



A. LA SPINA, *Politiche pubbliche. Analisi e valutazione*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 429*

La lettura del manuale curato da Antonio La Spina è illuminante, in un'ottica multidisciplinare perché offre al giurista numerosi e interessanti spunti. L'interprete del diritto, infatti, riesce ad arricchire il proprio strumentario grazie alle molte domande a cui il volume risponde, vincendo così la tentazione di sottovalutare, seguendo un'ottica esclusivamente *normativistica*, il punto di vista de «la *fattibilità*, l'*efficacia*, l'*impatto* delle politiche pubbliche» (p. 17).

Egli, per poter pienamente comprendere una *public policy*, ha, invero, bisogno non solo dell'analisi *normativa*, ma anche, per citarne solo alcune, di quella sociologica, economica e statistica.

È proprio su tale presupposto multidisciplinare che il manuale propone una lettura secondo cui una politica è l'esito di un obiettivo ufficiale, per la cui realizzazione sono stati approntati mezzi, non sempre solo finanziari, ma «quantitativamente adeguati e qualitativamente idonei» (p. 21).

Per definirsi *pubblica*, poi, una *policy* deve essere legata non tanto a un *interesse generale* (che può essere perseguito anche da un'associazione di diritto privato) quanto - secondo la teoria accolta dall'Autore - alla detenzione del *monopolio della coercizione legittima* da parte dell'entità statale che la realizza. Quest'elemento, chiarisce La Spina, è necessario affinché la politica sia *credibile* ed è ravvisabile nonostante la dislocazione della sovranità «su più livelli» (p. 26).

Detta dislocazione, semmai, potrà creare problemi nell'individuazione del *dove* una *policy* venga adottata. Essa verrà decisa e realizzata entro un *ambiente* in cui insiste un *sistema politico*, quale *costrutto analitico* «fatto, idealmente, delle *azioni* compiute dai vari soggetti che vi partecipano» (p. 35).

All'interno, e attraverso, questo *sistema politico*, dall'idea si arriva all'effettiva realizzazione della politica pubblica. Il percorso è rappresentato teoricamente in una dinamica ciclica (*policy cycle*). In essa, gli *input* (le immissioni) dei cittadini e dei gruppi, ovvero dei soggetti interni allo stesso sistema (o *withininputs*) veicolano, attraverso un sostegno (*support*) *diffuso* (che si ha per lealtà o per

* Contributo sottoposto a *peer review*.

affezione di certi soggetti verso l'ambiente nella sua interezza) o *specifico* (come contraccambio per un vantaggio presente o potenziale), le istanze. Queste vengono elaborate dai *policy makers* che le trasformano in emissioni (*output*), tra le quali rientrano le politiche pubbliche.

Il cerchio così si chiude: dalle emissioni possono derivare «nuove domande, che possono essere scoraggiate (*feedback* negativo) o favorite (*feedback* positivo); in quest'ultimo caso, si avrà una nuova decisione (emissione) che darà inizio ad un altro ciclo.

Sui *soggetti* che decidono una politica pubblica, l'individuazione, invece, appare meno complessa. Il volume distingue tra «decisori nel senso formale» e «decisori nel senso sostanziale». Individuare i primi è semplice perché ufficializzati dalle norme costituzionali (Governo e Parlamento), oppure da norme di legge (le *Authorities*). Al contrario, i secondi sono più difficili da individuare perché «in tantissimi partecipano al processo di *policy*, decidendo qualcosa». Pertanto, poiché dilatare all'eccesso il raggio di analisi sarebbe errato, i «decisori in senso sostanziale» vanno individuati in «coloro che danno o avrebbero potuto dare un contributo abbastanza incisivo e riconoscibile al processo, in mancanza del quale l'esito sarebbe stato – magari non con certezza, ma probabilmente – diverso da quello che in effetti si è avuto» (p. 37). Ciò, con una precisazione: «la costellazione dei decisori muta, tra le altre cose, a seconda del sistema di governo, della materia trattata, del momento storico» (p. 38).

I capitoli successivi al primo iniziano a tracciare le varie fasi del ciclo delle politiche pubbliche sopra menzionato.

Nel secondo, ad esempio, vengono descritte le varie fasi che vanno, secondo la teoria seguita dall'Autore, dall'*agenda setting* alla formulazione della politica, alla decisione della sua adozione, alla sua implementazione o attuazione, al suo apprendimento e valutazione *ex post*.

La descrizione delle varie fasi del ciclo, così come quella successiva della descrizione delle caratteristiche di domanda e offerta delle politiche pubbliche (molto utile al giurista soprattutto nella parte in cui analizza il *policy making* nell'Unione europea e l'interrelazione tra il livello nazionale e sovranazionale), servono, dal punto di vista metodologico (cui è dedicata la parte II relativa ai diversi metodi della ricerca sociologica), a introdurre gli approfondimenti sull'attività di valutazione delle politiche pubbliche vera e propria (parte III). Essa va da quella *ex ante* (VEA), a quella *in itinere* (VI), a quella *ex post* (VEP), analizzate comparando sempre l'ambito nazionale con quello sovranazionale.

La prima, più diffusa in Italia (ove è prevista l'analisi di impatto della regolamentazione – AIR) rispetto alle altre, e il cui sviluppo è fortemente auspicato, è utile per evitare gli errori o gli effetti imprevisti di una politica che, nonostante le buone intenzioni, possono determinarne il fallimento; la seconda, invece, più che gli effetti (realizzazione e impatto) di una politica, che sono oggetto della terza, monitora l'andamento normativo e amministrativo di una *policy*, fornendo la possibilità, se necessario, di sollecitare mutamenti della legislazione.

Il manuale, a questo punto, può, ed è proprio questo il suo valore, approfondire alcuni temi di grande impatto sia per il giurista che per la collettività, come la valutazione dell'organizzazione della pubblica amministrazione (capitolo 11) e dell'andamento della finanza pubblica (capitolo 12). Ciò, per arrivare alla conclusione, condivisibile, di come entrambe le attività siano fondamentali in un momento di crisi economica, durante la quale è necessario allocare

efficientemente le sempre più ristrette risorse disponibili, avendo particolare riguardo alla preservazione «delle risorse e del territorio, il rispetto delle peculiarità storiche e culturali e più in generale la qualità della vita delle persone» (p. 332).

Proprio a quest'ultimo fine recentemente, in Italia (2017), è stata introdotta la valutazione di impatto sociale (VIS) che, attraverso l'inserimento attivo nel *policy cycle* del terzo settore, può monitorare gli effetti di una politica pubblica sul benessere collettivo attraverso, tra le altre, l'implementazione dei processi partecipativi, dei *community engagement* e della democrazia partecipativa (capitolo 13).

Chiude il volume un fondamentale sguardo comparativo alle esperienze internazionali di *policy evaluation* (capitolo 14), nonché alle modalità di istituzionalizzazione della valutazione (capitolo 15). Tali contributi, a parte l'auspicio che si trae dal secondo, evidenziano come, mentre altrove (sia in ambito internazionale che europeo) l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche siano prese «molto sul serio» (p. 353), in Italia esse si stiano ancora espandendo e diffondendo, soprattutto grazie al contributo dei programmi comunitari.

Se, quindi, di primo acchito, le metodologie spiegate nel manuale non sembrerebbero interessare il giurista, in realtà, come già anticipato, sono proprio queste che gli consentono di arricchire il suo strumentario, grazie anche alle molteplici analogie (p. 388 e ss.): ad esempio, l'«operare [di] una scelta (...) fra *più* possibili interpretazioni», ovvero le modalità, più o meno indipendenti, di una scelta più aderente al testo ovvero più libera.

Ciò, soprattutto per cercare di interpretare il diffondersi della *deregulation* e, con essa, della ormai necessaria analisi della prassi che, da un ventennio almeno, si sviluppa e diffonde attraverso organismi tecnici e indipendenti (da ultimo, si segnala, per esempio, il Nucleo Valutazione Impatto del Senato della Repubblica).

E allora, l'interprete, leggendo il volume, potrà trovarvi una descrizione metodologica ed empirica del funzionamento del principio di sussidiarietà, dell'indirizzo politico, dei diversi poteri dello Stato e della loro influenza e azione sulle *public policies* e, perché no, persino uno spunto per *interpretare* il diritto, quale manifestazione dell'indirizzo politico e guida dell'attività esecutiva del Governo e dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione.

Ciò anche grazie alla struttura manualistica del volume che, se da un lato, non esclude l'approfondimento e la indicazione, anche bibliografica, delle maggiori teorie economiche e sociologiche, dall'altro rende estremamente fruibili gli spunti che il giurista vorrà trovare (primo fra tutti quelli relativi all'indirizzo politico)

Il tema trattato sollecita, quindi, un approccio ad altre discipline, soprattutto in un'epoca in cui si espande la platea dei *policy-makers* (non solo i diversi attori della società civile, ma anche i livelli istituzionali come quelli europei).

Non v'è dubbio, infatti, che proprio lo studio delle interazioni tra gli stessi, degli interessi che ciascuno di essi manifesta, e di cui sono portatori, conduce a una maggiore comprensione delle scelte, prima, e degli effetti, poi, di una politica pubblica.

Non si ha più, di fatti, un decisore politico identificabile con un individuo, bensì con «una costellazione più o meno complessa di attori (che non comprende solo i politici), ciascuno dei

quali ha propri interessi, punti di vista, calcoli di convenienza», primo dei quali sono «gli effetti di consenso» della *policy* (p. 20).

È, dunque, ormai imprescindibile la giusta considerazione degli impatti che la legislazione e la prassi hanno sia sul tessuto sociale che sulla finanza pubblica.

Sergio Spatola