

## Sapere e politiche pubbliche. Come è cambiato il discorso sulla «buona conoscenza per le politiche», e cosa implica

**Alessia Damonte**

RPS

*La legittimità delle politiche non riposa solo su procedure formalmente corrette, ma sulla qualità delle informazioni e del sapere sostantivo che supportano il disegno di un intervento e ne garantiscono l'aggancio al problema. L'autorevolezza del sapere esperto è però andata in crisi*

*negli anni '70. L'articolo ripercorre le ragioni della crisi, la gamma di soluzioni promosse dal movimento per l'analisi e la valutazione partecipative, e le critiche sollevate dai risultati di quelle prassi; e conclude identificando l'alternativa attualmente lasciata aperta.*

### 1. Introduzione

Scrivendo nel 1975 che la differenza tra l'ottimista e il pessimista sta nel fatto che il primo vede le ciambelle e cerca di giustificarsi i buchi, mentre il secondo vede i buchi e cerca teorie sulle ciambelle. Perciò le politiche pubbliche sarebbero materia per pessimisti. L'approccio di policy assume infatti che ciò che muove il sistema politico siano i problemi di rilevanza collettiva, la convinzione che qualcosa, nella realtà economica e sociale, non vada come dovrebbe o come potrebbe. È da questa prima discrepanza tra aspettative e realtà che si innesta il processo di policy, e si sviluppano gli interventi (Polsby, 1975; Regonini, 2001).

Si tratta dunque di un «pessimismo» temperato da una qualche fiducia nella volontà e nelle capacità delle istituzioni. A torto o a ragione, chi si muove in questa prospettiva alimenta la convinzione che il sistema politico-istituzionale, inteso all'americana come «governo» o all'europea come «Stato», possa e debba intervenire per rimuovere ciò che fa problema, o quantomeno per contenerne gli effetti. Per gli studi di policy, in altri termini, ogni sistema istituzionale rappresenta la tecnologia di cui le comunità politiche si dotano nel tempo per assicurarsi che il processo collettivo di problem-solving conduca a interventi non solo legittimi, ma soprattutto efficaci, e responsabili nell'uso delle

risorse pubbliche. Quindi, per policy davvero «buone» e rendimenti istituzionali «alti», la presenza di un'offerta politica competitiva, di decisori eletti, e di un processo decisionale formalmente corretto sono condizioni necessarie ma non sufficienti. È vitale poter contare anche su scelte pubbliche dai contenuti sostantivi robusti.

In questo quadro, informazione e conoscenza – soprattutto prodotti e organizzati secondo canoni scientifici – rappresentano elementi fondamentali. Per «il politico responsabile e l'amministratore» costituiscono una risorsa di autorità e una mappa per promuovere il cambiamento superando «pressioni quotidiane che portano a compromessi e pospongono ma non risolvono le crisi sociali, il timore che l'incrementalismo arrivi a costituire una via di fuga dalle responsabilità; la sensazione di avere solo un pezzo del *puzzle* in mano» (Lakoff, 1971, p. 8).

Conoscenza e informazione sono poi anche «vincoli democratici» che rendono l'azione pubblica davvero *for the people*: perché portano alla luce gli effetti degli obiettivi che la politica può darsi, contribuendo così al dibattito sulla loro desiderabilità complessiva; e perché mantengono la discrezionalità delle élite politiche e amministrative sul terreno della *responsiveness*, la capacità di rispondere ai bisogni. Questo, quantomeno, nella visione di molti che negli anni hanno sostenuto i *policy studies* come scienza non-idealistica «del» e «per» l'attività di governo democratico, a partire dallo stesso Lasswell, che ne è il riconosciuto padre fondatore (Easton, 1950).

Per molti aspetti, la posizione lasswelliana appare da tempo quasi ingenua (Howlett e Ramesh, 1998). Non che oggi si ritenga il processo di policy possa fare a meno della conoscenza: i governi comunque continuano ad investire in ricerca e sviluppo per le politiche, sebbene con qualche ombra (par. 2). Ma quella posizione implica un teorema che, negli anni, è stato giudicato da molti, esperti e osservatori, insoddisfacente e poco realistico. Ad essere contestato è l'assunto di matrice positivista, riguardo alla natura del sapere, e il suo corollario elitista, rispetto alla modalità privilegiata di produzione (par. 3). Le critiche hanno aperto ad una visione della «buona conoscenza per le politiche» centrata sulle prassi partecipative, le cui promesse non sembrano sempre mantenute (par. 4). Le conclusioni riflettono sulle ragioni possibili di questa delusione, evidenziando il ridimensionamento delle aspettative legate alla partecipazione e i nuovi scenari aperti.

## 2. Il consumo nazionale di conoscenza esperta

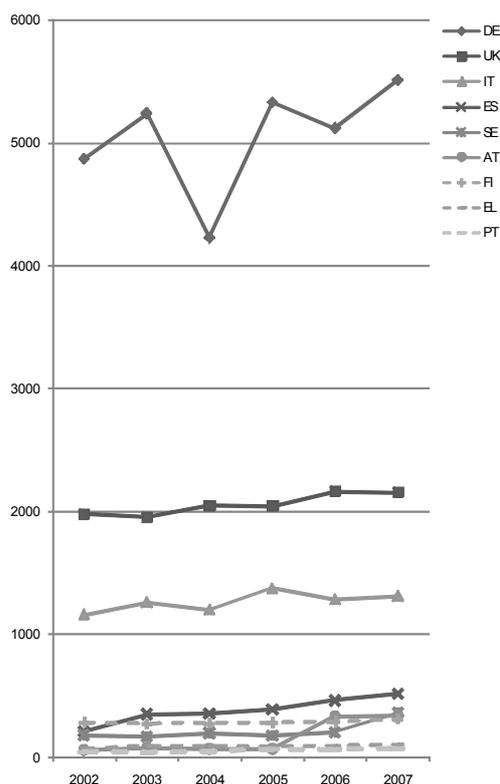
Il contributo degli esperti al policy-making è divenuto da tempo così istituzionalizzato e visibile da essere stato definito «la quinta branca del governo» (Jasanoff, 1998). Ma di quanto credito gode realmente oggi questo tipo di sapere?

Se si assume che il sapere esperto non rientri tra le competenze e le attività «normali» delle amministrazioni pubbliche, ma venga di volta in volta finanziato esplicitamente per fare fronte a precisi problemi, la prima *proxy* che aiuta a dare una dimensione alla domanda effettiva dei governi è la spesa per questi beni e servizi sostenuta come «consumo intermedio del governo generale» (Eurostat, 2007, p. 27). Dati comparabili si trovano però ufficialmente solo per i paesi che hanno deciso di adottare i propri rendiconti finanziari allo standard della «Classificazione delle funzioni di governo» (Cofog)<sup>1</sup>. Concentrandosi sui paesi occidentali e sulle serie complete (Eurostat Database), emerge un panel sulle spese pubbliche nazionali limitato ma interessante, costituito da Germania (De), Grecia (El), Spagna (Es), Italia (It), Austria (At), Portogallo (Pt), Finlandia (Fi), Svezia (Se) e Gran Bretagna (Uk) dal 2002 al 2007.

Da questi dati risulta evidente l'interesse concreto di questi governi per la produzione di conoscenza per le politiche. Il consumo intermedio di ricerca del governo generale (IC<sub>R&D</sub>) nel panel è complessivamente aumentato, passando da 9.119 milioni di euro nel 2002 a 10.677,9 milioni nel 2007. La fig. 1 mostra come i dati assoluti porterebbero ad una classifica per il 2007 in cui – in modo forse sorprendente rispetto alle immagini che la letteratura restituisce dei paesi europei – il primato del governo più «scientizzato» andrebbe alla Germania (5.510 mln di euro), seguita da Gran Bretagna (2.185 mln di euro) e Italia (1.313 mln di euro). Inoltre, tutti i governi del panel mostrerebbero andamenti costanti o crescenti di consumo intermedio di conoscenza esperta (tab. 1).

<sup>1</sup> Messa a punto dalla divisione statistica delle Nazioni Unite negli anni '80, la Cofog è usata soprattutto in Europa. Gli Stati Uniti hanno preferito uno standard alternativo, la Copni. Le differenze sono rilevanti sia in termini di voci, sia di computo.

Figura 1 - Governo generale, consumo intermedio in R&D dei paesi selezionati (dati per paese dal 2002 al 2007, mln euro)



Fonte: Eurostat database.

Ma i valori assoluti, sebbene spesso usati per costruire posizioni nell'opinione pubblica, possono essere fuorvianti a fini comparativi<sup>2</sup>. Indici più affidabili producono quadri diversi.

Comparando il rapporto tra  $IC_{R\&D}$  e il consumo intermedio totale del governo generale ( $IC_{tot}$ )<sup>3</sup>, la classifica dei consumatori nel 2007 cambia (fig. 2, tab. 1). La Germania, con il 5,4%, conserva il primato, ma

<sup>2</sup> Nello specifico, i servizi R&D possono essere soggetti ad una inflazione nazionale propria il cui valore annuale andrebbe stimato.

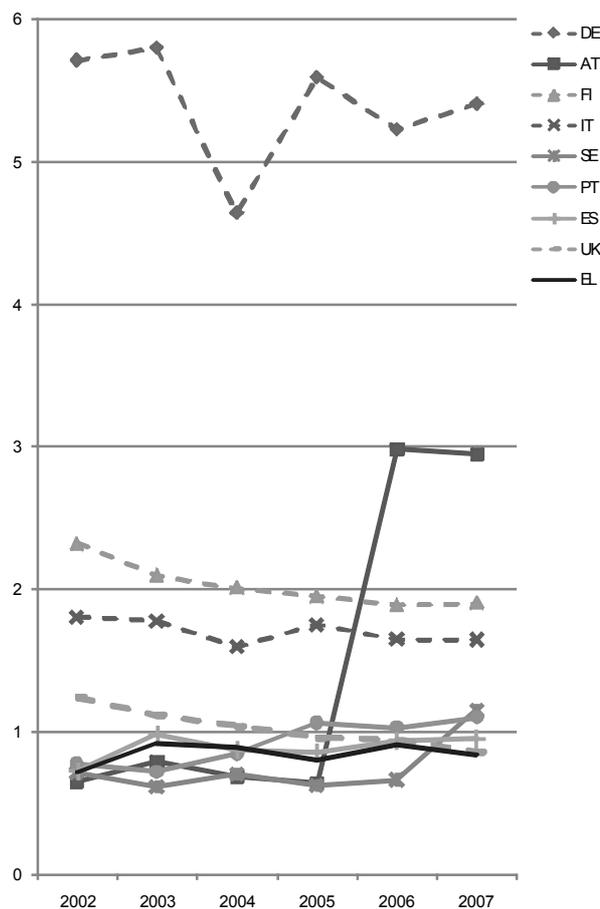
<sup>3</sup> Ossia, il valore dei beni e servizi consumati dai diversi livelli di governo – dalle bollette all'affitto degli uffici alle forniture militari: v. Eurostat, 2007.

l'Italia è quarta (1,6%) mentre la Gran Bretagna, con lo 0,87%, si posiziona penultima. Soprattutto è però la tendenza nel tempo che appare diversa. L'andamento dell'indice mostra come l'incremento rispetto al 2002 valga solo, nell'ordine, per Austria, Svezia, Portogallo, Spagna, Grecia (tab. 1), mentre gli altri paesi mostrano una riduzione più o meno decisa.

RPS

Alessia Damonte

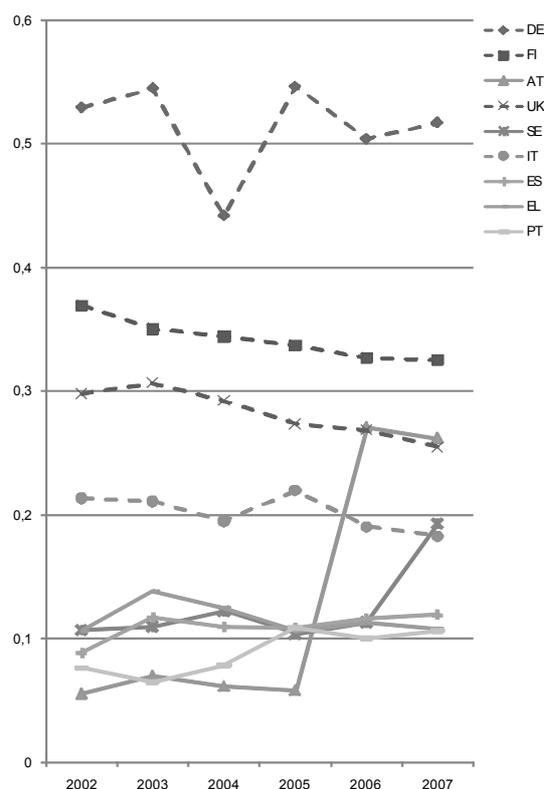
Figura 2 - Governo generale, consumo intermedio in R&D dei paesi selezionati sul totale del consumo intermedio nazionale (dati per paese dal 2002 al 2007, %)



Fonte: Eurostat database.

Si potrebbe obiettare che queste tendenze discendano da dinamiche interne al consumo intermedio piuttosto che dalle priorità deliberatamente assegnate dai governi a ricerca e sviluppo. La fig. 3 presenta l'andamento di un indicatore alternativo, dato dal rapporto tra  $IC_{R\&D}$  e il totale delle entrate del governo generale ( $REV_{tot}$ ). Ancora una volta, il nuovo indicatore genera un diverso *ranking* tra i paesi osservati, con Germania comunque al primo posto, Gran Bretagna al quarto e Italia al sesto (tab. 1). Allo stesso tempo, l'indicatore conferma le tendenze alla contrazione del consumo relativo in Gran Bretagna, Italia, Finlandia e Germania, e l'aumento vistoso per Austria e Svezia, seguite da Portogallo e Spagna, con il dato greco sostanzialmente invariato (tab. 1).

Figura 3 - Governo generale, consumo intermedio in R&D dei paesi selezionati sul totale delle entrate (dati per paese dal 2002 al 2007, %)



Fonte: Eurostat Database.

Perciò, tornando alla domanda d'inizio paragrafo – se la conoscenza «lasswelliana» goda ancora di credito presso i governi – la conclusione è che i dati non ci permettono di pervenire ad una risposta davvero netta.

*Tabella 1 - Confronto tra i diversi indicatori di consumo intermedio R&D dei governi generali: variazioni percentuali per paese 2002-2007 (anno di riferimento: 2002), e ranking generati nel 2007*

	CI <sub>R&amp;D</sub> assoluto		CI <sub>R&amp;D</sub> /CI <sub>tot</sub>		CI <sub>R&amp;D</sub> /REV <sub>tot</sub>	
	Var. %	ranking 2007	Var. %	ranking 2007	Var. %	ranking 2007
De	13,14	1	-5,37	1	-2,31	1
El	52,31	8	17,15	9	1,88	8
Es	142,3	4	31,17	7	34,64	7
It	13,09	3	-8,82	4	-14,3	6
At	462,2	6	352,6	2	368,5	3
Pt	70,16	9	41,21	6	39,29	9
Fi	9,25	7	-18,08	3	-11,94	2
Se	100,6	5	61,14	5	79,84	5
Uk	9,03	2	-30,07	8	-14,44	4

Se si guarda ai milioni di euro, non c'è crisi (tab. 1, fig. 1). Ma assumendo la teoria per cui il consumo di ricerca deve rimanere una percentuale almeno costante – rispetto al consumo complessivo dei governi, o rispetto al totale delle risorse disponibili – perché la priorità assegnata alla ricerca possa dirsi invariata nel tempo, potremmo concludere invece che il credito di fiducia si stia erodendo, almeno là dove più alto appare essere stato l'investimento. Resterebbe da capire cosa accomuni i paesi della «disillusione»: se la dimensione del consumo; l'inerzia che caratterizza i finanziamenti per ricerca di policy; l'efficacia delle soluzioni, o un insieme di tutto ciò.

La disillusione è però solo una delle possibili teorie permesse dai dati. Una interpretazione alternativa «marginalista» potrebbe sostenere l'esistenza di una soglia al di sopra della quale le ulteriori risorse allocate non incrementano in modo significativo la conoscenza utile a far funzionare le politiche: perciò si starebbe semplicemente assistendo alla convergenza per aggiustamento verso questa soglia di «consumo ottimale». La contrazione non indicherebbe allora una caduta di fiducia verso la conoscenza esperta, ma solo la capacità sviluppata da alcuni governi di concentrare la propria domanda solo sulla «ricerca

utile». Resterebbe da identificare la soglia e le sue determinanti: il settore, il tipo di intervento desiderato dal governo, gli esperti coinvolti, o altro.

Infine, i dati potrebbero indicare una progressiva internalizzazione da parte di alcuni paesi delle competenze di sapere esperto nelle amministrazioni ordinarie, ad esempio attraverso organismi di valutazione, che falserebbe l'assunto della strategia di risposta, ossia l'affidabilità del consumo intermedio in R&D come *proxy* del consumo di conoscenza dei governi.

La verifica di queste ipotesi, più o meno alternative, esula dalle finalità di questo lavoro. I punti interessanti di questo minimo esercizio descrittivo riguardano piuttosto le possibilità intrinseche della conoscenza lasswelliana. L'esercizio dimostra infatti che:

- ♦ alcune spiegazioni potrebbero avere senso per alcuni paesi, o casi, e non per altri – il che rende la validità euristica delle diverse teorie «condizionata» nel tempo e nello spazio;
- ♦ i dati «non parlano» a meno che non siano inseriti in una cornice interpretativa, ossia in un contesto di valore;
- ♦ spesso queste cornici richiedono il supporto di ulteriori dati per essere confermate o confutate, generando il paradosso di una produzione di dati che si autoalimenta;
- ♦ dati comparabili e utili a provare o dismettere spiegazioni alternative, o verificare la loro combinazione, non sono sempre disponibili, come dimostra la stessa difficoltà a reperire quelli sulle voci del consumo intermedio almeno per l'Europa comune, dove l'adozione della Cofog è raccomandata come uno degli strumenti della Strategia di Lisbona (Eurostat, 2007, p. 15). E questo apre alla domanda sulle «buone ragioni» dietro la scelta di non produrre, o diffondere, particolari informazioni.

È da queste riflessioni, prima che dall'esplorazione di dimensione e tendenze nel consumo di ricerca, che si può cominciare ad apprezzare la crisi della concezione lasswelliana della conoscenza per le politiche.

<sup>4</sup> Nel nostro caso, la «teoria della disillusione» attribuisce valore positivo alla crescita degli investimenti pubblici in conoscenza, e presenta il disinvestimento come un problema; la «teoria della soglia» no.

### 3. Perché il paradigma lasswelliano non tiene

Secondo Lasswell, la possibilità di un miglioramento della qualità degli interventi è legata alla scientizzazione deliberata del processo di policy. La convinzione, si diceva nell'introduzione, riposa su un teorema elitista e di matrice positivista, secondo il quale

- ♦ esiste una «verità scientifica» univoca e completa, capace di dare un nome certo al problema e di rendere gli interventi efficaci;
- ♦ l'esperto è il vettore neutro capace di trasferire questa verità nel processo politico;
- ♦ una volta prodotta e consegnata ai decisori, il disegno di policy si costruirà attorno alla verità.

Posizioni simili non sono solo tipiche del passato. La versione più recente si ritrova nell'idea della ricerca «basata sull'evidenza», sostenuta da centri fornitori dei governi se non propriamente istituzionali<sup>5</sup>; ed è intrinseca a molte tecniche di controllo introdotte con le riforme amministrative del *New public management*. Ma la crisi del teorema è conclamata, e coinvolge tutti gli assunti (Porter, 1995; Hood e Peters, 2004; Stame, 2004).

#### 3.1 Perché l'uso della conoscenza non è «necessario»

La prima falla affligge il postulato sull'uso necessario del sapere una volta che si sia reso disponibile. Gli osservatori sottolineano da tempo come in realtà esista un ampio iato tra conoscenza prodotta per il policy-making e quella realmente utilizzata (Weiss, 1977). Le ragioni sono almeno due.

La prima è che non sempre la conoscenza, per come viene elaborata, è «utilizzabile» dai decisori. Alla base della scarsa utilizzabilità viene spesso indicato l'eccesso di astrattezza, o il ricorso a linguaggi eccessivamente specialistici, che impedirebbe di convertire le analisi in raccomandazioni comprensibili ai decisori e in tecnologie concrete per interventi diversi (Caplan, 1977).

La seconda ragione è indipendente dalla qualità del sapere, e riguarda la disponibilità istituzionale ad utilizzarlo davvero. Un filone di letteratura robusto e consolidato sottolinea il paradosso di una «produzione senza consumo» di ricerca scientifica anche da parte delle

<sup>5</sup> Si ricordano tra i molti la *Coalition for evidence-based policy* americana e l'*Economic and social research council* britannico.

stesse istituzioni che l'hanno commissionata. Questo filone ospita due famiglie non necessariamente alternative di spiegazioni. Da un lato, si sottolinea l'aspetto strategico implicito nel fatto stesso di commissionare conoscenza. Le ricerche appaiono utili per procrastinare una decisione; come strumento di sostegno al mercato della consulenza, ai dipartimenti universitari, ad alcuni segmenti o professionalità interni all'amministrazione; come modo per mantenere o segnalare continuità di attenzione per alcuni temi anche quando questi sono fuori dall'agenda immediata di governo (Weiss, 1977). Dall'altro, il paradosso viene spiegato attraverso la funzione simbolica del rito a cui la produzione di conoscenza sarebbe stata elevata con il tempo. L'analisi può diventare semplicemente parte di una procedura in cui sono la correttezza nella forma e l'ordine, prima che la sostanza, a trasmettere la sensazione che il processo decisionale sia «buono» (Jasanoff, 2005). Inoltre, anche se non viene usata, il semplice fatto che una specifica conoscenza sia stata prodotta proietta comunque legittimità sul policy-making: perché, rispetto agli osservatori specializzati della policy, può segnalare un adeguamento del processo di policy a «standard di credibilità» (Lindblom e Cohen, 1979; Majone, 1996); perché, rispetto all'opinione pubblica interna, nel panorama di un calo costante e pluridecennale della fiducia dichiarata verso le istituzioni, quelle legate al sapere scientifico sembrano conservare meglio il credito (Mazur, 1977; Ravetz, 1996).

Infine, uno dei problemi chiave dell'uso di conoscenza rimane la «viabilità politica» delle raccomandazioni, ossia la distribuzione dei vantaggi e dei costi impliciti dal cambiamento proposto. «Il quadro in cui il decisore chiede l'aiuto delle scienze sociali non è, per esempio, quello in cui cerca il modo "migliore" di trattare il welfare, ma come trattarlo in modo da beneficiare sia i destinatari che i donatori politici» (Caplan, 1977, p. 193; Bardach, 2008).

### 3.2 Perché non esiste «la verità» per il policy-making

La viabilità politica ci porta al requisito ultimo affinché la conoscenza sia giudicata «utile» dai committenti: il consenso sia «disciplinare», interno alla comunità degli esperti; sia esterno, in primis dei committenti verso i risultati delle analisi e le raccomandazioni.

Il consenso disciplinare interno viene considerato una qualità che facilita l'uso perché permette alle raccomandazioni di presentarsi come, appunto, «scientificamente vere», quindi «apolitiche» e «neutre» (Rose,

1977, pp. 31-32). Perciò saperi da corpus che sembrano più consensuali, come quello manageriale, risultano più facilmente capaci di diffusione e applicazione rispetto a quelli di comunità scientifiche attraversate da dibattiti irriducibili, come la macroeconomia. Le soluzioni neutre, però, possono essere applicate solo a «problemi ordinati»: e questi si danno molto raramente, o rappresentano semplificazioni eccessive di quelli che Rose chiama «problemi indisciplinati». Perciò le discipline che si propongono come «neutre» spesso risultano poco efficaci a risolvere i problemi più pesanti, a meno di non rinunciare alla propria «neutralità» e diventare controverse.

Questo conduce al secondo requisito, ossia il consenso esterno, innanzi tutto dei committenti. In una versione più ampia della viabilità rispetto agli interessi, il requisito del consenso condiziona l'uso della conoscenza al fatto che questa rifletta gli assunti normativi degli utilizzatori: i valori, le norme, le logiche profonde. «A fini pratici, la conoscenza è ciò che lo scienziato riesce a persuadere la sua platea ad accettare come tale. Ma le basi di questa accettazione [...] possono dipendere più dalla congenialità normativa che dalla validità dimostrabile. [...] Perfino il neopositivista convinto non può impedirsi di produrre ciò che in termini funzionali è almeno in parte una ideologia: una visione del mondo che contiene elementi non verificati di convinzione, valutazioni, e quindi prescrizioni implicite d'azione» (Mayntz, 1977, pp. 57-58).

La conoscenza viene insomma usata soprattutto quando serve al cambiamento o al consolidamento di una certa costellazione di valori, e appare in grado di metterla sotto l'ombrello legittimante di un certo metodo o paradigma scientifico. Il che porta all'ultimo snodo del paradigma lasswelliano.

### *3.3 Perché l'esperto non è un vettore neutro*

Scrivendo Epstein, riflettendo sulla popolarità delle politiche americane di welfare, tanto coerenti con i valori professati a livello nazionale quanto inefficaci: «In parte, l'accettazione di politiche sociali inadeguate è facilitata dai miti delle scienze sociali [...] La costruzione del mito ha un ruolo centrale nelle scienze sociali, e si sviluppa più sulla falsariga della religione civile praticata dalla nazione che secondo il più nobile impegno verso l'Illuminismo cui si ispira la retorica del suo cerimoniale» (2002, pp. vii-viii). Per Epstein, la conoscenza per il policy-making viene dunque filtrata o deliberatamente prodotta per consolidare i valori di fondo che caratterizzano «la religione civile della na-

zione». Ma questa «religione» non è immutabile e data: dipende dall'allocatione autoritativa operata dal sistema politico, ossia dal tipo di politiche pubbliche che vengono messe in campo. E queste non sono derivazioni necessarie di un'impalpabile struttura culturale, ma il prodotto di dinamiche molto concrete in cui la conoscenza gioca un ruolo fondamentale. L'esperto perde così la sua patina di «scienziato» per assumere quella del propugnatore interessato.

Hecló (1978), Richardson (2000), Sabatier (1987), Hall (1993), Fischer (2003) hanno elaborato, sulla base di modelli analitici diversi, un'immagine abbastanza condivisa di sistema politico. In essa, esiste una coalizione sociale più o meno chiusa – fatta di politici eletti, vertici amministrativi, opinion leader, interessi organizzati, esperti e consulenti di professione – definita «dominante» perché in grado di mettere in campo e rendere operative politiche pubbliche coerenti con un *core* normativo e di conoscenza condivisa, che rappresenta anche il collante tra i membri. Qualunque sia il colore politico o i valori di fondo, il massimo dell'apprendimento di cui la coalizione è capace per adeguare le sue politiche ai cambiamenti sociali è un aggiustamento degli elementi marginali, mai del *core*. Perciò, la coalizione dominante viene sfidata davvero solo quando una coalizione sociale portatrice di una diversa costellazione di valori e di conoscenza si candida come alternativa; e la posizione della coalizione dominante è tanto più minacciata quanto più la coalizione alternativa è in grado di costruire, difendere e «far credere» il suo discorso. Il cambiamento nelle politiche diventa allora non tanto l'effetto automatico di una crisi o di un fallimento delle politiche vigenti, ma l'effetto mediato di una sostituzione di parte più o meno ampia della coalizione dominante con membri della coalizione alternativa, quindi, della «conoscenza di riferimento» e dei relativi «produttori esperti» (Zahariadis e Allen, 1995). In questo modello, il sapere è una risorsa chiave per «dimostrare» la necessità di un cambiamento anche radicale delle politiche, argomentando su base logica il bisogno di ridefinire interessi e valori di riferimento. Così gli analisti hanno spiegato la nota sostituzione, negli anni '80, degli economisti keynesiani con i «microfondazionisti» di varia provenienza nella coalizione dominante (Skousen, 2001; Blyth, 2001).

L'esperto perciò rappresenta raramente un vettore neutro. Il massimo della neutralità che gli è concessa è quella di presentarsi come «*honest broker*» (Pielke Jr., 2007) per ampliare, anziché restringere e convalidare, le alternative aperte di fronte ai decisori, e chiarire le conseguenze dei diversi corsi d'azione alternativi.

Anni di ricerche argomentano, in breve, che la conoscenza per le politiche è usata davvero solo quando sono in gioco cambiamenti non incrementali. Il suo contributo maggiore consiste nel fornire ai decisori «una base di informazioni e idee che influenzano il modo in cui vedono i problemi» (Weiss, 1995, p. 41); e in senso più ampio nel «mobilitare le convinzioni» che permettono ad una nuova definizione del problema di entrare nel processo di policy (Rein e Schon, 1977, p. 237).

Il che ha due portati. Primo: come già evidenziato nel 1979 da Lindblom e Cohen, se la «validità» della conoscenza rimanda all'estensione del consenso che riesce a generare attraverso la propria linea argomentativa, allora la sua autorevolezza non è intrinseca. Secondo: la conoscenza genera molteplici verità, e la dinamica che si instaura tra esse è quella della competizione pluralista giocata nel contesto di cui gli esperti fanno parte. L'eventuale superiorità euristica di una verità è solo un portato del suo livello di condivisione sociale in un certo periodo storico; la tecnica che adotta quella verità come proprio presupposto, un modo per consolidare nella prassi il cambiamento o la continuità di una certa definizione del problema e del sapere che la fonda. Il lato oscuro di questo «costruttivismo strategico» (Jabko, 2006) è l'ammissione che l'informazione stessa rappresenta uno strumento capace di modificare la percezione esistente di problemi e interessi sociali, risultato che un tempo si conseguiva attraverso la socializzazione e le culture politiche. Il lato limpido è la trasparenza nel riconoscere l'impossibilità di una conoscenza esperta sganciata dai valori.

#### 4. Il valore della conoscenza ordinaria

Il riconoscimento dell'impossibilità di un sapere univoco e certo per le politiche pubbliche lascia aperto un problema notevole per l'agenda lasswelliana: se gli esperti sono parte del gioco che mette in competizione i valori, come si può impedire che una decisione di policy sia totalmente dogmatica?

La risposta che ha sortito più successo (*sic*) ai più diversi livelli di governo – dalla Banca mondiale all'Oecd, all'Unione europea, ai governi nazionali fino soprattutto a quelli locali – proviene dalla rivalutazione del «sapere comune» di cui ogni cittadino è portatore come consumatore sui mercati, utente dei servizi, contribuente, lavoratore e dato-

re (Lindblom e Cohen, 1979); e, soprattutto dagli anni '90, dal movimento partecipativo.

Al di sotto delle sue varie espressioni, il movimento condivide una duplice preoccupazione: da un lato, rifondare la credibilità normativa e l'accettazione sociale dei risultati della ricerca; dall'altro, restituire capacità di problem solving alla conoscenza, soprattutto rispetto a «cattivi problemi» (Harmon e Mayer, 1986) e «controversie intrattabili» (Schön e Rein, 1994). Sono infatti questi che portano il sapere esperto lasswelliano ai fallimenti più scottanti, perché costringono la soluzione considerata «utilizzabile» per la committenza a confrontarsi con le resistenze degli implementatori e dei destinatari che non la condividono (Guba e Lincoln, 1989). Perciò il movimento è accomunato anche da una ridefinizione della posizione del sapere e dell'esperto nel policy-making: non più risorsa che permette di identificare, o di avallare, la decisione giusta al momento giusto, ma facilitatore dell'apprendimento sociale e catalizzatore delle dinamiche decisionali (Whyte, 1989). La partecipazione diventa così un'etichetta-ombrello che rimanda ad una vasta gamma di modalità e tecniche di coinvolgimento tra sapere esperto e comune, di finalità, e di presupposti analitici.

#### 4.1 La ricerca-azione e la valutazione partecipativa

La parte del movimento impegnata sul fronte della «democrazia radicale» prende le mosse dalla critica habermasiana e foucaultiana alla tecnocrazia come snaturamento della democrazia, e dalla teoria della valorizzazione della conoscenza locale elaborata nelle teorie dello sviluppo, per promuovere «forme più dirette e partecipative per sostituire le strutture decisionali gerarchiche e asimmetriche dello Stato» (Fischer, 1993, pp. 166-167). A questa posizione viene ricondotto il filone della «ricerca-azione partecipativa» (Par), in cui il sapere esperto viene creato con l'intento dichiarato di sostenere i cittadini nello sforzo di identificare i propri interessi e di rafforzare le proprie posizioni. Il vantaggio atteso è doppio: riequilibrare l'asimmetria con il governo, e restituire ai destinatari delle politiche potere sulla decisione, garantendo così efficacia e *responsiveness* agli interventi (Argyris e Schön, 1991). A ciò si aggiunge l'aspettativa di una ridotta conflittualità, una volta che l'*empowerment* abbia condotto ad un equilibrio sociale più equo (Schusler e Decker, 2003). Esempi di Par si ritrovano in abbondanza come modalità di disegno e messa in opera dei programmi di

sviluppo locale nei paesi assistiti dalla Banca mondiale, a partire da Sud America e India e dagli anni '80. Tutt'ora promossi nei programmi di istruzione per gli adulti, sono divenuti un riferimento più o meno esplicito per parti del *women's movement* e dell'agenda della «governance democratica», così come di molti esperimenti di democrazia deliberativa (de Sousa Santos, 1998). Per queste finalità di «emancipazione» dei soggetti deboli o sottorappresentati, e l'impegno per una maggiore equità sociale, la Par viene considerata da Cousins e Whitmore (1998) come una particolare declinazione della «valutazione partecipativa» – quella «trasformativa» (T-Pe) distinta da quella più semplicemente «pratica» (P-Pe).

T-Pe e P-Pe sono entrambe centrate sul principio dell'interazione tra esperti e non-esperti, necessaria per approssimare i criteri di valutazione scientifica a quelli degli attori sociali e viceversa, e per creare «dati locali validi» che facilitino una definizione condivisa del problema e poi l'emergere di una scelta di policy accettata dagli «*affected interests*» (Hirshhorn, 1979; Gaventa, 1980; Fischer, 1990). La valutazione partecipativa pratica, però, parte da obiettivi dichiarati meno ambiziosi e più istituzionali: sostenere il problem solving di un'amministrazione o di un programma (Garaway, 1995). La preoccupazione chiave della P-Pe è infatti «limitata» a promuovere l'uso effettivo della conoscenza, ancora una volta a fini di apprendimento.

In questo filone, tipicamente nordamericano, gli esperti mantengono compiti di produzione della conoscenza, destinata però ad una vasta platea di *stakeholders*, alcuni dei quali mobilitati per l'occasione, e che include segmenti del governo. Nei riguardi dei decisori formali della democrazia rappresentativa, la P-Pe si propone come una prassi cooperativa, e non avversariale, che presuppone quindi un consenso diffuso sugli obiettivi della politica pubblica. Il potere di definire gli ambiti problematici su cui la conoscenza dovrà essere prodotta, la chiave interpretativa dei dati così generati, e – a seconda delle versioni – un controllo più o meno ampio sul processo di costruzione delle evidenze vengono lasciati agli *affected interests* coinvolti: sponsor politici e responsabili amministrativi dei programmi, organizzazioni pubbliche o private coinvolte nella messa in opera, beneficiari, gruppi di interesse speciale. La partecipazione diventa così un modo per sviluppare tra gli interessi il senso di *ownership* e fiducia verso la conoscenza prodotta, e insieme garantire che quella conoscenza risponda ai bisogni effettivi degli utilizzatori. Il processo P-Pe può certo portare a cambiamenti dell'intervento tali da migliorare la posizione di qualche gruppo di de-

RPS

Alessia Damonte

stinatari: ma questo effetto viene legato all'uso del sapere (Cousins and Whitmore, 1998). Queste prassi si ritrovano spesso collegate a governance pubblico-private di «risorse comuni», soprattutto in settori come ambiente, istruzione e servizi sociali, dove stabilire cosa nell'uso non funzioni e come migliorarlo rende necessario il confronto e l'«allineamento» di informazioni, interessi e valori provenienti da una pluralità di soggetti (Durning, 1993).

#### 4.2 *Analisi e valutazione «basata sugli stakeholders»*

L'interazione paritaria e cooperativa tra esperti e non-esperti non è però un requisito irrinunciabile del modo partecipativo di produrre conoscenza. Esiste un'altra famiglia di prassi e strumenti in cui il coinvolgimento lascia spazio alla tecnica, e porta l'esperto a recuperare una posizione «neutra».

Fortemente radicate nella tradizione di analisi e valutazione di policy americana e canadese, le «analisi basate sugli *stakeholders*» separano ad esempio il sapere esperto dal sapere comune. In queste prassi, l'esperto ricopre il ruolo di mediatore e facilitatore tra una pluralità di attori già esistenti, dotati di interessi e valori diversi se non opposti, con l'intento di condurli ad una posizione comune attraverso il confronto e l'argomentazione. Rispetto alle tecniche P-Pe, quindi, queste analisi non presuppongono il consenso ma si propongono anzi di affrontare il conflitto sugli obiettivi dell'intervento: perciò appaiono utili a dare forma ad un disegno «pragmatico» di policy (Mark e Shotland, 1985). Ciò nonostante, costituiscono una differenza rispetto ad analisi condotte entro cornici istituzionali più classiche perché, come la P-Pe, considerano anche i soggetti pubblici nelle loro articolazioni come *stakeholders*, e includono tutti i soggetti capaci di mobilitazione nel settore e dotati delle risorse per bloccare o svuotare uno strumento. L'intento è quindi quello di garantire l'efficacia degli interventi «aprendo» la fase del disegno della politica ai soggetti dell'implementazione che potrebbero farlo fallire, rendendo evidenti e contestabili le percezioni sui costi del cambiamento o della stabilità di un intervento da parte dei diversi gruppi coinvolti. Perciò la logica permette fondamentalmente un'«analisi sociale costi-benefici» (Pennisi e Scandizzo, 2006), e allo stesso tempo fornisce l'occasione per una riformulazione del quadro concettuale che basa i diversi interessi degli attori in campo (Rein e Schon, 1994).

### 4.3 La public accountability

L'ultimo punto riporta l'esperto nella posizione del tecnico e del progettista per il decisore formale, questa volta con il compito di aprire per la conoscenza ordinaria canali regolati di accesso alle arene decisionali formali. L'obiettivo è ancora una volta quello lasswelliano di migliorare la *responsiveness* delle istituzioni così come la qualità della formulazione degli interventi, ma senza mobilitare o articolare il sapere di cui sono portatori gli *stakeholders* se non indirettamente, attraverso la disponibilità di accesso all'arena e vincoli più o meno stringenti di uso sul decisore. Questo insieme di tecnologie, sostenute dal discorso sui vantaggi derivanti da un sistema istituzionale aperto e trasparente, insistono soprattutto sulla parte tendenzialmente più opaca del sistema politico, ossia il segmento che dall'esecutivo porta all'amministrazione, dove però la regolazione sviluppa il disegno concreto degli interventi; e perciò possono essere raggruppate sotto l'etichetta più ampia della «public accountability».

Così come la intende Bovens (2007), si tratta infatti di una relazione sociale in cui un soggetto (*accounter*) è portatore di un obbligo almeno morale di fornire pubblicamente spiegazioni e portare giustificazioni per le sue intenzioni di scelta o per comportamenti ad un «altro significativo» (*accountee*); e dove l'*accountee* non è solo o tanto il classico principale politico quanto, soprattutto, la platea di coloro che sopportano i costi o dovrebbero trarre benefici dalle scelte e dai comportamenti dell'*accounter*: gli «*affected interests*». Per potersi considerare assolto, questo obbligo implica che spiegazioni e giustificazioni: (a) siano accessibili a tutti e rendano davvero conto di intenzioni e operato dell'*accounter*; (b) rispondano puntualmente alle preoccupazioni di chi ha titolo ai benefici e di chi si ritiene danneggiato; e (c) possano essere dibattute, giudicate e sanzionate dagli *accountee*. La *public accountability* è quindi molto più del *question-time* dei ministri e o dei rapporti sull'attività dei dipartimenti, e comporta l'apertura di uno spazio pubblico partecipativo e argomentativo nella fase convenzionale di formulazione o valutazione degli effetti delle politiche i cui risultati sono in qualche modo vincolanti per la policy.

Tra gli strumenti rientrano perciò a pieno titolo le *citizens charters* e la delega anche formale a gruppi di interesse pubblico del compito di fare da «cane da guardia» sul funzionamento di specifiche amministrazioni; le *citizens jury* e i *citizens' fora*; i difensori civici o *ombudsman*; o, più direttamente, l'obbligo per l'amministrazione di «fornire ragioni», in

RPS

SAPERE E POLITICHE PUBBLICHE. COME È CAMBIATO IL DISCORSO SULLA «BUONA CONOSCENZA PER LE POLITICHE»

capo per legge alle agenzie americane quanto all'amministrazione olandese. È questo peraltro implicitamente l'approccio adottato dall'Oecd (2001), che nel presentare la rassegna di strumenti per il coinvolgimento dei cittadini messa a punto nei paesi membri, si concentra soprattutto sui vincoli all'apertura per le amministrazioni.

A qualche decennio di distanza dall'inizio del movimento, le critiche cumulate dal paradigma partecipativo sono numerose.

Chi guarda alle prassi più convenzionali, nota come il processo serva alla costruzione e al mantenimento del consenso dei destinatari, e all'estrazione di informazioni altrimenti irraggiungibili ai decisori, senza necessariamente aumentare la «proprietà diffusa» o ridurre il dogmatismo (Martino Golden, 1998).

Chi guarda alle prassi interattive, ne sottolinea l'inefficacia e gli effetti perversi: i «beneficiari» non necessariamente desiderano partecipare, e chi si presta al gioco sono solo i «soliti noti»; le prassi non sempre riescono arrivare ad una soluzione condivisa o a promuovere le posizioni sociali degli outsider; a volte il processo rompe equilibri molto delicati e «diversamente partecipativi», e interessi strategici – primo tra cui il personale responsabile del progetto – generano nuove coalizioni così che le soluzioni a cui si perviene sono peggiori di quelle che si intendeva sostituire (Regonini, 2004; Stringer e al., 2006; Heeks, 1999). A questo si aggiunge l'insoddisfazione per la dimensione dichiaratamente «locale» che assume la conoscenza. Per poter essere valido in contesto partecipativo, il sapere esperto deve adattare i propri contenuti ai bisogni degli utilizzatori, il che, proiettato su larga scala, potenzialmente implica una frammentazione della policy in micro-interventi, ciascuno dotato di una sua logica di successo o fallimento ampiamente condizionata dal contesto. Gli osservatori notano come qualunque rassegna dei casi di studio non chiarisca affatto chi «deve» partecipare, quando sia meglio aprire il processo, quanto ampia «deba» essere la posta perché la mobilitazione del sapere comune produca effetti di policy. Il quadro complessivo lascia insoddisfatti tanto chi percepisce le politiche come necessario risultato della democrazia rappresentativa – primi tra tutti i decisori formali – quanto chi promuove queste nuove prassi come via per una democrazia più attiva.

## 5. Conclusioni

Se resta vero che la «creazione della conoscenza appare come un tentativo ininterrotto di organizzare l'esperienza passata entro schemi che possano essere usati [...] per mantenere e migliorare la condizione umana» (Meehan, 1994, p. 93), è altrettanto vero che «[...] la definizione di come sia stato il nostro passato, e di come il nostro futuro dovrebbe essere, dipende da valori differenti, e il nutrimento analitico di qualcuno può apparire letale a qualcun altro. [...] l'analisi può ridurre, ma non eliminare il disaccordo su conseguenze future che nessuno ha ancora sperimentato» (Wildavsky, 1979, p. 16). Questa consapevolezza ha eroso profondamente la tradizionale visione lasswelliana del sapere esperto come primo e solo sapere necessario a garantire la qualità sostantiva delle politiche pubbliche, aprendo alla necessità di estendere la platea dei punti di vista e riportare in misura più o meno radicale la scelta agli interessi coinvolti. A sua volta, il movimento partecipativo non appare aver portato a risultati convincenti, e le aspettative si sono ridotte.

La crisi ha portato molti a riscoprire le virtù di quella che Gerring, Thacker e Moreno (2005) chiamano «governance democratica centripeta» fatta di forti partiti politici, una rappresentanza degli interessi di tipo corporativo, processi decisionali collettivi e amministrazione pubblica autoritativa; in cui il processo decisionale viene riportato a livello nazionale ed entro il Parlamento dove domina un partito principale; e dove la catena dell'*accountability* è lineare e riportata al cittadino votante e alle sue poche affiliazioni collettive. Sebbene gli autori non si pongano il problema del sapere per le politiche, implicitamente risolvono la questione della perdita di autorevolezza degli esperti promuovendo per disegno istituzionale l'autorevolezza dei loro committenti.

A questo continua comunque a contrapporsi un discorso in cui la democrazia rappresentativa e delle *peak organizations* non basta più a dare espressione alle identità dei cittadini e soluzioni alle policy; e perciò le scelte puntuali sugli interventi, spesso adottate dagli esecutivi della maggioranza o dalle amministrazioni da loro controllate, debbano essere «rilegittimate» tenendo conto delle informazioni e delle preoccupazioni degli interessi coinvolti, attraverso obblighi di apertura non selettiva (Ferguson, 1999; Schacter, 2006). In questo quadro, se è vero che l'anarchismo comunitarista locale non porta a grandi risultati, è altrettanto vero che la «buona governance» è inutile senza la partecipazione di chi può far funzionare le politiche, il suo sapere e la sua legittimazione (Gaventa, 2005; Oecd, 2001).

RPS

Alessia Damonte

Entrambi gli scenari sono suscettibili di obiezioni. Ma è probabilmente nel secondo scenario, e nei vincoli alla *responsiveness* della «buona governance», che un Lasswell postpositivista potrebbe forse riconoscersi di più.

RPS

### Riferimenti bibliografici

- Argyris C. e Schön D.A., 1991, *Participatory Action Research and Action Science: A Commentary*, in Whyte W.F. (a cura di), *Participatory Action Research*, Thousand Oaks, Sage, pp. 85-96.
- Bardach E., 2008, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 3a ed., Cq Press, Washington.
- Bovens M., 2007, *Public Accountability*, in Ferlie E., Lynne L. e Pollitt C. (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, pp. 182-208.
- Caplan N., 1977, *A Minimal Set of Conditions Necessary for the Utilization of Social Science Knowledge in Policy Formulation at the National Level*, in Weiss C. (a cura di), *Using Social Research in Public Policy Making*, D.C.Heath & Co., Lexington, pp. 183-197.
- Cousins J.B. e Whitmore E., 1998, *Framing Participatory Evaluation*, «New Directions for Evaluation», vol. 80, pp. 87-106.
- de Sousa Santos B., 1998, *Participatory Budget in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*, «Politics & Society», vol. 26, pp. 461-510.
- Durning D., 1993, *Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study*, «Journal of Policy Analysis and Management», vol. 12, pp. 297-322.
- Easton D., 1950, *Harold Lasswell; Policy Scientist for a Democratic Society*, «The Journal of Politics», vol. 12, n. 3, pp. 450-477.
- Epstein W.M., 2002, *American Policy Making: Welfare as Ritual*, Rowman and Littlefield, Lanham.
- Eurostat Database, *Government Expenditure by Function (COFOG)*, disponibile alla pagina web: [http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_a\\_exp&lang=en](http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en).
- Eurostat, 2007, *Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics*, disponibile alla pagina web: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity\\_offpub/ks-ra-07-022/en/ks-ra-07-022-en.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_offpub/ks-ra-07-022/en/ks-ra-07-022-en.pdf)
- Ferguson C., 1999, *Global Social Policy Principles: Human Rights and Social Justice*, Dfid, Londra.
- Fischer F., 1990, *Technocracy and the Politics of Expertise*, Sage, Newbury Park.
- Fischer F., 1993, *Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases*, «Policy Sciences», vol. 26, pp. 165-187.

- Garaway G.B., 1995, *Participatory Evaluation*, «Studies in Educational Evaluation», vol. 21, pp. 85-102.
- Gaventa J., 1980, *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, University of Illinois Press, Urbana.
- Gaventa J., 2005, *Toward Participatory Governance: Assessing the Transformation*, in Hickey S. e Mohan G. (a cura di), *Participation: From Tyranny to Transformation?*, Zed Books, Londra, pp. 25-41.
- Gerring J., Thacker S.C. e Moreno C., 2005, *Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry*, «American Political Science Review», vol. 99, pp. 567-581.
- Guba E.G. e Lincoln Y.S., 1989, *Fourth Generation Evaluation*, Sage, Thousand Oaks.
- Hall P.A., 1993, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State*, «Comparative Politics», vol. 25, pp. 275-96.
- Harmon M.M. e Mayer R., 1986, *Organization Theory for Public Administration*, Little, Brown and Co., Boston.
- Hecl H., 1978, *Issue Networks and the Executive Establishment*, in King A. (a cura di), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, pp. 87-124.
- Heeks R., 1999, *The Tyranny of Participation in Information Systems: Learning from Development Projects*, Development Informatics Working Paper n. 4, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester; disponibile alla pagina web: [http://www.man.ac.uk/idpm/di\\_wp4.htm](http://www.man.ac.uk/idpm/di_wp4.htm).
- Hirschhorn L., 1979, *Alternative Service and the Crisis of the Professions*, in Case J. e Taylor R.C.R. (a cura di), *Co-ops, Communes and Collectives: Experiments in Social Change in the 1960s and 1970s*, Pantheon, New York, pp. 153-193.
- Hood C. e Peters G., 2004, *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*, «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. 14, pp. 267-282.
- Howlett M. e Ramesh M., 1998, *Policy Subsystem Configuration and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process*, «Policy Studies Journal», vol. 26, pp. 466-481.
- Jabko N., 2006, *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Cornell Up, Ithaca.
- Jasanoff S., 1998, *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Harvard Up, Harvard.
- Jasanoff S., 2005, *States of Knowledge. The Co-Production of Science and the Social Order*, Routledge, Londra.
- Lakoff S.A., 1971, *Knowledge, Power, and Democratic Theory*, «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 394, n. 1, pp. 4-12.
- Lindblom C.E. e Cohen D.K., 1979, *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem-Solving*, Yale Up, New Haven.

- Majone G., 1996, *Temporal Consistency and Policy Credibility*, Eui-Rscas Working Paper n. 57, disponibile alla pagina web: [http://www.eui.eu/rscas/wp-abs/96\\_57.html](http://www.eui.eu/rscas/wp-abs/96_57.html).
- Mark M.M. e Shotland R.L., 1985, *Stakeholder-Based Evaluation and Value Judgments: The Role of Perceived Power and Legitimacy in the Selection of Stakeholder Groups*, «Evaluation Review», n. 9, pp. 605-626.
- Martino Golden M., 1998, *Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?*, «Journal of Public Administration Research and Theory», n. 8, pp. 245-270.
- Mayntz R., 1977, *Sociology, Value Freedom, and the Problems of Political Counseling*, in Weiss C. (a cura di), *Using Social Research in Public Policy Making*, D.C.Heath & Co., Lexington, pp. 55-66.
- Mazur A., 1977, *Public Confidence in Science*, «Social Studies of Science», n. 7, pp. 123-25.
- Meehan E.J., 1994, *Social Inquiry. Needs, Possibilities, Limits*, Chatham House, Chatham.
- Oecd, 2001, *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Parigi.
- Pennisi G. e Scandizzo P.L., 2006, *Economic Evaluation in an Age of Uncertainty*, «Evaluation», n. 12, pp. 77-94.
- Pielke Jr. R.A., 2007, *The Honest Broker: Making Sense of Science in Politics and Policy*, Cambridge Up, Cambridge.
- Polsby N., 1975, *Policy Initiation in the American Political System*, in Horowitz I.L. (a cura di), *The Use and Abuse of Social Science*, Transaction, New Brunswick, pp. 55-77.
- Porter T.M., 1995, *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton Up, Princeton.
- Ravetz, J.R., 1996, *Scientific Knowledge and its Social Problems*, Transaction, New Brunswick.
- Regonini G., 2001, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Regonini G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, Working Paper del Dipartimento Studi Sociali e Politici, disponibile alla pagina web: [http://www.socpol.unimi.it/papers/2005-3-23\\_Gloria%20Regonini.pdf](http://www.socpol.unimi.it/papers/2005-3-23_Gloria%20Regonini.pdf).
- Rein M. e Schön D.A., 1977, *Problem Setting in Policy Research*, in Weiss C. (a cura di), *Using Social Research in Public Policy Making*, D.C.Heath & Co., Lexington, pp. 235-251.
- Richardson J.J., 2000, *Government, Interest Groups, and Policy Change*, «Political Studies», vol. 48, pp. 1006-1025.
- Rose R., 1977, *Disciplined Research and Undisciplined Problems*, in Weiss C. (a cura di), *Using Social Research in Public Policy Making*, D.C.Heath & Co., Lexington, pp. 23-35.
- Sabatier P., 1987, *Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change. An Advisory Coalition Framework*, «Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization», n. 8, pp. 649-692.

- Schacter J.S., 2006, *Political Accountability, Proxy Accountability, and the Democratic Legitimacy of Legislatures*, in Bauman R.W. e Kahana T. (a cura di), *The Least Examined Branch*, Cambridge Up, Cambridge, pp. 45-75.
- Schön D.A. e Rein M., 1994, *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Controversies*, Basic Books, New York.
- Schusler T.M. e Decker D.J., 2003, *Social learning for collaborative natural resource management*, «Society and Natural Resources», vol. 15, pp. 309-326.
- Skousen M., 2001, *Making Modern Economics*, M.E. Sharpe, New York.
- Stame N., 2004, *Theory-Based Evaluation and Types of Complexity*, «Evaluation», n. 10, pp. 58-76.
- Stringer L.C., Dougill A.J., Fraser E., Hubacek K., Prell C. e Reed M.S., 2006, *Unpacking «participation» in the adaptive management of social-ecological systems: a critical review*, «Ecology and Society», vol. 11, n. 2, art. 39; disponibile alla pagina web: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art39/>.
- Weiss C.H. (a cura di), 1977, *Using Social Research in Public Policy Making*, D.C. Heath & Co, Lexington.
- Weiss C.H., 1995, *Evaluation*, Prentice Hall, Londra.
- Whyte W.F., 1989, *Advancing Scientific Knowledge Through Participatory Action Research*, «Sociological Forum», n. 4, pp. 367-385.
- Wildavsky A., 1979, *Speaking Truth to Power*, Little, Brown and Co, Boston.
- Zahariadis. N. e Allen C.S., 1995, *Ideas, Networks and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany*, «Policy Studies Review», vol. 14, pp. 71-98.

