gouvernementalité’, il termine coniato da Foucault in un enorme lavoro di ricostruzione delle trasformazioni che tra la seconda metà del 1500 e l’inizio del 1800 posero le basi per l’esercizio di quel particolare tipo di potere che da allora contraddistinguerà il modo di governare nei moderni stati europei:

“By this word ‘governmentality’ I mean three things. First, by ‘governmentality’ I understand the ensemble formed by institutions, procedures, analyses and reflections, calculations, and tactics that allow the exercise of this very specific, albeit very complex, power that has the population as its target, political economy as its major form of knowledge, and apparatuses of security as its essential technical instrument. Second, by ‘governmentality’ I understand the tendency, the line of force, that for a long time, and throughout the West, has constantly led towards the pre-eminence over all other types of power – sovereignty, discipline, and so on – of the type of power that we can call ‘government’ and which has led to the development of a series of specific governmental apparatuses (appareils) on the one hand, [and, on the other] to the development of a series of knowledges (savoirs). Finally, by ‘governmentality’ I think we should understand the process, or rather, the result of the process by which the state of justice of the Middle Ages became the administrative state in the fifteenth and sixteenth centuries and was gradually ‘governmentalized.’” (Foucault 1978: 108⁴).

Come è noto, l’impatto di questa impostazione è stato molto ampio: l’‘effetto Foucault’ (Burchell et al. 1991) ha coinvolto le più diverse discipline, dalla storia delle istituzioni alla psicologia sociale, dalla filosofia alla scienza politica, ed è stato declinato tanto sul piano della ricerca empirica quanto

⁴ Cit. da edizione 2007

su quello della riflessione normativa, estendendo il concetto originario all'analisi degli equilibri su cui si regge l'attuale *advanced liberalism*. Nelle pagine che seguono, prenderemo questo *frame* come riferimento per l'elaborazione e l'interpretazione dei dati di una ricerca empirica sulle 'scienze delle istituzioni' (Regonini 2012), pur staccandoci dall'originaria impostazione di Foucault sia per l'attenzione alle dinamiche contemporanee, sia per il tipo di evidenze, selezionate in base ad autonome scelte metodologiche. Per marcare questa distanza, per altro comune a diversi lavori nella *Anglo-Neo Foucauldian perspective* (Miller e Rose 2008), non utilizzeremo più l'originale termine francese 'gouvernementalité', bensì quello inglese 'governmentality'. E tuttavia tre acquisizioni dell'elaborazione di Foucault rimangono fondamentali.

In primo luogo, nel mondo occidentale la sfera della conoscenza e quella delle decisioni pubbliche - che sia contenuta nel classico concetto di governo o che si dilati fino a quello di *governance* - non sono due entità autonome, da analizzare ricostruendo le relazioni che intrattengono attraverso *knowledge broker, epistemic community, advocacy coalition, issue network...*O, meglio, le metafore dell'interfaccia, della mediazione, della traduzione non raccontano l'intera storia nel caso di alcuni saperi che fin dalla loro prima enucleazione sono cresciuti in simbiosi con la loro concreta utilizzazione da parte delle istituzioni politiche, aumentando la loro incisività, fornendo nuove legittimazioni e giustificazioni etiche. L'emergere di configurazioni in cui si combinano e si sostengono a vicenda apparati pubblici e 'scienze delle istituzioni', cioè prospettive epistemiche capaci di dare un fondamento sia 'ontologico'⁵, sia tecnico alle competenze che le autorità politiche si attribuiscono, ha avuto un ruolo fondamentale nel consolidamento dell'idea occidentale di stato e nel suo prevalere su altri tipi di potere, basati sulla mera sovranità, la disciplina, il dominio: "The modern state is born, I think, when governmentality became a calculated and reflected practice" (Foucault 1978: 165).

La seconda importante acquisizione è il modo non deterministico con cui viene ricostruito l'emergere o lo scomparire delle diverse categorie capaci di rendere la sfera pubblica intelligibile, organizzabile, modificabile (Rose, 1996; Bevir, 2010). Nella citazione riportata a p. 5 e 6, il punto di partenza e il punto di arrivo di questo processo sono identificati in questo modo da Foucault: "the state of justice of the Middle Ages became the administrative state in the fifteenth and sixteenth centuries and was gradually 'governmentalized'." E tuttavia il modo in cui questa tendenza si afferma nei diversi paesi è ben lontano da un modello di uniforme evoluzione. Come vedremo tra breve, le *policy sciences* sono un caso particolarmente interessante di emersione, scomparsa, e riemersione in un'altra epoca e in un altro continente.

Infine, il concetto di *governmentality* si basa su una relazione fondativa: "There is no power relation without the correlative constitution of a field of knowledge, nor any knowledge that does not presuppose and constitute at the same time, power relations" (Foucault 1975: 27⁶). Se applichiamo questa interdipendenza ai sistemi politici democratici, la compatibilità richiede che ogni nuova 'ontologia', cioè ogni nuova lettura di quel che viene fatto dalle e nelle istituzioni, non indebolisca la loro legittimazione e non sconvolga i delicati equilibri tra legislativo, esecutivo, giudiziario.

⁵ In questo testo il termine 'ontologia' è utilizzato nel senso indicato da una delle più note definizioni prodotte nell'ambito degli studi di *Knowledge Engineering*: "An ontology is an explicit specification of a conceptualization" (Gruber 1993: 199)

⁶ Cit. da ed. inglese

2. Il problema di ricerca

Nelle comparazioni internazionali, l'utilizzazione competente e costante degli strumenti dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche (AVPP) costituisce uno degli indicatori più utilizzati per misurare la capacità dei governi di rispondere in modo adeguato alle sfide delle nostre società complesse⁷. Termini quali *policy effectiveness*, *quality of regulation*, *strategic planning*, "*evidence-based instruments*, *implementation performance* fanno tutti riferimento a capacità metodologiche proprie dell'AVPP e trasversali alle diverse aree dell'intervento pubblico. L'impostazione delle scelte pubbliche non come meri interventi legislativi e regolamentazioni, ma come politiche orientate al *problem solving* è del resto richiesta per partecipare in modo proattivo al circuito della *multilevel governance*.

Prima di procedere, è necessario chiarire un punto. Nel nostro linguaggio comune, 'politica pubblica' è un generico sinonimo di 'intervento pubblico': pertanto parliamo spesso di politiche della casa, della scuola, della sanità... Questo uso è del tutto coerente con la famosa definizione di Thomas Dye: "Public policy is whatever governments choose to do or not do do" (1972: 1). Ma questo significato è l'estremità più inclusiva di un continuum che ha al lato opposto un concetto molto più esigente e restrittivo. A partire dal fondatore delle *policy sciences*, Harold Lasswell (1951), molti autori associano il *policy making* a una consapevole attività di *social problem solving*: "[Policy is] a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern" (Anderson 1975: 3). Infatti tutti i più diffusi modelli di analisi si basano su definizioni del ciclo di *policy* le cui fasi hanno una stretta relazione con quelle del *problem solving* in sistemi sociali complessi adattivi, dalla definizione del problema alla formulazione di soluzioni alternative, fino all'implementazione e alla valutazione (Peters 1996; Lodge e Wegrich 2014). Dunque, in senso tecnico, si può parlare dell'utilizzazione della AVPP solo quando sono presenti nelle istituzioni livelli sufficienti di capacità analitica che consentono di disegnare in modo corretto programmi e progetti e di valutarne gli effetti secondo gli standard più accreditati. Il concetto di *policy analytical capacity* (Howlett 2009) ha il merito di individuare le diverse componenti di questo complesso insieme di competenze e di fornire indicazioni per la loro applicazione consapevole e appropriata fin dalle prime fasi dei processi decisionali.

Le comparazioni internazionali sulla *policy capacity* delle diverse nazioni svolgono un'importante funzione informativa di base, capace di evidenziare aspetti dell'attività dei governi che i meri dati sulle loro caratteristiche politiche e istituzionali formali non permetterebbero di cogliere. E tuttavia molti di questi lavori danno per scontati alcuni presupposti che invece meritano un'attenta considerazione. Il primo è che l'adozione della AVPP sia un passaggio obbligato per migliorare la qualità delle scelte compite dai governi. Il secondo è che il *policy capacity gap* sia un mero fatto tecnico di mancato 'aggiornamento del software', risolvibile con l'importazione dei più collaudati

⁷ cfr World Bank, The Worldwide Governance Indicators (WGI): refers to "...the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies" <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
World Bank, Actionable Governance Indicators (AGI) refers to "the policy management systems" <http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/286304-1235411288968/HRM-AGI-InstrumentGuidance.pdf>

World Economic Forum, The Global Competitiveness Index (GCI) refers to Government efficiency > Transparency of government policymaking
http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/GCR_Chapter1.1_2014-15.pdf

metodi, in genere provenienti dai paesi angloamericani e nord europei, in modo da superare l'arretratezza dell'hardware istituzionale o la miopia delle classi dirigenti locali.

Questi impliciti presupposti sono in genere contestati dai paesi con giovani e fragili strutture statuali e con bassi livelli di benessere economico, in quanto giudicati troppo esigenti per contesti con elementari problemi di convivenza civile e con generali difficoltà nell'accesso a elevate competenze tecniche.

La nostra ricerca guarda invece al polo opposto, e più precisamente a paesi dell'Europa continentale quali la Germania, la Francia, la Spagna, l'Italia, con una millenaria storia istituzionale, caratterizzata dalla continua invenzione e sperimentazione di strumenti di governo, che hanno portato al consolidamento di discipline essenziali per lo sviluppo dello stato moderno, quali il diritto, la scienza delle finanze, la scienza dell'amministrazione. Questi paesi sono ancora oggi lontani da una piena e appropriata utilizzazione della AVPP. Ma i presupposti impliciti nelle rilevazioni sul *policy capacity gap* sono a nostro avviso inadeguati anche rispetto a questi casi, tanto sul piano descrittivo, quanto su quello analitico.

Sul piano descrittivo, in questi paesi, fino alla fine degli anni '90 i governi hanno realizzato importanti trasformazioni, quali la ricostruzione post bellica, le grandi riforme sociali degli anni '60, la creazione di nuove infrastrutture, la riorganizzazione dei servizi sanitari, ignorando completamente gli strumenti che derivano dal concetto più esigente di *policy*. Alcuni di questi interventi hanno avuto successo, altri no. Guardando alle varie comparazioni internazionali, è facile verificare che Francia e Germania hanno conseguito in molti settori risultati positivi. Altri, come l'Italia, hanno registrato seri fallimenti. Ma è difficile collegare l'efficacia di questi impegnativi interventi all'utilizzazione di categorie che fino a qualche anno fa in questi paesi esistevano solo nei testi universitari e che ancora oggi in molti settori risultano estranee alle logiche effettivamente seguite da chi prende le decisioni pubbliche e da chi le attua.

Sul piano analitico, l'impostazione 'aggiornamento del software' ignora l'elefante o, meglio, il mammut nella stanza, e cioè il fatto che l'idea di *policy* è stata 'inventata' in quegli stessi paesi che oggi registrano un suo *capacity gap*. Infatti è proprio la genealogia del concetto di *policy* a fornire un chiaro esempio della non linearità delle traiettorie con cui nelle varie epoche e nelle varie nazioni si affermano le categorie usate per definire quello che i governi possono e devono fare. Come mettono in evidenza non solo Foucault, ma molti scienziati politici europei (Heidenheimer 1986; Bobbio 1987; Sartori 1989), ancora nella seconda metà del 1700 il termine inglese 'policy' (o 'police'), quello tedesco 'polizei' e quello francese 'police' avevano in comune il riferimento all'attività dei governi come servizio alla politeia, come perseguimento del benessere e della felicità dei governati (Heidenheimer 1986: 10⁸). Con questo significato, tali termini sono utilizzati da Friedrich Hegel e da Adam Smith. Nei territori tedeschi, gli obiettivi di studio delle *Polizeiwissenschaften* avevano molte analogie con quelli delle *policy sciences* contemporanee (Dean 1994: 185).

Nel corso del 1800, nei paesi dell'Europa continentale il significato di 'police', 'polizei', 'polizia'. 'policía' assunse sempre più chiaramente quello attuale di attività di sorveglianza e repressione dei comportamenti devianti (Dyson 1980), lasciando Francia, Germania, Italia e Spagna prive del corrispettivo del termine inglese 'policy'. C'è una data che più di ogni altra indica l'ampiezza di

⁸ Lo stesso autore ricorda che "The Prince was published as Machiavelli's *Policei* in the German translation"

questa biforcazione: è il 1943. Harold Lasswell, in seguito riconosciuto come il padre delle *policy sciences*, mentre presta servizio come Chief of the Experimental Division for the Study of War Time Communications alla Biblioteca del Congresso, con Myres McDougal scrive il saggio '*Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest*'. In quello stesso anno, l'Europa è devastata dal più crudele esperimento di *Polizeistaat* che la storia abbia conosciuto.

Anche dopo il consolidamento di regimi democratici in tutti gli stati dell'Europa occidentale, in Germania, Francia, Italia, Spagna permane il fatto di disporre nel linguaggio naturale di un unico termine per identificare l'intera "polis-family of words", che in inglese è articolata in *polity*, *politics*, e *policy* (Heidenheimer 1986: 4; von Beyme 2014: 88). Le precise ricostruzioni condotte 'dall'interno', cioè da studiosi che ben conoscono sia le regole standard dell'AVPP, sia i processi decisionali effettivamente radicati nelle arene politiche (*political*) e amministrative nazionali, forniscono un quadro per certi versi ancora più critico del *policy capacity gap* risultante dalle comparazioni internazionali, come dimostrano le ricerche focalizzate sul caso tedesco (Heidenheimer 1986; von Beyme 2013), su quello francese (Jobert e Muller 1987; Mény e Thoenig 1989; Giraud e Warin 2008) su quello italiano (Dente 1990).

I problemi incontrati dall'istituzionalizzazione del paradigma di *policy* in questi paesi condividono tratti importanti che ci autorizzano a utilizzare il termine di *polycyless governmentality* per definire un tipo di impostazione delle scelte pubbliche, dal loro disegno, alla loro formale approvazione da parte delle istituzioni politiche, fino alla loro 'consegna' ai destinatari finali, a cui è sostanzialmente estraneo l'utilizzo dei *policy tools*. Quando compare una sporadica adozione del lessico e delle tecniche della AVPP, spesso si tratta di un formale omaggio agli standard richiesti nelle arene della *multilevel governance*, nella speranza di risalire di qualche posizione nei vari '*reform barometer*'. In questi paesi, e non solo in Francia, il paradigma di *policy* rimane "un 'puro' prodotto d'importazione" (Muller 2008: 53), non pienamente metabolizzato.

3. Obiettivi e risultati della ricerca

Queste evidenze pongono seri problemi 'di ricerca e di condotta' per gli studiosi che, come chi scrive, sulla base della lezione di Harold Lasswell, considerano molto importante il contributo che le *policy sciences* possono dare sia al miglioramento dell'efficacia dell'azione dei governi, sia all'innalzamento della qualità del dibattito pubblico e, in ultima istanza, alla riflessione sulla democrazia e le sue pratiche nelle nostre società complesse.

Il primo obiettivo della ricerca è una migliore comprensione degli equilibri - che sono, insieme, istituzionali e epistemici - su cui si reggono i sistemi di governo che non hanno nel repertorio delle loro *standard operating procedures* le prescrizioni che derivano dal concetto più esigente di *policy*. Il secondo obiettivo è un'analisi dei problemi di compatibilità che si aprono in questi paesi quando, soprattutto per la pressione di dinamiche esterne, viene tentato l'innesto di questa, per loro inedita, visione dell'intervento pubblico. Queste difficoltà tendono ad essere rimosse nelle comparazioni che si limitano a considerare the *lack of policy capacity* come un vuoto da colmare, un difetto a cui rimediare. Sottovalutare queste tensioni impedisce di capire perché in alcuni paesi l'adozione di questa prospettiva analitica richieda la legittimazione formalmente più stringente, quella fornita dall'inserimento della *policy evaluation* nei testi costituzionali: una strada che la Francia ha già percorso, e che l'Italia potrebbe seguire, qualora il referendum confermasse la riforma costituzionale approvata da parlamento dell'aprile 2016.

Le conclusioni riassunte nelle pagine seguenti sono in qualche modo il risultato di una meta-analisi basata su tre fonti:

- una serie di ricerche comparate svolte in alcuni settori di *policy* (qui nel significato generico di Dye), quali la valutazione dei sistemi universitari e l'impatto sociale della ricerca, le riforme amministrative, la semplificazione degli adempimenti per le imprese⁹
- una ricerca sugli strumenti analitici utilizzati dai legislativi in Italia, Gran Bretagna e Stati Uniti (Regonini 2012)
- da ultimo, ma non meno importante, un esercizio di riflessività su oltre due decenni di 'osservazione partecipante' condotta durante i gli incarichi svolti a livello nazionale e regionale nel tentativo, in larga parte infruttuoso, di radicare il paradigma di *policy* nel contesto politico-istituzionale italiano¹⁰.

4. Le altre discipline del pubblico

Come abbiamo visto, le comparazioni che muovono dalle definizioni standard di *governance* definiscono la debolezza della *policy capacity* di alcuni governi come un deficit, una mancanza, un vuoto da colmare. Un approccio in termini di *governmentality* permette di rilevare il fatto che la sotto-utilizzazione della AVPP può essere il risultato del successo di altre prospettive disciplinari nel legittimarsi e radicarsi come scienze delle istituzioni, come dispositivi analitici concorrenti, come rappresentazioni chiare e convincenti di quel che è in gioco quando si parla di governo.

Le diverse visioni che nel corso del tempo le hanno improntate e sostenute hanno a che fare con le stesse teorie che hanno contribuito a legittimare l'esercizio del potere. Infatti ciascuna di queste prospettive è dotata non soltanto di sue proprie tecniche, ma di una sua base normativa, di una sua etica pubblica e di una sua filosofia istituzionale. Il loro sviluppo è strettamente intrecciato ai processi di *institution building*. Del resto, come ricorda ancora Foucault, l'ambiguità del termine 'disciplina' richiama tanto l'occupazione e la difesa dei diversi campi della conoscenza, quanto la limitazione e il controllo dei comportamenti degli individui e degli attori sociali.

Nel nostro paese e negli altri a noi più vicini, il primo problema che il paradigma di *policy* deve superare quando esce dall'ambito dello studio accademico e si propone come strumento per definire e migliorare quello che i governi fanno è reggere il confronto con le prospettive disciplinari che godono già di una solida istituzionalizzazione nella gestione della cosa pubblica. Nei paesi dell'Europa continentale, tre ambiti sono universalmente riconosciuti come componenti essenziali non della buona *governance* (termine che in questi contesti risulta incomprensibile sia ai comuni cittadini, sia ai loro rappresentanti), ma del buon governo: leggi chiare, denaro pubblico gestito oculatamente, amministrazioni ben organizzate. Le tre etichette che definiscono questi ambiti - diritto, finanza pubblica, amministrazione pubblica - condividono una ambivalenza: identificano tanto le leve di intervento a disposizione dei governi, quanto le discipline che forniscono i parametri per formulare, valutare e migliorare le decisioni nei rispettivi campi di riferimento. Questa intima relazione tra poteri e saperi, tra produzione di effetti che cambiano la vita dei cittadini e elaborazione di conoscenze, testimonia l'elevato grado di interrelazione di queste tre componenti

⁹ Per un elenco dettagliato, si rimanda alle pubblicazioni citate su http://www.unimi.it/chiedove/cv/gloria_regonini.pdf?1473321503680

¹⁰ La decisione di scrivere in italiano questo contributo si colloca in questa prospettiva

nella *governmentality* degli stati contemporanei. Ma testimonia anche la stretta relazione con le rivoluzioni, o almeno i conflitti politici, che hanno segnato l'emergere dello stato contemporaneo.

Per quanto riguarda il paradigma 'diritto', il suo incardinamento istituzionale è del tutto evidente, dato che the '*rule of law*' è divenuto sinonimo di rispetto dei diritti di cittadini non più sudditi, dall'emergere dello 'stato di giustizia' medievale fino al moderno costituzionalismo liberale (Foucault 1978), che in molti casi comporta il conferimento alle Corti costituzionali di speciali poteri di giudizio sulle leggi adottate dai parlamenti. In ogni caso, l'indipendenza della magistratura non è solo questione di terzietà, equilibrio, saggezza, ma richiede competenza tecnica, sincronia con la comunità degli studiosi, giustificabilità con riferimento alla dottrina e alla giurisprudenza.

Il riconoscimento istituzionale del paradigma 'finanza pubblica' ha le sue radici nelle rivoluzioni moderne, nate con l'obiettivo di porre vincoli al potere di tassare e di spendere del sovrano (Webber e Wildavsky 1986). Come è noto, intorno alla metà del Settecento "No taxation without representation" fu la rivendicazione dei coloni che scatenò la rivoluzione americana. Per controllare la corretta gestione del denaro pubblico sono state ampliate le competenze dei parlamenti e sono nate specifiche strutture indipendenti, le *Supreme Audit Institutions* (SAI), cui spetta verificare come sono utilizzati i soldi dei cittadini.

Per quanto riguarda l'amministrazione pubblica, il suo grado di legittimazione istituzionale è indubbiamente più forte nei paesi dell'Europa continentale rispetto agli Stati Uniti. Hegel considera l'ufficio pubblico come un nesso fondamentale tra il particolarismo della società civile e l'universalismo dello stato:

"What the service of the State really requires is that men shall forego the selfish and capricious satisfaction of their subjective ends; by this very sacrifice, they acquire the right to find their satisfaction in, but only in, the dutiful discharge of their public functions. In this fact, so far as public business is concerned, there lies the link between universal and particular interests which constitutes both the concept of the State and its inner stability" (Hegel 1821¹¹: 191).

Almeno in teoria, e almeno fino ad anni molto recenti, i principi di 'precision, speed, unambiguity, knowledge of the files, continuity, discretion, unity, strict subordination, reduction of friction and of material and personal costs' (Weber 1922: 971¹²) esercitati entro i vincoli del Codice amministrativo napoleonico o secondo i principi del *Rechtsstaat*, erano considerati una tutela, e non una minaccia, ai diritti costituzionali dei cittadini.

Queste tre prospettive, o tre 'ontologie', sono potenti descrittori in grado di fornire letture esaustive e coerenti di quello che i governi fanno. E sono potenti *frame* prescrittivi di riferimento, in grado di indicare come i governi devono farlo. Ognuno di loro ha i propri cicli di produzione, parametri per misurare le performance, regole formali per garantire la sua *accountability* procedurale e la sua compatibilità con i poteri degli organi costituzionali. Inoltre, una serie di meccanismi di incastro e integrazione tra l'una e l'altra prospettiva, quali le regole per la copertura finanziaria delle leggi e le competenze della giustizia amministrativa, garantiscono unitarietà e coerenza tra le diverse logiche. Come abbiamo sottolineato, le concrete prestazioni di questo tipo di *policyless governmentality* sono molto diverse nei vari paesi, con l'Italia sistematicamente più inefficiente rispetto a Francia e

¹¹ Ed 1967

¹² Ed inglese del 1978

Germania. E tuttavia, per gli esperti, per il senso comune, per gli stessi politici, è dall'interno di queste tre 'ontologie' che vanno trovate le soluzioni: leggi più semplici e più focalizzate, senza infiniti rimandi trasversali e lunghe sequenze di decreti attuativi; spesa pubblica senza corruzione, sprechi, clientelismi; criteri di organizzazione delle amministrazioni più attenti a premiare il merito dei funzionari e a rispettare le esigenze dei cittadini e delle imprese.

5. Ostacoli al radicamento istituzionale

Dove la missione delle istituzioni democratiche appare compiutamente definita sulla base di queste tre dimensioni, l'inserimento dell'ontologia *policy* incontra seri ostacoli. Finché l'assimilazione è intesa come un generico esercizio di aggregazione e discussione di fatti e opinioni su specifiche *issues*, il suo accomodamento rispetto al modo di funzionare delle istituzioni e alle relazioni tra i poteri dello stato non solleva questioni. Le tensioni nascono quando è in gioco l'attivazione di specifiche competenze, che si differenziano da quelle già riconosciute come 'scienze delle istituzioni' per due motivi. Innanzi tutto, la AVPP fa riferimento non a generiche pratiche di *problem dealing* - in questo senso n, anche una tribù che fa sacrifici animali per ottenere la pioggia è una *policy making institution* - ma a precise logiche di raccolta delle evidenze, della loro analisi e valutazione.

In secondo luogo, questo paradigma rivendica la capacità di integrare trasversalmente le prospettive analitiche pre-esistenti, fornendo criteri di intervento e di valutazione più significativi: non solo leggi ben fatte, ma soluzioni verificabili e ordinabili dalla migliore alla peggiore. Non solo bilanci corretti, ma *value for money*. Non solo efficienza delle amministrazioni, ma risultati.

Incorporare questa 'presunzione' nel funzionamento delle istituzioni democratiche pone quattro problemi. Il primo ha a che vedere con la flessibilità e l'antiformalismo delle categorie utilizzate dalla AVPP. Il punto di forza del paradigma di *policy* di seconda generazione consiste infatti nella sua capacità di impostare il *problem solving* tenendo conto della lezione di Herbert Simon sui limiti della razionalità individuale e sociale:

“These limits are imposed by the complexity of the world in which we live, the incompleteness and inadequacy of human knowledge, the inconsistencies of individual preference and belief, the conflicts of value among people and groups of people, and the inadequacy of the computations we can carry out, even with the aid of the most powerful computers” (National Academy of Sciences 1986: 20).

Ma in contesti democratici basati sulla divisione dei poteri e sul diritto dei cittadini e dei loro rappresentanti a chiedere conto dell'operato dei governi, il pragmatismo e l'indeterminatezza da punti di forza diventano ostacoli all'utilizzazione istituzionale della AVPP. Nei paesi a cui facciamo riferimento, esistono solide e condivise definizioni di che cosa è l'attuazione di una legge, a chi spetta garantirla, a chi spetta dirimere eventuali ambiguità. Allo stesso modo, è abbastanza chiaro che cosa è una spesa pubblica senza copertura di bilancio e quali responsabilità comporta. Che cosa sia l'implementazione di una *policy*, da chi dipenda il suo successo, quali conseguenze questi debba subire in caso di fallimento, a chi spetti stabilirlo, è questione ben più complessa. Come ha osservato von Beyme (2013) con riferimento alle democrazie dell'Europa continentale, sono proprio i paesi con una forte e ingombrante statualità ad avere le maggiori difficoltà nell'assimilare il paradigma di *policy* all'interno della loro *governmentality*.

Il secondo ostacolo si sovrappone anche geograficamente al primo, e consiste nell'estraneità linguistica, dato che gran parte del lessico delle *policy sciences* non ha (o ha perduto) corrispettivi nelle lingue neolatine e germaniche. Se questo dato non costituisce un problema per i tecnici¹³, una scienza delle istituzioni pubbliche incomprensibile al grande pubblico è una contraddizione che rende inutilizzabile la conoscenza prodotta all'interno di questo paradigma per migliorare la qualità delle decisioni pubbliche.

Dal punto di vista del radicamento istituzionale, l'estraneità linguistica ha costituito un ostacolo a quei processi di assimilazione incrementale che in Gran Bretagna e negli Stati Uniti hanno consentito un inserimento graduale delle competenze di *policy* nelle strutture tecniche a servizio degli esecutivi e dei legislativi, secondo la logica che abbiamo chiamato di 'aggiornamento del software'. Si pensi ad esempio all'aumento degli esperti di *policy analysis* nel *Congressional Research Service* della Biblioteca del Congresso negli Stati Uniti e nel *Research Service* della Biblioteca della Camera dei Comuni nel Regno Unito, motivato semplicemente con la necessità di un aggiornamento delle conoscenze da mettere a disposizione dei legislatori.

Questa osservazione permette di introdurre il terzo ostacolo incontrato dall'istituzionalizzazione del paradigma di *policy*, la competizione con le comunità epistemiche più consolidate e accreditate: quelle dei giuristi, degli esperti di finanza pubblica e di management pubblico. Le competenze sono *expertise*, ma sono anche dominio, giurisdizione, autorità (Abbott 1988). Le discipline riconosciute come indispensabili per il funzionamento degli organi costituzionali e della macchina amministrativa garantiscono ai loro specialisti ampi vantaggi professionali, sia in termini di stabili carriere, sia con incarichi in commissioni tecniche istituzionali. Per loro si aprono poi una serie di attività satelliti nelle scuole di pubblica amministrazione, nelle società di consulenza, nei media. Occorre tuttavia precisare che un approfondimento di questo tema dovrebbe considerare non solo la forza dei paradigmi da tempo riconosciuti come scienze del pubblico, ma anche la debolezza degli sfidanti. Infatti, nella comparazione con le corrispondenti organizzazioni dell'area angloamericana, in Europa le comunità epistemiche aggregate intorno alle *social and behavioral sciences* hanno mostrato scarso interesse a riorientare la loro agenda di ricerca per indirizzarla verso i problemi affrontati dalle istituzioni politiche e per valutare la rilevanza sociale dei loro studi. E' dunque comprensibile che siano stati ripagati allo stesso modo.

6. La compatibilità con il gioco democratico

Veniamo ora al quarto e più rilevante ostacolo all'accomodamento della AVPP tra le discipline con dignità istituzionale: la sua stretta contiguità con la politica (*politics*), contiguità che tende a diventare sovrapposizione nei paesi continentali che, come abbiamo visto, hanno un solo termine per l'intera "polis-family of words". Tra chi segnala con preoccupazione i pericoli collegati al radicamento del *paradigma di policy* nelle sedi pubbliche, ricorre spesso la paura che questo possa portare a un deficit di democrazia.

¹³ Anche i tecnici talvolta hanno problemi: in un bando dell'European Personnel Selection Office del febbraio 2009 at http://europa.eu/epso/discover/job_profiles/index_en.htm, una posizione che in inglese era "Policy officer", nella corrispondente pagina italiana era definita "Funzionario" (a generic public official) e in quella francese 'Chargé de mission'

Per analizzare le diverse componenti che alimentano questo argomento, è utile tornare indietro di cent'anni, a un'altra grande trasformazione della *governmentality* contemporanea, quando fu il radicamento dell'ontologia 'amministrazione pubblica' a presentarsi come una minaccia all'impianto costituzionale democratico, in Europa e negli Stati Uniti.

Le costellazioni con cui fare i conti, le tessere tra le quali incastrare l'ultimo pezzo del puzzle, sono le stesse, ora come cent'anni fa, e sono riconducibili a due grandi categorie. Il primo problema è dove collocare le nuove competenze e le strutture che le contengono nell'impianto costituzionale, che nelle società democratiche è basato su delicati equilibri tra legislativo, esecutivo e giudiziario. Rosenbloom, con riferimento al caso americano, usa il termine 'retrofitting' per definire la ricerca di un accomodamento in grado di incapsulare la nuova realtà all'interno delle istituzioni volute dai padri fondatori: "One of the 'big questions' of American public administration has been how to retrofit, or integrate, the federal administrative state into the nation's constitutional scheme". (Rosenbloom 2000: 39)

Il secondo problema è come valorizzare la nuova ontologia e chi sa azionarla senza restringere lo spazio della politica (*politics*), la competizione per il consenso e la forza della leadership prodotta attraverso questo meccanismo. La denuncia dell'eccessivo spazio occupato dalle tecnocrazie e l'apologia della 'politica con la P maiuscola' possono essere ricondotte a questa preoccupazione. Anche negli Stati Uniti, il paese che ha dato il più forte contributo al radicamento delle *policy sciences* come elementi costitutivi della *governmentality* contemporanea, questi due problemi non sono completamente risolti, e riemergono, anche in tempi recenti (Schambra, 2009), in termini che ricollegano espressamente i rischi di questo disegno a quelli delle riforme amministrative della *Progressive Era*, all'inizio del secolo scorso:

"Policy science, in this perspective, appears as one in a long series of efforts by the Progressive Movement and its heirs to change the character of the American political system - to transfer power from the corrupt, the ignorant, and the self-serving to the virtuous, the educated, and the public-spirited, and to enhance the capacity of the executive to make and carry out internally-consistent, comprehensive plans for implementing the public interest" (Banfield 1977: 7)

Secondo questa prospettiva, il potere dei *policy czars* e dei *policy wonks*, che è potere di agenda nella fase del disegno delle politiche, e potere di valutazione nella fase post-implementazione, mette in pericolo l'equilibrio tra gli organi costituzionali, soprattutto a scapito del legislativo, e umilia la politica, che non è fatta di evidenze scientifiche, ma invece, secondo la nota definizione di Madison, di "opinioni, passioni e interessi"¹⁴.

Se torniamo a oltre cent'anni fa, alla fase del radicamento istituzionale della pubblica amministrazione come oggi la conosciamo, possiamo rintracciare preoccupazioni analoghe in due grandi studiosi, Woodrow Wilson negli Stati Uniti e Max Weber in Germania, che, pur analizzando contesti molto diversi, tuttavia identificano in termini simili le potenziali linee di rottura degli equilibri democratici e formulano soluzioni convergenti. Entrambi infatti vedono nel rafforzamento della funzione di *oversight* del legislativo lo strumento principale sia per riqualificare il ruolo che le

¹⁴ Secondo Napoleone, 'Power is based upon opinion. What is a government not supported by opinion? Nothing.' (cit from Jacques Ellul, 1968, p. 123).

costituzioni assegnano al parlamento, sia per elevare la qualità del gioco politico. Per entrambi, la funzione di produzione delle leggi, da cui il potere legislativo prende nome, deve essere integrata con la funzione di stretto controllo sull'operato dell'amministrazione.

Scriva Wilson:

“An effective representative body, gifted with the power to rule, ought, it would seem not only to speak the will of the nation, which Congress does, but also to lead it to its conclusions, to utter the voice of its opinions, and to serve as its eyes in superintending all matters of government, - which Congress does not do. (...) It is the proper duty of a representative body to look diligently into every affair of government and to talk much about what it sees. It is meant to be the eyes and the voice, and to embody the wisdom and will of its constituents. (...) The informing function of Congress should be preferred even to its legislative function. The argument is not only that discussed and interrogated administration is the only pure and efficient administration, but, more than that, that the only really self-governing people is that people which discusses and interrogates its administration” (1885: 303).

Gli fa eco Weber:

“There is no substitute-for the systematic cross-examination (under oath) of experts before a parliamentary commission in the presence of the respective departmental officials. This alone guarantees public supervision and a thorough inquiry. Today, the Reichstag simply lacks the right to proceed in this fashion: the constitution condemns it to amateurish ignorance”. (1918: 1418)

Entrambi gli autori vedono in questa assunzione di responsabilità un requisito essenziale per riqualificare la stessa *politics*. Scriva Wilson:

“The talk on the part of Congress which we sometimes justly condemn is the profitless squabble of words over frivolous bills or selfish party issues. It would be hard to conceive of there being too much talk about the practical concerns and processes of government. Such talk it is which, when earnestly and purposefully conducted, clears the public mind and shapes the demands of public opinion” (1885: 304).

Weber, molto attento al rapporto tra la qualità della leadership politica e le funzioni del parlamento, che egli considera come ‘un campo di reclutamento’, ‘una palestra’ per i leader, scrive:

“...For only a working, not a merely speech-making parliament can provide the ground for the growth and selective ascent of genuine leaders, not merely demagogic talents. A working parliament, however, is one which supervises the administration by continuously sharing its work” (1918: 1416)

7. La parlamentarizzazione del paradigma di policy

Dunque, da oltre un secolo un'effettiva funzione di *oversight* sull'operato dell'amministrazione da parte dei parlamenti si configura come un requisito necessario per assimilare entro il quadro

costituzionale l'espansione delle competenze e delle articolazioni dell'esecutivo. Nel modello anglo-americano, questa terza funzione si integra in modo incrementale con il potere dei legislativi di produrre le leggi e di spendere e tassare; e si concretizza nell'assegnazione di nuovi compiti ai Comptroller Generals (or Comptroller and auditor-generals), già depositari della funzione di 'cani da guardia parlamentari' per il controllo delle spese dell'esecutivo.

Nelle democrazie continentali europee, la funzione di controllo dei parlamenti non ha potuto utilizzare quale braccio operativo le investigazioni di 'cani da guardia' a loro esclusiva disposizione. Infatti il modello napoleonico affida il ruolo di *Supreme Audit Institutions* a magistrature indipendenti, le Corti dei Conti, che emettono i loro referti sia per il legislativo, sia per l'esecutivo, e che si avvalgono di competenze esclusivamente giuridiche e contabili, con le quali possono intercettare 'solo' le irregolarità formali nella gestione del denaro pubblico da parte delle amministrazioni.

Come è facile comprendere, i *parliamentary watchdog* del modello anglo-americano hanno potuto estendere in modo incrementale le loro competenze dall'*audit* della spesa pubblica al controllo delle performance delle amministrazioni. Negli ultimi tre decenni, a queste missioni si è gradualmente affiancata la valutazione dei risultati delle politiche, dei programmi e dei progetti portati avanti dall'esecutivo. Questa evoluzione è testimoniata dall'ampliamento dei temi e dei metodi di ricerca seguiti nelle loro indagini dal *Government Accountability Office* (GAO) americano e dal *National Audit Office* (NAO) britannico.

Per controllare l'operato delle loro amministrazioni, i parlamenti dell'Europa continentale dispongono solo delle tradizionali leve: condizionare con la legislazione primaria l'ampiezza delle deleghe concesse all'esecutivo, votare il bilancio dello stato e utilizzare i loro poteri di controllo e di indagine usando le competenze, prevalentemente giuridiche, dei loro staff. Sulla base di queste risorse istituzionali e professionali, l'estensione incrementale dell'*oversight* parlamentare alla valutazione dei risultati delle politiche portate avanti dall'esecutivo è di fatto impossibile.

Questa ricostruzione permette di comprendere perché alcuni paesi, quali la Francia e, da ultimo, l'Italia, abbiamo deciso di sbloccare l'impasse ricorrendo alla più forte delle legittimazioni: l'inserimento nelle loro costituzioni della valutazione delle politiche pubbliche quale esplicita funzione del Parlamento¹⁵.

In seguito alla riforma del 2008, l'Articolo 24 della Costituzione francese recita: "Il Parlamento vota la legge. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche". Lo stesso testo, tuttavia, non prevede la creazione di una specifica struttura parlamentare cui affidare l'esecuzione tecnica della valutazione. Infatti, in base all'Articolo 47-2, tale competenza rimane in larga misura assegnata alla Corte dei Conti. L'arco di tempo di effettiva operatività del nuovo impianto costituzionale è ancora troppo corto per fare un bilancio del suo effettivo impatto sulla parlamentarizzazione del paradigma di *policy*.

In Italia, il testo della riforma costituzionale approvata dal Parlamento nell'aprile 2016 prevede, nella nuova formulazione dell'art. 55: "Il Senato (...) valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni (...)." In questo caso, ogni giudizio sull'effettivo impatto della riforma è

¹⁵ Anche il Marocco con la riforma costituzionale del 2011 ha seguito questa strada. L'articolo 70 della nuova costituzione afferma: "Il Parlamento esercita il potere legislativo. Vota le leggi, controlla l'azione del Governo e valuta le politiche pubbliche".

assolutamente avventato per due motivi. Innanzi tutto, com'è noto, il nuovo testo è attualmente sottoposto all'esito del prossimo referendum confermativo. In secondo luogo, l'assegnazione di queste funzioni alla sola 'Camera Alta' rappresenta un unicum nel panorama costituzionale internazionale che rende molto difficile avanzare ipotesi sulle sue concrete conseguenze. In ogni caso, l'inserimento nelle costituzioni della valutazione delle politiche pubbliche può costituire una condizione necessaria per una sua forte legittimazione. Ma non costituisce di per sé una condizione sufficiente, soprattutto per un paese come l'Italia che, a differenza della Francia, sembra non avere ancora riconosciuto e assimilato la specificità dell'ontologia 'amministrazione'.

8. Conclusioni

Questa pur sintetica ricostruzione dà un'idea delle difficoltà incontrate dai tentativi di ampliare le 'ontologie' attraverso le quali chi opera nelle istituzioni di un paese definisce e legittima quello che fa, e chi dall'esterno ne valuta le scelte imposta il suo giudizio. In genere ci attendiamo di trovare ostacoli e resistenze nelle nazioni che nei *ranking* sulla solidità delle democrazie compaiono in fondo alle graduatorie. Ma i non allineamenti riguardano anche - e forse soprattutto - paesi con articolati impianti costituzionali e con arene politiche aperte e competitive.

L'ampiezza di queste difformità tende ad essere sottostimata. Esiste una prospera 'industria' della qualità della *governance*, costituita da chi lavora nelle organizzazioni internazionali, nelle associazioni professionali nazionali, nelle società di consulenza, nelle stesse università. Questa industria ha un forte interesse a promuovere come universalmente riconosciuti e condivisi una serie di standard e di indicatori in grado di misurare il valore delle 'riforme' attuate nei diversi paesi. I governi oggetto delle valutazioni hanno tutto l'interesse ad allinearsi formalmente a questi criteri e a sovrastimare la loro effettiva *compliance*, anche quando una verifica *bottom-up* li smentisce (Jacob, Speer, Furubo, 2015). L'equilibrio *win-win* in questo gioco tra valutatore e valutato richiede che le logiche difformi siano considerate come mere anomalie, come deficienze facilmente rimediabili, magari aumentando il numero di esperti e consulenti. Il concetto di *governmentality*, almeno nella versione che qui abbiamo utilizzato, permette di evidenziare la complessità delle tensioni che si sviluppano quando la più giovane delle discipline del pubblico cerca di farsi spazio negli assetti epistemici, normativi, istituzionali e politici di alcuni stati europei.

L'esito di questi processi dipenderà da molte variabili. Ma risulterà di importanza fondamentale anche l'interna, autonoma capacità del paradigma di *policy* di risultare convincente come 'ontologia' candida, sensibile, diretta, rispettosa del senso comune, perché capace di definire e valutare quello che i governi fanno prendendo come punto di partenza i concreti problemi della gente. Questa visione, in cui ricompare il riferimento utopico alla felicità dei popoli, ancora presente nel significato che il termine *policy* aveva nell'Europa nel 1700, per certi versi riemerge nell'impostazione di Dewey e di Lasswell, che collegano l'idea di democrazia alla diffusione

universale delle competenze necessarie per fare scelte pubbliche consapevoli. Nel testo del 1943 già citato, Harold Lasswell e Myres McDougal scrivono: "If democratic forms of power are to be full-blooded with reality, the overwhelming mass of mankind must be provided with enough intellectual skill to make a proper evaluation of policy goals and alternatives" (Lasswell e McDougal 1943: 225).

La tensione verso una democrazia più informata, più pragmatica, e dunque più realistica e efficace, compare anche negli autori che tra gli anni '50 e '70 del secolo scorso hanno più contribuito alla diffusione di un nuovo tipo di conoscenza 'capace di farsi utilizzare' (Lindblom e Cohen 1979): il riferimento è a opere quali *'Speaking Truth to Power'* (Wildavsky 1979) e *'The intelligence of democracy'* (Lindblom 1965). Questa tensione è una parte importante del fascino esercitato da questo paradigma anche all'esterno del contesto culturale americano che lo ha generato.

Come abbiamo visto, uno degli ostacoli al riconoscimento istituzionale del *policy paradigm* è la sua presunzione di riuscire a integrare il contributo delle diverse discipline e delle diverse forme di impegno civile. Di nuovo, il riferimento è a Lasswell: "The policy sciences integrate philosophy, history, science, prophecy, and commitment." (1968: 181). Questa aspirazione può diventare patetica quando l'analista è chiamato a valutare se la raccolta differenziata in un piccolo paese può essere migliorata, e come. E su questa presunzione aleggia lo spettro di quella degenerazione repressiva che finì per identificare il concetto di *policy* con quello di polizia. Ma gli autori più accorti e riflessivi hanno regolarmente compensato l'ampiezza delle ambizioni con la raccomandazione di 'tecnologie dell'umiltà' (Jasanoff 2003): aggiustamento reciproco tra interessi di parte (Lindblom 1965), incrementalismo disgiunto (Braybrooke Lindblom 1963), sperimentazioni per prova errore, adattamento al caos... Forse questo mix di visioni ambiziose e di tecnologie dell'umiltà è davvero la più affidabile epistemologia civica in questi tempi complicati (Jasanoff 2003).

--

Bibliografia

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Anderson, J. E. (1975). *Public policy-making*. New York: Praeger.
- Banfield, E. C. (1977). Policy science as metaphysical madness. In Goldwin, R. (Ed.), *Statesmanship and bureaucracy* (pp. 1-35). Washington: American Enterprise Institute.
- Bevir, M. (2010). Rethinking governmentality: towards genealogies of governance. *European Journal of Social Theory*, 13(4), 423-441.
- Beyme, K. von (2013). Historical forerunners of policy analysis in Germany. In: Blum S. & Schubert K. (Eds), *Policy analysis in Germany* (pp. 19–27). Bristol: Policy-Press.

- Bobbio, N. (1987). La scienza politica e la tradizione di studi politici in Italia. In Graziano, L. (Ed), *La scienza politica in Italia. Bilancio e prospettive* (pp. 44-60). Milano: Angeli.
- Braybrooke, D. & Lindblom, Ch. E. (1963). *A strategy of decision*. New York: The Free Press.
- Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. (Eds.) (1991). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carothers, T. & Brechenmacher, S. (2014). *Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion: A New Development Consensus?* Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Dean, M. (1994). *Critical and Effective Histories. Foucault's Methods and Historical Sociology*. London: Routledge.
- Dente B. (a cura di)(1990). *Le politiche pubbliche in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dyson, K. H. F. (1980). *The state tradition in Western Europe: a study of an idea and institution*. New York: Oxford University Press.
- Ellul, J. (1965). *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. New York: Knopf.
- Finer, S. (1970). *Comparative Government*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir*. Paris : Gallimard. Trad ingl. (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. London: Allen Lane.
- Foucault, M. (1977-1978). *Sécurité, territoire, population: cours au College de France*. Ed. Fr: (2004). Paris: Gallimard-Seuil. Ed. En: (2007). *Security, territory, population: lectures at the College de France 1977—1978*. New York: Palgrave Macmillan.
- Foucault, M. (1981). Omnes et Singulatim: Towards a Criticism of Political Reason. In *The Tanner Lectures on Human Values*, edited by Sterling McMurrin, pp. 225-254. Vol. II. Salt Lake City: Univ. of Utah Press. <http://tannerlectures.utah.edu/documents/a-to-z/f/foucault81.pdf>
- Giraud, O. & Warin P. (2008). *Politiques publiques et démocratie*. Paris: La Découverte/Pacte.
- Gruber, T. (1993). A translation approach to portable ontology specifications. *Knowledge Acquisition*, 5(1), 199-220.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Hegel, G.W.F. (1821). *Philosophy of Right*, O.U.P., 1952. Trad it. *Lineamenti di filosofia del diritto*, Bari: Laterza. 1991.
- Heidenheimer, A. J. (1986). Politics, policy and polickey as concepts in English and continental languages: an attempt to explain divergences. *The Review of Politics*, 48(1), 3-30.
- Howlett, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: lessons from Canada. *Canadian Public Administration* 52(2), 153–175.
- Jacob, S., Speer, S. & Furubo, J. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later, *Evaluation*, 21(1), 6-31.
- Jasanoff, S. (2003). Technologies of Humility: Citizen · Participation in Governing Science, *Minerva* 41(3): 223–244.
- Jobert, B. & Muller, P. (1987). *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lasswell, H. D. & McDougal, M. S. (1943). Legal education and public policy: professional training in the public interest. *Yale Law Journal*, 52(2), 203-295.

- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation, In Lasswell, H. D. & Lerner D., *The policy sciences* Palo Alto, CA: Stanford University Press, 3-15.
- Lasswell, H.D. (1968). Policy Sciences, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 12, 181-9.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.
- Lindblom, C. E. & Cohen, D. K. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. London: Yale University Press.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (Eds.) (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Madison, J. (1787), *The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*, Federalist No. 10. <http://www.constitution.org/fed/federal10.htm>. Accessed 25 June 2016.
- Mény, Y. & Thoenig, J (1989). *Politiques publiques*. Paris: Presses universitaires de France.
- Miller, P. & Rose N. (2008). *Governing the present: administering economic, social and political life*. Cambridge: Polity Press.
- Milward, H. B., Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 359–380
- Muller, P. (2008). Analyse des politiques publiques et sciences politique en France: je t'aime moi non plus. *Politiques et management public*, 26(3), 51-56.
- National Academy of Sciences, Committee on Science, Engineering, and Public Policy (1986). *Research briefings 1986*, Washington, DC: The National Academies Press <http://www.nap.edu/catalog/911/research-briefings-1986>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B.G. (1996). *The policy capacity of government*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-18-1996E.pdf>. Accessed 25 June 2016.
- Regonini, G. (2012). Scienze del Pubblico e Istituzioni, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, (1), 5-31.
- Rose, N. (1996). Governing 'advanced' liberal democracies, in Rose, N., Barry, A. & Osborne, T. (Eds.), *Foucault and political reason*, London & Chicago: UCL Press. 37—64.
- Rose-Ackerman, S. (2016). What Does "Governance" Mean? *Governance*, Early View <https://authorservices.wiley.com/bauthor/onlineLibraryTPS.asp?DOI=10.1111/gove.12212&ArticleID=5279756>
- Rosenbloom, D. H. (2000). Retrofitting the administrative state to the Constitution: Congress and the judiciary's twentieth-century progress. *Public Administration Review*, 60(1), 39-46.
- Sartori, G. (1989). The essence of the political in Carl Schmitt. *Journal of Theoretical Politics*, 1(1), 63-75.
- Schambra, W. (2009). Obama and the policy approach, *National Affairs*, 1, 127-144. http://www.nationalaffairs.com/doclib/20091229_Schambra_Fall09.pdf. Accessed 25 June 2016.
- van den Hove S. (2007). A rationale for science–policy interfaces. *Futures*, 39(7), 2-19.

- Webber, C. & Wildavsky, A. (1986). *A history of taxation and expenditure in the Western world*. New York: Simon & Schuster.
- Weber, M. (1918). Parliament and government in a reconstructed Germany (*A contribution to the political critique of officialdom and party politics*). In Weber, M. (1922-1978), *Economy and society: an outline of interpretive sociology* (pp. 305-443). Berkeley, CA: University of California Press.
- Weible, C.M., Sabatier, P.A. & McQueen, K. (2009). Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Wilson, W. (1885). *Congressional government: a study in American politics*. Boston: Houghton-Mifflin, <http://www.gutenberg.org/files/35861/35861-h/35861-h.htm>. Accessed 25 June 2016.
- World Economic Forum (2011). *The future of government. Lessons learned from around the world*. Geneva, Switzerland: World Economic Forum.