

Giuseppe Ieraci

# L'analisi delle politiche pubbliche



Copyright © MMIX  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-2619-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2009

## INDICE

<i>Premessa</i> .....	9
<b>Capitolo primo</b>	
L'analisi delle politiche pubbliche .....	13
<b>Capitolo secondo</b>	
Il <i>policy orientation</i> .....	27
<b>Capitolo terzo</b>	
Modelli di decisione .....	37
<b>Capitolo quarto</b>	
Le teorie. Il pluralismo e l'elitismo .....	53
<b>Capitolo quinto:</b>	
Le arene di <i>policy</i> .....	71
<b>Capitolo sesto</b>	
Le tipologie delle politiche pubbliche .....	93
<b>Capitolo settimo</b>	
Implementazione .....	113
<b>Capitolo ottavo</b>	
Valutazione .....	129

**Capitolo nono**

Conclusione. I labirinti della politica ..... 149

*Appendice di studi di caso* ..... 161

*Bibliografia* ..... 193

## Premessa

La struttura del libro segue gli snodi tematici che abitualmente si affrontano in un corso universitario di base in *Analisi delle politiche pubbliche*. Il libro è, infatti, rivolto agli studenti e mi preme ringraziare quelli della mia Università, che hanno seguito i miei corsi e che hanno messo a mia disposizione gli appunti delle loro lezioni, così che io potessi ricostruire attorno a quel canovaccio il percorso del mio insegnamento. Mi sono sforzato di usare un linguaggio piano e ho volutamente ommesso note a piè pagina e pesanti rinvii bibliografici. Gli studenti normalmente non se ne curano e del resto essi sono inutili a fini didattici. Tuttavia, nel testo si aprono spesso dei “riquadri” di approfondimento o di chiarimento, la cui lettura non è indispensabile per la comprensione degli argomenti ma che possono risultare utili, o così mi auguro, a coloro che avessero qualche lacuna di tipo teorico o concettuale.

Nel Capitolo Primo si chiarisce la portata dell’analisi delle politiche pubbliche rispetto al campo vasto degli studi politologici e giurisprudenziali, evidenziando la sua specifica attenzione nei riguardi del “ciclo della politica”, dal momento della formulazione di un particolare problema o di una domanda sociale fino alla messa in atto di determinate decisioni e alla valutazione dei loro risultati. Il Capitolo Secondo si sofferma sul significato e sulle finalità del *policy orientation*, espressione che connota lo spostamento della prospettiva comunemente adottata nella scienza politica, centrata sui temi del potere e della lotta politica, verso le *policies*, cioè verso i prodotti veri e propri del ciclo di politica. Le *policies* sono, in definitiva, un insieme di decisioni e di azioni prese e tenute dalle autorità pubbliche e dagli attori poli-

tici e sociali che si rapportano ad esse e tra di loro. Pertanto, il Capitolo Terzo presenta i principali modelli interpretativi della decisione e li discute. Nel Capitolo Quarto si delinea la contrapposizione fondamentale tra la teoria pluralista e quella elitista, che ha segnato il passaggio dagli studi del potere politico a quelli della *policy*. Questa contrapposizione nasce appunto all'interno degli studi sulla decisione politica e l'analisi delle politiche pubbliche si è originariamente affermata proprio come una reazione ad entrambe queste due tradizioni teoriche dominanti. Nel Capitolo Quinto, pertanto, si argomenta che l'autonomia dell'analisi delle politiche pubbliche, ovverosia degli studi di *policy*, dallo studio generale della politica (*politics*) e degli aspetti giuridici è possibile a partire da una critica molto serrata alle due teorie summenzionate, che facevano dipendere gli aspetti di *policy* o da fattori strutturali della politica, oppure da fattori giuridico-legali o ancora da una combinazione di entrambi. Nel Capitolo Sesto vengono illustrate alcune tipologie delle politiche pubbliche, soffermandosi sulle loro discussioni e critiche. Nel Capitolo Settimo viene trattata la fase dell'implementazione delle politiche pubbliche, che evidenzia le discontinuità tipiche del ciclo di politica tra la selezione degli obiettivi e il loro perseguimento concreto, nonché la rilevanza crescente dell'amministrazione. Il Capitolo Ottavo è dedicato alla valutazione e indirizza l'attenzione sulle difficoltà che essa presenta, ma anche sulla sua importante funzione di rilancio del ciclo di politica. Le conclusioni del libro (Capitolo Nono) non hanno l'ambizione di "fare il punto" della situazione, ma rimarcano un disagio nel considerare lo sviluppo attuale dell'analisi delle politiche pubbliche, prendendo a pretesto la tematica della *governance*. Il disagio nasce dal fatto che, nel voler seguire la critica "costruttivista" al potere e alla politica, la scienza delle politiche ha in qualche misura smarrito l'impulso iniziale, che la voleva una disciplina nata per studiare l'azione del potere e della politica, ma piuttosto talvolta si presenta — qui la *governance* — come una "profilassi" contro gli effetti di tale azione.

Questo libro è dedicato a Theodore J. Lowi che invece non ha mai ignorato nei suoi scritti che l'azione del potere e della politica costitui-

scono il nerbo della produzione politica, cioè del *policy process*. Il mio accostamento all'analisi delle politiche è del resto proprio dovuto all'incontro con l'opera di Lowi, e le riflessioni che ha suscitato in me si sono sedimentate nel corso degli anni dedicati all'insegnamento dell'*Analisi delle politiche pubbliche*. Queste riflessioni ora riposano in questo libro.





## Capitolo primo

### **L'analisi delle politiche pubbliche**

L'analisi delle politiche pubbliche (*policy science*), non è di facile definizione, sia perché combina diversi contributi disciplinari (la scienza politica, la scienza dell'amministrazione, la sociologia, la giurisprudenza, l'economia, la psicologia sociale, la storia), sia perché comprende al suo interno tutte le dimensioni dell'analisi politica "convenzionale" (i gruppi, i partiti politici, le istituzioni, la decisione, le burocrazie, le ideologie politiche e le culture politiche). L'analista delle politiche pubbliche difficilmente può essere uno specialista e, più sovente, deve adattarsi a studiare svariati oggetti e a soppesarne l'incidenza. Che cos'è, dunque, l'analisi delle politiche pubbliche?

Per rispondere a questa domanda è opportuno chiarire brevemente come nasce l'approccio e rispetto a cosa si differenzia. Dalle sue origini, la scienza politica ha progredito sulla base dell'assunzione che esista una linea di demarcazione molto chiara ed individuabile tra la sfera della politica e quella dell'amministrazione. In questo modo la politica è stata interpretata come il momento della produzione di decisioni, quale che sia il metodo adottato per giungervi, e le istituzioni politiche sono state viste come il luogo designato per la loro formulazione. Per esempio, con riferimento all'ambito democratico, parlamento e governo diventano oggetti di studio in quanto canali istituzionali impiegati dal decisore per giungere a decisioni, mentre leggi, decreti ed atti normativi sono i prodotti di quest'attività. Naturalmente questa visione implica, in pari tempo, che sia possibile individuare "il

decisore” e che questi agisca in relativo isolamento entro l’ambito decisionale istituzionalizzato, o comunque che non risenta di condizionamenti esterni. Per riflesso, in questo quadro all’amministrazione spetterebbe il compito di eseguire la decisione, date le leggi ed i decreti contenenti gli obiettivi decisi e forniti dal decisore, vale a dire che in questa visione all’amministrazione spetta l’attuazione di azioni concrete finalizzate al conseguimento dell’obiettivo o degli obiettivi fissati dalla decisione.

Per decenni la scienza politica, con la sua enfasi sul decisore politico e sulle istituzioni politiche preposte alla decisione, e la scienza dell’amministrazione, con il suo rinvio al problema dell’efficienza e del conseguimento dei fini, hanno viaggiato separatamente comunicando poco, salvo confrontarsi quando le due prospettive focalizzano gli aspetti giuridici comuni del diritto costituzionale e pubblico e del diritto amministrativo. Dunque, in una visione ingenuamente weberiana (vedi Riquadro 1.1), la politica stabilisce “che fare” e l’amministrazione, in modo neutro, s’impegna a raggiungere gli scopi indicati.

Moltiplicandosi gli ambiti decisionali e crescendo le competenze dell’amministrazione e i compiti da essa svolti, i rapporti tra politica e amministrazione hanno però cominciato ad essere meno univoci e la loro distinzione funzionale è divenuta oggetto di discussione. Davvero l’apparato amministrativo può essere ridotto ad una sorta di servo-meccanismo neutro di applicazione delle decisioni? Davvero queste ultime sono formulate autonomamente nei luoghi istituzionalizzati del potere politico (il parlamento e il governo, per esempio)? La risposta affermativa ad entrambi questi interrogativi presuppone una visione formalistica, o anche giuridica, del procedimento decisionale, in base alla quale gli atti compiuti dagli attori politico amministrativi derivano da una serie univoca e coerente di prescrizioni. A questo approccio formalistico si fa talvolta riferimento usando l’espressione *costituzionalismo metodologico* (vedi Riquadro 1.2), che riconduce le politiche pubbliche essenzialmente alle prescrizioni giuridiche e alle procedure razionali-legali. Da questo punto di vista, la Pubblica Amministrazione è interpretata come un “servo-meccanismo” azionato dalla politica

per conseguire gli obiettivi posti da una certa decisione formale, cosicché il contenuto di questa decisione formale e il contenuto dell'azione della Pubblica Amministrazione costituiscono in congiunzione gli elementi di una politica pubblica.

Tuttavia, già la scienza dell'amministrazione ha sottolineato come talvolta il collegamento tra questi due momenti (decisione formale e azione della Pubblica Amministrazione) sia tutt'altro che scontato. La Pubblica Amministrazione può fallire gli obiettivi dati e addirittura cambiarli, a seguito del suo intervento. In altri termini, la Pubblica Amministrazione non è un mero apparato neutro di attuazione delle decisioni politiche, come indicato dalla teoria politica tradizionale e dal costituzionalismo metodologico. Un primo elemento caratterizzante dell'approccio delle politiche pubbliche che possiamo fissare è, quindi, l'attenzione rivolta al rapporto problematico tra decisori formali, da una parte (governo-parlamento, istituzioni politiche in genere), e attuatori della decisione presa, dall'altra (Pubblica Amministrazione, agenzie in genere).

#### **Riquadro 1.1.**

##### **Government and bureaucracy in Max Weber**

Max Weber è spesso considerato il teorico dello stato burocratizzato, quasi un preconizzatore della *bureaucratic politics*. Tuttavia, Weber non ha inteso sostenere l'asservimento della politica alla burocrazia come tendenza dello sviluppo dello stato moderno, ma semmai mostrare in quali condizioni una simile tendenza si possa verificare. In *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania* (1919), Weber compara lo sviluppo statale tedesco con quello inglese, osservando una cruciale differenza. Mentre in Inghilterra il Parlamento e il Cabinet sono fortemente integrati e costituiscono un'arena di formazione della classe politica nazionale, in Germania il reclutamento della classe politica di governo non segue il canale parlamentare, perché l'esecutivo non è integrato nell'arena parlamentare e gode della tutela monarchica. Se nel modello inglese il reclutamento della leadership partitica è di tipo parlamentare e i partiti sono

essi stessi *parlamentarizzati*, in Germania essi si strutturano come organizzazioni esterne all'arena parlamentare, come mostra evidente il caso della socialdemocrazia e il suo carattere di "Stato entro lo Stato" che denunciava R. Michels nella *Sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (1966, ed. or. 1912). In Germania, dunque, il governo non si lega al Parlamento ma alla Monarchia e stringe legami esclusivi con la burocrazia imperiale, che diventa il canale prevalente del reclutamento della classe di governo. Da qui la celebre "requisitoria" di Weber contro il Cancelliere Bismarck, che se da un lato ha contribuito in modo decisivo all'unità tedesca e alla crescita della potenza tedesca al rango mondiale, dall'altro lato — sostiene Weber — ha inibito la crescita del Parlamento tedesco e la formazione di un ceto politico parlamentare che potesse assumere compiti di governo, subordinando questo ultimo al ceto burocratico-amministrativo. In definitiva, se il modello inglese garantisce l'autonomia dell'esecutivo rispetto alla burocrazia, saldando l'esecutivo stesso al parlamento, all'opposto, il modello tedesco ne mina l'autonomia e lo subordina all'apparato burocratico, proprio perché l'esecutivo non risulta integrato con il parlamento.

### **Riquadro 1.2.**

#### **Il costituzionalismo metodologico**

Il costituzionalismo metodologico è l'approccio che privilegia la ricostruzione degli aspetti procedurali e formali di un processo decisionale. Esso poggia sull'idea che attraverso la prescrizione di un quadro di condotte si possa pervenire a una previsione quasi certa del processo decisionale e delle sue fasi, pertanto la *prescrizione* di certe condotte corrisponde alla *descrizione* dello svolgimento concreto di un problema decisionale. In base al costituzionalismo metodologico, il processo decisionale è contenuto essenzialmente nei suoi atti formali.

Vi sono alcune ragioni che rendono questo approccio problematico. La più importante, ben nota anche ai giuristi, è l'eventualità che gli attori politici e sociali non diano corso alla prescrizione e, quindi, si determini una incongruenza tra la prescrizione (costituzione formale) e la prassi (costituzione materiale). In secondo luogo, per quanto una parte cruciale del processo decisio-

nale si situi a valle dell'atto formale, quando cioè vengono trasferite risorse organizzative e monetarie alle Pubbliche Amministrazioni o alle agenzie per l'attuazione dei programmi politici, il costituzionalismo metodologico tende a disinteressarsi di questa fase.

Lo studio dei nessi tra politica e Pubblica Amministrazione diviene, pertanto, il compito originariamente assunto dall'analisi delle politiche pubbliche in contrapposizione al costituzionalismo metodologico, che tende a considerare invece le procedure legali-amministrative dello Stato come un modello descrittivo della realtà politica. Nel suo sforzo interpretativo, l'analisi delle politiche pubbliche sposta il fuoco prospettico dallo studio della decisione nel suo aspetto formale (la legge o l'atto giuridico) a quello del processo politico nel suo svolgimento completo, guardando sia a monte dell'atto formale (come è sorto il problema iniziale?, quali attori si sono attivati?) che a valle dello stesso (le finalità assunte dagli attori coinvolti nel problema sono stati raggiunti?, chi ha concorso in tal senso?).

Naturalmente, questo atteggiamento non deve essere confuso con quello del comportamentista ingenuo, che ignora il dato normativo. Dal punto di vista dell'analisi delle politiche pubbliche, l'elemento normativo è uno dei molteplici vincoli/opportunità a disposizione degli attori coinvolti nel processo decisionale. Si tratta di un vincolo, perché la norma prescrive alcune condotte da parte degli attori; ma è al contempo un'opportunità, perché questi stessi attori possono in qualsiasi momento invocare la condotta prescritta e fare valere questa invocazione. Per chiarire questo punto può soccorrerci la distinzione, posta dal filosofo del diritto Hart (1961), tra norme primarie e norme secondarie, come le due facce della dimensione giuridica dell'agire. Le norme primarie sono essenzialmente riconducibili ai divieti che sanciscono un "non-fare", pertanto esse sono dei vincoli effettivi posti all'agire individuale; le norme secondarie, a loro volta, conferiscono invece dei diritti, vale a dire che offrono una opportunità di "fare" qualcosa. I vincoli e le opportunità, che tipicamente offrono il quadro giuridico agli attori sociali e politici impe-

gnati in un processo decisionale, possono essere espressi come un vincolo a “non-fare” e/o una opportunità di “fare” (si veda l’esemplificazione proposta nel Riquadro 1.3).

### **Riquadro 1.3.**

#### **Norme come vincolo e opportunità. Un’esemplificazione**

La Direttiva 96/62/CE prescrive standard di qualità dell’aria, imponendo alle municipalità delle grandi aree metropolitane europee programmi di monitoraggio ed eventualmente la messa in atto di politiche di contrasto dell’inquinamento atmosferico urbano. (Si veda la ricostruzione del processo decisionale nell’*Appendice di studi di caso*). La Direttiva prevede, nella fase finale della sua attuazione, il raggiungimento di obiettivi minimi di qualità dell’aria, che se mancati determinano l’applicazione di sanzioni nei confronti delle municipalità.

Questa direttiva rappresenta tanto un vincolo che un’opportunità rispetto agli attori sociali coinvolti:

- un’opportunità per gli attori politico–sociali e i gruppi (per es., i gruppi ambientalisti, i partiti legati al movimento ecologista e ambientalista), che possono utilizzarla come arma di pressione sul decisore pubblico, o di sensibilizzazione dell’opinione pubblica, al fine di ottenere certi contenuti della decisione pubblica. In questo senso, la direttiva offre agli attori politico–sociali e ai gruppi l’opportunità di esigere o “invocare” un diritto;
- un vincolo rispetto agli attori politico–decisionali, perché impone ad essi la destinazione di risorse ad una specifica politica, impedendo azioni politiche contrastanti con le prescrizioni della direttiva. In questo senso, la direttiva impone al decisore dei condizionamenti.

## **Il ciclo della politica pubblica**

L’analisi delle politiche pubbliche nasce all’interno della scienza politica e della scienza dell’amministrazione, ma ben presto si differenzia da entrambe, perché anziché limitarsi allo studio delle dinamiche del potere

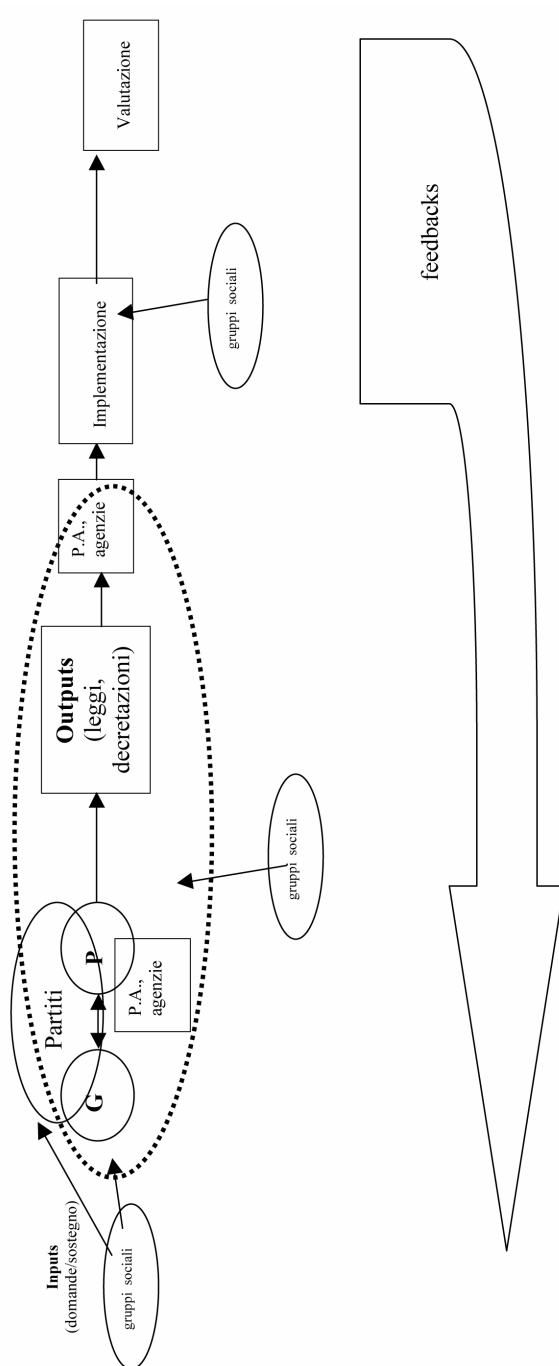
(Chi comanda?) o alle modalità del suo esercizio (Come si comanda?), dirige la sua attenzione verso i prodotti del potere politico (Cosa si comanda?) e si occupa dell'impatto che questi prodotti hanno sia sulla dinamica che sulla modalità dell'esercizio del potere. Se per intendere tutto ciò facciamo riferimento alla nozione di "problema di *policy*", definito come una domanda sociale relativa a un bisogno o a un'opportunità insoddisfatta di intervento pubblico, che è stata ignorata o non trattata sufficientemente dall'autorità pubblica (Dunn 1981), scorgiamo tre elementi basilari in ogni ciclo di politica pubblica: la domanda sociale, la presenza di un'aspettativa o di un'esigenza insoddisfatta, un intervento pubblico.

In ambito democratico, il ciclo di politica si arricchisce quindi di una moltitudine di variabili, che costituiscono gli oggetti dell'analisi delle politiche pubbliche (si veda la Fig. 1.1). Se usando l'accostamento sistemico (Easton 1953, 1965) distinguiamo i momenti dell'input e le sue relative funzioni (vedi Riquadro 1.4), dalla sua conversione in output e dall'output stesso, nel ciclo di politica troviamo:

### *Lato dell'input*

*Individui e gruppi sociali* che presentano domande di *policy*, accompagnandole a sostegno o a promesse di sostegno. I gruppi e gli individui possono essere variamente collegati tra di loro e in modo variabile si rapportano alle istituzioni politiche e ai partiti che agiscono attraverso di esse. Il compito principale dei gruppi sociali in questa fase è dunque l'enunciazione del problema di *policy*. Questa funzione dei gruppi e degli individui viene chiamata "articolazione della domanda".

*Partiti politici* che raccolgono le domande, agendo come un filtro rispetto ad esse. Questa funzione, che serve al sistema per ridurre il volume delle domande poste, viene comunemente definita "aggregazione delle domande". I partiti possono collegarsi in modo attivo ai gruppi e agli individui che hanno posto la domanda, per ottenerne il sostegno in cambio della canalizzazione della domanda e della promessa del suo soddisfacimento.



**Figura 1.1.** Il processo politico in democrazia. Uno schema sistemico.



**Riquadro 1.4:**  
**Le funzioni di input nell'approccio struttural-funzionale**  
**di Almond e Powell (1978)**

- *Reclutamento politico*: riguarda la capacità del sistema di generare e rigenerare la sua classe di governo e amministrativa, cioè di reclutare coloro che occupano i vari ruoli (diplomatici, militari, burocrati).
- *Socializzazione politica*: riguarda il modo in cui “gli atteggiamenti della cultura politica di una società (sono) plasmati, sostenuti o modificati” (Almond e Powell 1978, 39).
- *Comunicazione politica*: riguarda la capacità del sistema di veicolare il senso delle sue azioni e diffonderne la conoscenza, quindi concerne il flusso d'informazioni tra gli individui.
- *Articolazione degli interessi*: svolta dai gruppi d'interesse e dagli individui, “che avanzano domande dirette a favorire la continuazione o il cambiamento di certe politiche”, promettendo sostegno politico (ivi, 40).
- *Aggregazione degli interessi*: svolta dai partiti politici, che accorpano e filtrano le domande sociali inserendole nei loro programmi d'azione, e dai meccanismi di conversione (istituzioni) che le selezionano per la risposta, cosicché “le numerose domande espresse nell'articolazione degli interessi sono aggregate in un numero più limitato di principali alternative politiche” (ivi, 41).

*Fase della conversione dell'input*

*Istituzioni politiche e agenzie* (governi e parlamenti, istituzioni politiche esecutive e di rappresentanza, apparati amministrativi) che danno una veste prescrittiva alla domanda sociale e s'incaricano di formulare un output decisionale. Anche in questa fase i gruppi sociali si possono mostrare attivi, esercitando pressioni sulle istituzioni e sulle agenzie.

### *Lato dell'output*

*Agenzie d'implementazione e di valutazione* che mettono in atto i contenuti della decisione e ne analizzano l'impatto e i risultati conseguiti. Anche in questo passaggio le interazioni sono molteplici e l'attività dei gruppi si segnala con gradi di effettività considerevoli.

Nella formulazione di un problema di *policy*, l'azione dei gruppi risulta, quindi, di grande importanza. Quelli rilevanti in politica possono essere scomposti in più tipi (Almond e Powell 1978):

- *associativi*: presuppongono una membership e una organizzazione, hanno attività permanente (es.: sindacati, associazioni di categoria, associazioni sportive), sono visibili, strutturati e organizzati;
- *istituzionali*: sono composti da quegli individui che svolgono attività o fanno parte di una istituzione sociale o politica riconosciuta (ad esempio, la Magistratura, l'Università, l'Esercito). Questi gruppi non hanno una membership definita, né una struttura formale, tuttavia gli individui che vi fanno parte condividono il senso di appartenenza all'istituzione di affiliazione e la loro mobilitazione è normalmente collegata a situazioni di crisi o a problemi sorti nella sfera di attività e di competenza dell'istituzione;
- *non-associativi*: anche questi gruppi non hanno una membership definita, né una struttura organizzativa, tuttavia possono mobilitarsi in vista di interessi o valori condivisi iscritti nella situazione sociale e culturale che definisce l'ambiente in cui operano. I gruppi non-associativi sono in condizioni normali latenti o non mobilitati, ma possono attivarsi se gli interessi o i valori che definiscono il loro campo sono minacciati e perciò risulta minacciata la loro identità. Sono esempi di gruppi non-associativi i gruppi etnico-linguistici e i gruppi religiosi-confessionali;
- *anomici*: la loro caratteristica principale è la capacità di mobilitazione rapida e spontanea rispetto ad una questione. Come rivela la loro denominazione di chiara derivazione durkheimiana, questi

gruppi non seguono linee di azione e di mobilitazione prevedibili o riconducibili a modelli e possono irrompere sulla scena con comportamenti violenti e ribelli. Così come la loro mobilitazione può essere spontanea e inattesa, anche il loro ciclo di smobilitazione può essere rapido, una volta che venga meno la ragione primaria dell'agire collettivo tra gli individui che ne fanno parte.

I gruppi sono importanti nel processo decisionale in ragione della loro ubiquità e perché mobilitano il sostegno nei confronti dei decisori. Li troviamo ad esercitare azione di pressione sugli attori decisionali, sulle istituzioni politiche e sulla Pubblica Amministrazione, tanto nella fase di input e di conversione dell'input che nella fase d'implementazione successiva all'emissione dell'output. (Si vedano le ricostruzioni nell'*Appendice di studi di caso*). Il risultato ottenuto con una decisione può mobilitare in senso negativo o positivo l'atteggiamento dei gruppi sociali, che modulano conseguentemente l'erogazione del loro sostegno *specifico* ai decisori e del sostegno *diffuso* al regime politico (Easton 1953; vedi Riquadro 1.5).

#### **Riquadro 1.5:**

##### **Il concetto di sostegno e di *feedback* nell'analisi sistemica**

Nella prospettiva dell'analisi sistemica, le decisioni o outputs politici retroagiscono nell'ambiente entro il quale si trova collocato il sistema politico. Questa *retroazione (feedback)* stimola nuove domande da parte dei gruppi sociali, ma determina anche flussi mutevoli di sostegno nei riguardi del sistema politico stesso. Il *sostegno politico* imputato nel sistema può essere:

- *specifico*: riferito a ruoli o attori politici definiti e/o rispetto a decisioni politiche particolari; oppure
- *diffuso*: riferito al sistema politico nel suo complesso e caratterizzato da sentimenti d'identificazione e di affezione nei suoi confronti.

## Conclusione

L'input di domanda e la sua conversione in un output non esauriscono il ciclo o il processo politico (vedi Fig. 1.1). Innanzitutto, una decisione deve essere tradotta in linee d'azione, ovvero deve essere messa in atto da apparati amministrativi oppure da agenzie specializzate (implementazione). In questa fase, si tenta di conseguire gli obiettivi indicati nella politica, sulla base delle risorse disponibili. L'interazione tra le risorse disponibili e le capacità delle amministrazioni e delle agenzie coinvolte nella fase d'implementazione possono determinare il successo o il fallimento di una data politica. Infatti, le azioni implementative delle agenzie e delle amministrazioni generano degli effetti osservabili sulla politica stessa e sulle sue finalità, determinando il grado in cui gli obiettivi sono stati raggiunti. A loro volta, i gruppi sociali anche in questa fase risultano molto attivi, interagendo con le agenzie implementative, con le istituzioni politiche e con gli attori politici, nel tentativo di condizionare l'utilizzo delle risorse e talvolta il raggiungimento degli obiettivi stessi.

Ne discende che gli obiettivi fissati da una politica diventano relativamente incerti nella fase d'implementazione e che i risultati concretamente raggiunti possono non corrispondervi. Un'ulteriore fase nel processo politico comporta, pertanto, una valutazione dei risultati ottenuti in base agli obiettivi prefissati. Lo scopo di quest'attività di valutazione è duplice. In primo luogo, si vogliono verificare gli effetti prodotti dalla politica, per capire in che modo indirizzare successivi interventi da parte dell'autorità politica. L'azione del decisore è condizionata dalla percezione della discrepanza tra i risultati attesi di una politica e quelli effettivi, cosicché l'individuazione dei fattori che hanno determinato un rendimento scadente della politica in oggetto fornisce al decisore dei nuovi input di domanda. Il decisore *impara* dai suoi errori, o per lo meno impara a riconoscerli. In secondo luogo, la produzione di politiche pubbliche non è fine a se stessa, giacché il decisore si trova costretto in ambito democratico a ricercare costantemente sostegno, per mantenere la sua posizione potestativa o per conquistarla.

Da questo punto di vista, la valutazione, fornendo ai politici un'analisi dei risultati ottenuti dalle loro decisioni, li mette in condizione di rispondere meglio alle domande sociali e, pertanto, di produrre a proprio vantaggio nuovo consenso o di mantenere quello esistente.