

Carol Bacchi (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forests: Pearson.

Nel tentare di riassumere le principali tendenze nell'ambito dei *policy studies* contemporanei, Dudley e Vidovich (1995) indicano tre categorie principali: (A) il modello *razionale comprensivo* (detto anche dei *razionalisti tecnici*), (B) il modello *razionale politico* e (C) il modello della *scelta pubblica*.

Questa mappatura del settore scientifico in questione è in parte condivisa da Carol Bacchi nella sua prospettiva critica sui *policy studies*, a partire dalla quale ella ha prodotto infine l'approccio di analisi delle politiche detto: «What's the problem represented to be?» (Come viene rappresentato il problema?), che viene illustrato nell'omonimo volume (2009) qui recensito.

Per comprendere appieno il significato e le origini di questo approccio, (che da ora in poi indicheremo con l'acronimo WPR) occorre tuttavia fare un passo indietro, almeno fino al 1999, anno di pubblicazione del volume intitolato *Women, policy and politics: The construction of policy problems* nel quale la Bacchi lo ha sviluppato originariamente, nell'ambito dei suoi studi sulle politiche e sulla condizione femminile. Un altro testo utile per contestualizzare l'approccio WPR è costituito dall'articolo del 2001 «Policy as discourse: What does it mean? Where does it get us?», nel quale la Bacchi chiarisce aspetti della sua prospettiva postmodernista. La recensione del volume del 2009 verrà dunque operata tenendo presente l'opera recente della Bacchi nel suo complesso.

Tornando alle tre categorie generali indicate in apertura, la (C) è quella che interessa meno alla Bacchi (1999, p. 22). I teorici della *public choice*, a suo dire, si preoccupano soprattutto di migliorare i processi politici. Sono convinti (come pure gli esponenti del gruppo B) che l'approccio giusto alle decisioni di governo sia quello politico più che quello tecnico (che invece è caldeggiato dagli esponenti del gruppo A). L'approccio politico, comunque, secondo il gruppo C va controllato in modo da mitigarne gli aspetti meno desiderabili, ad esempio la tendenza delle burocrazie ad autoriprodursi e a diventare un fine in sé (Sibeon, 1996, p. 28). La Bacchi tuttavia ritiene che,

malgrado la sua ampia diffusione, questo approccio sia limitato, perché non è realmente interessato a sviscerare la natura dei problemi di decisione politica. Il *focus* è piuttosto sul comportamento degli elettori o degli amministratori e il ruolo dei rispettivi interessi di parte in detto comportamento (Dunelavy, 1991), poiché il solo scopo dietro le scelte politiche sarebbe quello di conservare o accrescere il potere. Invece la Bacchi, nel suo approccio, identifica motivazioni più varie e articolate dietro le agende politiche, e quindi tende a ridimensionare l'importanza dell'approccio della *scelta pubblica*.

Molto più interessante, secondo la Bacchi, parrebbe essere la dialettica tra i gruppi A (razionalisti tecnici) e B (razionalisti politici), dalla quale scaturiscono spunti (anche in senso polemico) che hanno influenzato il suo personale modello e l'approccio WPR.

Il gruppo A conta gli studiosi che vedono le scelte di governo sostanzialmente come *problem-solving*. L'assunto di base del modello, è che esisterebbe una decisione collettiva ottimale: quella fatta nel *pubblico interesse*, che può essere razionalmente e analiticamente determinata se gli analisti seguono una corretta procedura «neutrale» (cioè, tra l'altro, se si limitano ai dati «scientifici», riducendo le considerazioni ideologiche).

Per contro, le teorie del gruppo B (razionalisti politici) sottolineano la natura politica dei processi decisionali. Ad esempio Lindblom (1980) sfida l'opinione secondo cui governare sarebbe una questione di *problem-solving*, affermando che, piuttosto, per ogni decisione di governo non ci può mai essere una soluzione definitiva, e che il problema resterà irrisolto, qualsivoglia politica venga implementata. La Bacchi sottolinea in questo senso che la soluzione politica sarebbe solo temporanea e di compromesso. Quando gli equilibri dovessero cambiare, bisognerebbe negoziarne una più attuale adeguata alla nuova situazione.

Nel ripercorrere la genesi del proprio metodo, la Bacchi indica poi degli studiosi che introducono nella *policy analysis* elementi di critica post-modernista ma che, pur superando le posizioni degli studiosi precedenti (ed essendo per questo a lei parzialmente congeniali) a suo dire non riescono a individuare soluzioni completamente soddisfacenti.

La Bacchi afferma che i teorici poststrutturalisti di solito ritengono che non vi sia possibilità di porsi al di fuori del *discourse*¹ e che di conseguenza il *discourse* produce chiusura cioè, tra l'altro, tende a impedire, a chi vi si trova coinvolto, di «vedere» al di là e al di fuori di esso. In questo uso, il termine *discourse* non farebbe riferimento a un dibattito pubblico aperto, ma al modo in cui il linguaggio, o in senso più generale, i *corpus* di conoscenza,

¹ Abbiamo mantenuto la dicitura inglese *discourse* perché questo termine viene utilizzato nel senso del foucaultismo anglosassone.

gli schemi concettuali e interpretativi, definiscono lo *status quo* e conseguentemente complicano i tentativi di cambiamento politico. Foucault, citato da Ball (1990, p. 17), afferma in questo senso che i *discourses* sono pratiche che sistematicamente formano gli oggetti dei quali parlano; non identificano gli oggetti, ma li costituiscono e nel fare ciò dissimulano il fatto di averli inventati. In breve, il *discourse* in questo senso è visto come un parlare che pone limiti su ciò che si può dire.

Ma vi sarebbero studiosi come Dryzek, il cui un punto di vista sarebbe, a detta della Bacchi, più aperto. Dryzek fa riferimento a Foucault (1990, pp. 116-117) notando come l'analisi di politiche aiuti a costituire i soggetti in modi particolari, come clienti o spettatori piuttosto che come cittadini o partecipanti. Chiaramente ciò avviene attraverso pratiche discorsive, ma egli definisce il termine *discourse* come comunicazione libera e aperta nella vita politica, cioè mitigando quegli elementi di costrittività che in genere vengono associati ad esso. Anche Schön (1993) studia come il linguaggio lavori per strutturare le possibilità delle proposte politiche. Ma, a suo dire, in qualche modo gli analisti possono porsi da un punto di vista «al di fuori» del *discourse* ed essere consapevoli delle metafore che strutturano le loro proposte, e giudicare la loro adeguatezza. In Schön e Dryzek vi è l'assunto che si può discutere di questi aspetti e che si possono trovare compromessi ragionevoli, perché il *discourse* non sarebbe «totalizzante» per chi vi è coinvolto, e rimane in qualche modo possibile mantenere una consapevolezza critica, avere uno sguardo «dal di fuori». In questo modo di pensare vi sarebbe, in tal senso, anche il riflesso dell'approccio habermasiano della razionalità comunicativa.

Tutti questi punti di vista hanno lasciato una traccia nel modello della Bacchi, che tuttavia viene dal femminismo, ed è proprio nell'ambito della critica femminista che ella ha sviluppato il metodo WPR di cui si tratta, per certi aspetti andando oltre le posizioni degli altri studiosi. La Bacchi richiama la differenza tra varie tipologie di postmodernisti, indicata da Rosenau (1992, p. 134). Vi sarebbero gli «affermativi» e gli «scettici»: i primi sono dediti alle attività politiche emancipatorie, malgrado il riconoscimento delle difficoltà di accedere in modo non distorto alla conoscenza (per la suddetta incapacità di «porsi al di fuori» del *discourse* in cui si è «coinvolti»), mentre i secondi ritengono che «la verità, fuori dell'individuo, indipendente dal linguaggio, è impossibile» e quindi ritengono fuori luogo le raccomandazioni sull'adozione di questa o quella politica. La Bacchi sostiene che in generale le femministe che descrivono le politiche come *discourses* (tra cui in una certa misura lei stessa) sarebbero postmoderniste affermative, avendo in mente un'agenda di cambiamento.

Ed è proprio in funzione di questa agenda di cambiamento che, nel volume del 2009, la Bacchi sviluppa, anche nel senso di una sua agile appli-

cabilità (il volume ha la forma schematica di un manuale), l'approccio WPR (già delineato nel 1999) proponendosi di offrire un modo nuovo di pensare e analizzare la politica pubblica in generale (quindi non solo a proposito delle politiche riguardanti la condizione femminile). A detta della Bacchi, l'originalità del suo approccio verso la *policy analysis*, rispetto agli studiosi sin qui menzionati, consisterebbe nel suo modificarne il paradigma di studio. Alla tematica dei «problemi», centrale per gli altri studiosi (tra l'altro nei modi che abbiamo sinteticamente passato in rassegna) la Bacchi affianca quella critica delle «problematizzazioni», cioè il suo interesse si porta sul modo in cui nelle politiche i problemi vengono rappresentati e quindi, in una certa misura, costruiti, e sulle implicazioni e conseguenze di tutto ciò.

In tal senso, l'approccio WPR si basa su un set di sei domande che sondano come i problemi siano rappresentati nelle politiche (e che vedremo maggiormente nel dettaglio più oltre). Questa forma dell'analisi, la Bacchi suggerisce, è cruciale per capire come funziona la politica e come siamo governati. La sua metodologia, ella precisa, è in parte derivata (anche in senso polemico) da una serie di prospettive teoriche, incluso il post-strutturalismo foucaultiano, l'analisi del discorso, il costruttivismo sociale e la teoria femminista del corpo.

Domandando, riguardo alle politiche: «Come viene rappresentato il problema?» afferma la Bacchi, il libro porta una sfida al paradigma del *problem-solving* che domina attualmente il panorama intellettuale e politico: un paradigma che si manifesta nella «politica basata sull'evidenza» e nell'impegno delle università a produrre studenti come soggetti capaci di risolvere problemi. Affermando che tale paradigma impedisca lo sviluppo di conoscenze comportato dal processo di problematizzazione, il libro conclude che il modo più efficace di generare pensiero critico non si raggiunge addestrandolo gli studenti a risolvere i problemi, ma incoraggiandoli piuttosto a interrogare i problemi stessi.

La Bacchi prende le mosse dalla constatazione che gli operatori di politiche si rappresentano come quelli che intervengono per «migliorare» e «aggiustare» il sistema. La nozione di «aggiustare» implica che qualche cosa non va e ha bisogno di essere riparata. Questo presunto «problema» può essere o meno elaborato esplicitamente. Ovvero, varie politiche governative non dichiarano ufficialmente ed esplicitamente che c'è un problema a cui la politica si rivolgerà per porre rimedio. Di conseguenza, esistono problemi impliciti. È soprattutto a questo livello che interviene l'approccio WPR. Esso afferma che è importante esplicitare i problemi impliciti delle politiche pubbliche, e analizzarli a fondo.

Come già accennato, per portare a termine questo compito vengono poste sei domande. La prima crea il punto d'inizio per l'analisi chiedendo: «Come viene rappresentato il problema?», all'interno di una particolare politica o proposta di politica. Questa prima è una domanda diretta: se un

governo propone un certo intervento politico, cosa vuole cambiare? E, di conseguenza come viene costruito il «problema»?

Le domande successive (da 2 a 6) analizzano a fondo la «proposta di cambiamento», indagando quale sia la *ratio* della proposta, quali siano le implicazioni profonde che soggiacciono al cambiamento che viene proposto, i possibili silenzi nella comprensione di ciò che dovrebbe cambiare e gli effetti che probabilmente accompagnano questa particolare costruzione del «problema».

Il WPR suggerisce che i problemi siano endogeni (creati all'interno) piuttosto che esogeni (esistenti all'esterno) rispetto al processo di creazione delle politiche. Le politiche, dice la Bacchi, non sono rivolte a risolvere i «problemi», bensì danno forma agli stessi, che quindi devono essere interrogati, piuttosto che accettati. La Bacchi sottolinea che questo è uno degli elementi principali della propria originalità (2009, pp. 31-32) rispetto ad altri studiosi che hanno assimilato la lezione di Foucault.

Nell'approccio WPR non vi sono vere e proprie misurazioni (come invece avviene in altre modalità di analisi delle politiche). L'analisi presentata nel WPR funziona ad un altro livello. Lo scopo consiste nel sondare le premesse, in senso soprattutto culturale e antropologico, su cui si basano le particolari rappresentazioni di un problema. Detto semplicemente, è essenziale indagare a fondo gli assunti e presupposti che stanno dietro alle scelte politiche. È anche essenziale studiare le implicazioni che derivano da queste presupposizioni. In tal senso, ricollegandosi ancora una volta a Foucault, la Bacchi afferma che la critica non consiste nel dire che certe cose non vanno bene per il modo in cui sono; consiste piuttosto nel vedere su che tipo di assunti, di nozioni «note», di modi di pensare «dati per scontati», sono basate le pratiche accettate.

L'approccio WPR all'analisi delle politiche offre dunque una metodologia sistematica per rimettere in dubbio assunti dati per scontati impliciti nelle politiche governative, interrogando le rappresentazioni dei «problemi» che scopre all'interno di esse.

Il fatto è, sostiene la Bacchi, che quando la politica afferma di intervenire per risolvere un problema, essa esclude dall'intelligenza dell'opinione pubblica e dalla sua visuale, possibili letture alternative dell'ambito che va governato. In questo senso l'approccio WPR, ponendo l'accento sull'indagine approfondita di come il caso che è oggetto dell'azione di governo sia stato «problematizzato» cioè «limitato» a una certa visione, consente di recuperare una visione più completa e articolata della realtà, e dunque di meglio esercitare le facoltà critiche indispensabili alla vita democratica.

Nel volume, l'approccio WPR viene anche applicato a vari ambiti dell'azione politica di governo, con particolare riferimento all'Australia, ma con echi di più ampia portata.

Particolarmente interessanti appaiono i capitoli nono e decimo, nei quali si parla rispettivamente di politiche dell'istruzione e della produzione della conoscenza nella società delle informazioni.

Nel capitolo nono si esplorano alcuni dibattiti attuali sull'istruzione e sulle politiche dell'istruzione in Australia, mostrandone i legami con tematiche di portata globale, come il *lifelong learning*. Usando l'approccio WPR, viene identificata l'ambivalenza al cuore del progetto dell'istruzione, tra un'aspirazione ad avere «liberi» soggetti politici ed un imperativo a produrli come cittadini bene istruiti. Questa ambivalenza si incardina su qualche genere di soggetto politico immaginato nel progetto di istruzione. Vediamo anche come alcune politiche nazionali costituiscano il soggetto politico come indipendente, autoprodotta e autoregolata. La maniera in cui questo modello di soggettività politica ignora le relazioni corporee e sociali, e istiga pratiche divisorie che tendono ad escludere alcuni gruppi sociali, suscita dubbi sulla sua validità e opportunità. Vengono anche discussi gli aspetti complessi del contestare questa «narrazione» sull'istruzione, considerando il suo dominio discorsivo ed il nostro posizionamento come soggetti discorsivi.

Nel capitolo decimo si discute sulle relazioni tra il potere e la «conoscenza», mostrando come il secondo sia un termine complesso. Per riflettere sul ruolo dei media in relazione alla «produzione di conoscenza», vengono analizzati tre testi legislativi australiani (che hanno legami con tematiche globali quali ad esempio la *knowledge society*).

Si ipotizza che il modo in cui la «conoscenza» è creata in tali testi produca tre effetti: la «securizzazione» della «conoscenza», la concentrazione dei media, e la censura. Il capitolo enfatizza anche gli effetti politici delle pratiche di ricerca, illustrando come un approccio WPR può essere usato per interrogarne le premesse teoriche. Infine si esplorano le limitazioni e la depoliticizzazione effettuata nel paradigma di *problem-solving* che attualmente dominerebbe il panorama intellettuale e politico in tre aree: gli approcci convenzionali alla politica, la politica basata sull'evidenza, e la politica della «conoscenza» nelle università.

Nel 1995 David Farmer contribuì a rimettere in questione le ortodossie sulla scienza della pubblica amministrazione nel suo lavoro *The language of public administration: Bureaucracy, modernity. and postmodernity*. Farmer affermava che gli specialisti di questo settore di studi devono riconoscere con franchezza la contingenza ed il carattere conflittuale e controverso dell'argomento su cui essi vertono, e il linguaggio descrittivo che in essi viene usato. Farmer invita i teorici dell'amministrazione ad abbandonare lo scientismo residuale e ad ammettere che l'amministrazione pubblica non è altro che un «gioco» linguistico tra molti altri, e che pertanto, inizino un dialogo riflessivo e ludico col contenuto soggiacente del linguaggio. Per facilitare questo

processo, Farmer ed altri autori raccomandano l'analisi dei lavori di Foucault e Lyotard che risultano specialmente utili, per conquistare infine «un'anti-amministrazione» radicalmente aperta alla diversità, alla contingenza e all'alterità.

In tal modo, scrive Farmer, sarebbe possibile sviluppare, contemporaneamente alla fornitura di servizi, un anti-programma ed un atteggiamento anti-istituzionale. Come altri critici postmoderni dell'amministrazione pubblica, Farmer deliberatamente non specifica i parametri di detto «anti-programma», sebbene affermi che esso debba adottare attivamente una posizione paradossale e contraddittoria e resistere a ogni verità imposta dalle autorità della «scienza» dell'amministrazione pubblica. Ci sembra che anche il lavoro della Bacchi si muova nella direzione di questo manifesto e contribuisca in qualche modo a specificare gli strumenti e i parametri dell'«anti-programma» in questione, ampliando le possibilità di un approccio critico alle politiche di governo e alla comprensione del funzionamento delle politiche nel mondo contemporaneo. Ma, come molte delle proposte sviluppate nell'ambito del postmodernismo, anche quella della Bacchi sembrerebbe spingersi verso una pretesa di universalismo, a nostro avviso discutibile.

Ancora una volta un modello generatosi all'interno di un dibattito legato alle democrazie anglosassoni viene proposto come universale, suggerendo solo in parte al lettore (o a chi dovrebbe applicare l'approccio WPR) cautele in tal senso, cautele di tipo culturale/interpretativo da applicarsi qualora la *policy analysis* riguardasse realtà socio-culturali «altre» rispetto a quelle di derivazione anglosassone, all'interno delle quali il modello *what's the problem represented to be* è stato messo a punto. È peraltro vero che i casi concreti ai quali, nel volume, l'approccio WPR viene applicato, sono tratti dalla realtà australiana, e ciò potrebbe essere letto come un'affermazione, da parte dell'autrice, della specificità culturale dell'approccio stesso.

Comunque, molti schemi ritenuti oggi «globali» (e ci sembra che il WPR tutto sommato si proponga come tale), non possono mai essere esportati in modo «indolore» presso le diverse culture «locali». Essi sono soggetti a processi più o meno consapevoli di «traduzione» e, conseguentemente, di «trasformazione» nei quali la cultura ricevente cerca di «digerire» i modelli o le pratiche in questione, processo che include anche errori di comprensione e varie forme di resistenza (Cowen, 2010). Per questo è essenziale che l'approccio WPR non venga in tal senso ricevuto acriticamente, ma contestualizzato nei precisi limiti spaziali e culturali nei quali è sorto (mondo anglosassone, critica femminista, ecc.) e ridimensionato rispetto alle sue pretese (anche implicite) di universalità. Solo in questo modo si potranno trarre da esso utili spunti, limitando gli equivoci e gli errori di traduzione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bacchi, C. L. (1999). *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. London: Sage.
- Bacchi, C. L. (2000). Policy as discourse: What does it mean? where does it get us? *Discourse Studies in the Cultural Politics of Education*, 21(1), 45-57.
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forests: Pearson.
- Ball, S. (1990). *Politics and policy making in education: Explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- Cowen, R. (2010). Transfer, translation and transformation. In A. R. Paolone (Ed.), *Education between boundaries*. Padova: Imprimatur.
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dudley, J., & Vidovich, L. (1995). The politics of education: Commonwealth Schools Policy 1973-95. *Australian Education Review*, 36.
- Dunleavy, P. (1992). *Democracy, bureaucracy, and public choice: Economic explanations in political science*. New York: Prentice Hall.
- Farmer, D. (1995). *The language of public administration: Bureaucracy, modernity and postmodernity*. Birmingham, AL: University of Alabama Press.
- Lindblom, C. E. (1980). *The policy-making process*. New York: Prentice Hall.
- Rosenau, P. (1992). *Post-modernism and the social sciences: Insights, inroads, and intrusions*. Princeton: Princeton University Press.
- Schön, D. A. (1993). Generative metaphor: A perspective on problem setting in social policy. In A. Ortony (Ed.), *Metaphor and thought* (pp. 137-163). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sibeon, R. (1996). *Contemporary sociology and policy analysis: The new sociology of public policy*. London: Kogan Page & Tudor.