

L'analisi comparata delle agende politiche: il «Comparative Agendas Project»

di Enrico Borghetto e Marcello Carammia

Introduzione

Quando, come e perché una determinata questione entra nell'agenda di un sistema politico? Quali attori ne spingono o ne frenano il passaggio dal dibattito pubblico alle arene decisionali? Quali aspetti specifici, tra quelli connessi al problema, guadagnano centralità nell'agenda politica, e per quale ragione? E ancora: come è cambiato il contenuto dell'agenda politica nel tempo, e perché? In quale misura le preferenze dei cittadini sono incorporate nell'agenda dei decisori pubblici? Queste sono solo alcune delle importanti domande con cui si confrontano, oggi come ieri, gli studiosi delle agende politiche. Questo focus non si pone l'obiettivo di mappare una letteratura – peraltro di ragguardevoli dimensioni nonché, fin dalle origini, trasversale a più discipline quali gli studi sui media, sull'opinione pubblica, sugli attori e sulle istituzioni politiche – bensì di illustrare un programma di ricerca comparata sulle agende politiche: il *Comparative Agendas Project* (CAP)¹.

Le origini del CAP risalgono alla metà del decennio appena trascorso. Il progetto nasce dalla volontà di un gruppo di ricercatori nordamericani ed europei di estendere a nuovi paesi la metodologia e il quadro teorico applicati al caso statunitense dal *Policy Agendas Project*, diretto da Bryan Jones e Frank Baumgartner². Il progetto si prefigge la costruzione di misure comparabili dell'attenzione che istituzioni e attori politici rivolgono ai problemi di interesse collettivo. A tal fine, i documenti indicativi delle loro «agende» (per esempio:

Desideriamo ringraziare Francesca Longo e i due referee anonimi per gli utili suggerimenti. La responsabilità per eventuali imprecisioni rimane comunque interamente nostra.

¹ Il sito ufficiale del CAP è disponibile all'indirizzo www.comparativeagendas.org (visitato il 1 maggio 2010).

² Il sito ufficiale del *Policy Agendas Project* è disponibile all'indirizzo www.policyagendas.org (visitato il 1 maggio 2010).

programmi elettorali -> agenda dei partiti politici; quotidiani di diffusione nazionale -> agenda dei media; disegni di legge -> agenda legislativa; e così via) sono classificati in base ai settori di *policy* a cui fanno riferimento. Questo metodo consente di ricostruire il mutamento delle agende politiche nel tempo, tra istituzioni, tra settori e tra paesi. Attualmente le attività di codifica, che sono state avviate in più di dieci paesi, comprendono una pluralità di agende e coprono un arco temporale di diversi decenni per un totale di circa 1,5 milioni di osservazioni.

Sarebbe riduttivo, tuttavia, identificare il CAP con un programma di costruzione di banche dati. Nell'illustrare i riferimenti essenziali su cui poggia lo studio delle agende politiche, il prossimo paragrafo si sofferma pertanto sul contributo teorico fornito dai fondatori del *Policy Agendas Project*. Il paragrafo successivo illustra gli obiettivi e la metodologia del CAP, facendo riferimento ad alcuni dei lavori empirici conclusi o in corso d'opera. Il *focus* si chiude con una breve riflessione sulle opportunità offerte dal CAP per lo studio del caso italiano in prospettiva comparata.

1. Lo studio dell'agenda politica

L'agenda politica è costituita dall'«insieme delle questioni che sono oggetto di dibattito e/o di processi decisionali in un sistema politico in un dato periodo» (Baumgartner 2001, 288). Studiare la formazione dell'agenda politica (o *agenda-setting*) rappresenta pertanto un tentativo di dar conto delle dinamiche attraverso le quali nuove idee, nuove proposte politiche e nuove visioni dei problemi emergono e giungono all'attenzione dei decisori pubblici (Kingdon, 1984, 3).

Fin dal pionieristico contributo di Schattschneider (1960), la selezione delle questioni da sottoporre a dibattito nelle arene decisionali è considerata un processo carico di implicazioni politiche. Secondo l'efficace immagine delle «due facce del potere» proposta da Bachrach e Baratz (1962), accanto ad una faccia del potere politico che opera la scelta tra le alternative in gioco se ne nasconde una seconda che si occupa della selezione preliminare delle alternative che riceveranno considerazione. Ciò che *non* diventa oggetto di discussione (una «non decisione») è significativo per comprendere le dinamiche di potere almeno quanto lo sono le decisioni che vengono adottate.

Non è semplice, tuttavia, costruire ricerche empiriche rigorose su ciò che, come le «non-decisioni», non è direttamente osservabile (Baumgartner, 2001, 288). Con queste difficoltà si sono confrontati gli studiosi che hanno investigato le relazioni tra *agenda sistemica* (ovvero l'insieme dei problemi considerati rilevanti nella comunità politica) e *agenda istituzionale* (i problemi che ricevono l'attenzione delle istituzioni e degli attori dotati di capacità

decisionali, cfr. Cobb e Elder, 1972). Il punto di partenza di questi studi è che l'accesso all'agenda istituzionale è l'esito di dinamiche competitive, sottoposte a vincoli e opportunità derivanti dalle caratteristiche di ciascun sistema politico. A fini puramente analitici, tale competizione può essere articolata in tre momenti principali (Jones e Baumgartner, 2005, 38-41).

In primo luogo, si isolano i problemi da inserire in agenda. Gli apparati di governo devono fare i conti con un costante flusso di informazioni riguardanti questioni di portata nazionale o internazionale che richiedono la loro attenzione. Per poter gestire questa moltitudine di informazioni, è necessario vagliarne l'importanza e filtrare le questioni meritevoli d'attenzione. Si prenda ad esempio il caso dell'immigrazione, una questione di sicura rilevanza nell'agenda istituzionale di molte democrazie occidentali. Le istituzioni di governo potrebbero assegnarle alta priorità perché vi intravedono un rendiconto politico, in seguito alla mobilitazione di gruppi d'interesse, per il sopraggiungere di eventi particolarmente drammatici che portano l'immigrazione al centro del dibattito oppure, come avviene comunemente, a causa di una combinazione di tutti questi fattori.

Il secondo momento è quello della «definizione dei problemi» (Rochefort e Cobb, 1994). Un incremento del livello di immigrazione può essere associato all'aumento della criminalità o a preoccupazioni di tipo umanitario; può essere considerato un fattore di pressione al ribasso sul costo del lavoro o un fattore di sviluppo economico e di migliore sostenibilità dei sistemi pensionistici. Attraverso la definizione dei problemi si costruiscono delle «storie causali» (Stone, 1989), ovvero si enfatizzano alcuni aspetti del problema a discapito di altri e vi si attribuisce una valenza positiva o negativa.

Il terzo momento riguarda la creazione di una connessione tra il problema in agenda e le soluzioni per farvi fronte (Kingdon, 1984). Inevitabilmente, la definizione accordata al problema influenza la formulazione delle risposte politiche. Se, per proseguire sullo stesso esempio, domina l'accostamento tra criminalità e immigrazione, è più probabile che le misure repressive prevalgano su quelle umanitarie. Va anche osservato che non sempre le proposte di soluzione emergono dopo la comparsa in agenda del problema: quello che per certi attori rappresenta un problema, per altri costituisce un'opportunità. Esistono in un certo senso delle «soluzioni in cerca di problemi», predisposte da attori in cerca dell'occasione giusta per capitalizzare un rendiconto politico o di altra natura (Cohen *et al.*, 1972).

Questa schematica tripartizione del processo di *agenda-setting* rende evidente come l'esito finale sia il prodotto di un grande numero di variabili, che interagiscono in maniera piuttosto complessa. A questo proposito, gli studiosi concordano nel ritenere difficilmente prevedibile la composizione tra problemi, idee, interessi e soluzioni che caratterizza i processi di *policy*. Come è stato rilevato da John (2003, 487), le teorie meglio attrezzate per la

comprensione dei processi di *policy* sono «sintetiche», in quanto si basano su ed elaborano le acquisizioni delle ricerche sul ruolo di istituzioni, attori, processi socioeconomici, scelta pubblica e idee. Le tre principali teorie sintetiche sono (*ibidem*): la teoria delle «coalizioni di sostegno» (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), quella dei «flussi multipli» (Kingdon, 1984), e la teoria dell'«equilibrio interpuntato» (Baumgartner e Jones, 1993). Quest'ultima è la piattaforma teorica su cui si sviluppa il *Policy Agendas Project*.

La teoria dell'«equilibrio interpuntato» (PE) è stata originariamente formulata per spiegare le dinamiche di *agenda-setting* nel sistema politico pluralista degli Stati Uniti. In *Agendas and Instability in American Politics*, uno studio comparato di sette aree di *policy*, Baumgartner e Jones (1993) individuano un modello di mutamento comune a tutti i settori analizzati: l'alternanza di lunghe fasi di stasi o cambiamento marginale (il cosiddetto cambiamento «incrementale», Lindblom, 1959; Wildavsky, 1984) intervallate da episodi repentini di cambiamento radicale³. L'indagine si fonda sull'analisi empirica delle agende di un numero limitato di attori e istituzioni e utilizza un originale disegno della ricerca sia qualitativo che quantitativo. In particolare, questo studio è stato tra i primi a ricostruire i processi di mutamento delle politiche mediante misure quantitative del contenuto delle agende.

Da un punto di vista teorico, la spiegazione del cambiamento interpuntato si basa sulla coesistenza nei sistemi politici di fattori di stabilità e fattori di mutamento. Nella sua prima formulazione (Baumgartner e Jones, 1993), principali elementi di stabilità delle politiche erano considerati i sottosistemi di *policy*, che tendono a costituire dei monopoli attorno alla gestione delle politiche e quindi ad ostacolarne il cambiamento. Per contro, la «espansione del conflitto» politico attorno ai problemi pubblici, attraverso la mobilitazione di attori sociali e politici esclusi dalla partecipazione, era considerato uno dei principali motori del mutamento.

Al centro del modello del PE furono posti due elementi bivalenti, ovvero due fattori le cui caratteristiche possono indurre tanto stabilità quanto mutamento: le idee (denominate *policy images*) e le istituzioni (dette *venues*).

³ Il modello di cambiamento interpuntato è stato elaborato e testato sul caso americano da una serie di studi successivi, in cui la validità del modello ha trovato ampio riscontro empirico (Baumgartner e Jones, 2002; Jones *et al.*, 2003; Jones e Baumgartner 2005). La nozione di equilibrio interpuntato, mutuata dalla biologia evuzionista (Eldredge e Gould, 1972), riconosce la validità del modello incrementale, ma lo incorpora in un quadro più ampio nel quale gli episodi di cambiamento radicale non sono visti come anomalie, quanto piuttosto come oscillazioni cruciali che devono essere integrate teoricamente ed empiricamente in un modello che ambisca a contribuire ad una piena comprensione del cambiamento politico. Da un punto di vista teorico/epistemologico, in effetti, il PE può essere considerato un'integrazione del modello incrementale (Capano, 2009, 12-13; cfr. Workman *et al.*, 2009).

Le idee condivise danno stabilità ai sottosistemi di *policy*, ma il cambiamento nel modo in cui vengono interpretati i problemi politici può favorire la mobilitazione di nuovi attori e destabilizzare i sottosistemi. Le istituzioni politiche formali e informali tendono a indurre stabilità nei processi politici; al contempo, tuttavia, le istituzioni in cui si svolgono i processi politici nei sistemi democratici rappresentano altrettanti «punti d'accesso» per attori interessati al cambiamento delle politiche pubbliche. Tanto le idee quanto le istituzioni possono dunque rafforzare o indebolire lo *status quo*. Spetta all'analisi empirica ricostruire i processi attraverso i quali esse agiscono da stabilizzatori o da catalizzatori del cambiamento.

Il modello del cambiamento interpuntato è stato sviluppato in una serie di lavori successivi, tanto dal punto di vista teorico quanto da quello empirico. Sul versante della teoria, i due studiosi hanno sviluppato una cornice di riferimento di più ampio raggio per l'analisi del cambiamento delle agende politiche, basata sulla circolazione delle informazioni nei sistemi politici (Jones e Baumgartner, 2005; Workman *et al.*, 2009) in un contesto di «razionalità limitata» (Simon, 1985; Jones, 1994). La funzione delle idee e delle istituzioni nel cambiamento delle politiche è stata ricondotta alle più ampie nozioni di «frizione cognitiva» e «frizione istituzionale». Nello specifico, la metafora delle frizioni esemplifica il modo in cui idee e istituzioni politiche ostacolano il mutamento ma, al contempo, creano le condizioni affinché possano prodursi cambiamenti di tipo radicale⁴.

Prendere in considerazione la circolazione delle informazioni nei sistemi politici significa aggiungere un fattore esplicativo aggiuntivo rispetto a quelli generalmente considerati nell'analisi del cambiamento delle politiche, vale a dire istituzioni e preferenze. Mentre le variabili istituzionali, vista la loro tendenziale stabilità, sono comunemente usate per spiegare le differenze tra paesi, gli studi intra-nazionali assegnano un ruolo di primo piano alle preferenze: sono le elezioni politiche e i cambiamenti di colore ai vertici del

⁴ Le frizioni cognitive e istituzionali impediscono la corretta trasmissione delle informazioni nel sistema, facendo sì che le istituzioni e gli attori politici sottostimino o sopravvalutino l'entità dei problemi politici. Quando la resistenza esercitata dalle frizioni viene superata (perché l'intensità dei problemi diventa talmente elevata da non poter essere ignorata, perché diventa lampante l'inefficacia delle politiche pubbliche con cui vengono gestiti, perché nuovi attori si mobilitano e si affermano nuove concettualizzazioni dei problemi, e così via), i sistemi politici passano da un difetto ad un eccesso di reazione, ponendo le condizioni per mutamenti radicali delle politiche. Ancora una volta, un'analogia con fenomeni del mondo naturale aiuta a comprendere il funzionamento dei sistemi sociali. Così come accade con i terremoti scatenati da lenti movimenti tettonici di lungo periodo, le frizioni tipiche dei processi politici determinano un accumulo di segnali che, superate determinate soglie, generano cambiamenti «sproporzionati» nel sistema politico (Jones *et al.*, 2003, 152; Baumgartner *et al.*, 2009, 607).

governo ad essere considerati il principale fattore di cambiamento (Klingemann *et al.*, 1994). Tuttavia, gli attori di governo incontrano sfide che non sempre avevano previsto al momento della formulazione (e pubblicazione, tipicamente nei programmi elettorali) delle proprie preferenze. Nuovi problemi – o vecchi problemi riformulati in una nuova prospettiva – penetrano continuamente nel sistema sotto forma di informazioni e le frizioni cognitive e istituzionali ne riducono o amplificano l'eco. In questa prospettiva, la sfida analitica diventa quella di comprendere come istituzioni e preferenze mediano la risposta dei sistemi politici ai problemi di rilevanza pubblica (Baumgartner *et al.*, 2011).

Sul piano dell'analisi empirica, la codifica tematica delle agende è stata estesa a tutti i settori di *policy*; sono stati inoltre allargati il gruppo di istituzioni e attori e l'arco temporale considerati (Baumgartner e Jones, 2002)⁵. Questo progetto conserva tuttavia un respiro nazionale, limitandosi al sistema politico statunitense. Perché si potesse intraprendere la comparazione tra sistemi politici diversi, era necessario estenderne gli strumenti analitici ad altri paesi. Questa sfida è stata raccolta dal *Comparative Agendas Project*, le cui coordinate principali sono illustrate nel prossimo paragrafo.

2. Il «Comparative Agendas Project»

Attorno alla metà del decennio appena trascorso, un gruppo di studiosi europei ha avviato i lavori di codifica necessari per estendere al di fuori degli Stati Uniti le tecniche d'analisi del *Policy Agendas Project*. Quest'ultimo è così diventato la costola americana di un più ampio progetto internazionale: il *Comparative Agendas Project*. A distanza di pochi anni il CAP coinvolge dodici paesi, cui si aggiungono un sistema politico subnazionale (lo stato americano della Pennsylvania) e uno sovranazionale (l'Unione europea). La gamma di agende e l'arco di tempo considerati variano da caso a caso⁶. L'obiettivo minimo è quello di completare la codifica per un insieme comune di agende, lungo un periodo di almeno due decenni (Wilkerson *et al.*, 2009, 367). Le banche dati che ne deriveranno si distingueranno sotto almeno tre punti:

⁵ Per una narrazione degli sviluppi del «*Policy Agendas Project*» dalle sue origini si rimanda a John (2006).

⁶ Per un prospetto dello stato dei lavori aggiornato a gennaio 2009 si veda Wilkerson *et al.* (2009, 368). Per informazioni più recenti, si rimanda al portale del CAP (www.comparativeagendas.org), dove si possono trovare i *link* ai siti web dei gruppi di ricerca nazionali.

1) *Per la vasta gamma di agende codificate*⁷. I lavori di codifica interessano le agende dell'opinione pubblica (sondaggi d'opinione), della società civile organizzata (gruppi di pressione e movimenti sociali), e dei mass-media (quotidiani a vasta diffusione nazionale e telegiornali nazionali); dei partiti politici (programmi elettorali e accordi di coalizione) e dei parlamenti (audizioni e interrogazioni parlamentari e votazioni nominali); le agende legislative (disegni di legge, leggi, decreti), di bilancio (*budget* annuali), e vari altri tipi di agende dell'esecutivo (i cosiddetti «discorsi della regina» nelle monarchie costituzionali, o i «discorsi sullo stato dell'Unione» negli USA); l'agenda delle Corti Costituzionali (sentenze).

2) *Per l'uso di uno schema di codifica comune a tutte le agende oggetto d'analisi e condiviso tra i gruppi di ricerca nazionali*. Ogni documento viene codificato in base al «contenuto di *policy*». Lo schema di codifica include una ventina di macro-aree di *policy*⁸, ciascuna delle quali è suddivisa in un certo numero di sottosectori per un totale di circa 225 categorie⁹. I codici inclusi sono stati congegnati in modo da essere esaustivi (ovvero in modo da coprire tendenzialmente l'intero universo dei problemi politici) e mutualmente esclusivi (in modo che uno e un solo codice sia applicato a ciascuna unità d'analisi). Lo schema, concepito in origine per il sistema politico statunitense, è stato modificato per l'applicazione ad altri sistemi politici, e ogni revisione è stata condotta in modo da assicurare la piena comparabilità tra i singoli progetti.

3) *Per l'inclusione di informazioni specifiche sui documenti codificati*. Ad esempio, la banca dati sull'agenda legislativa racchiude il titolo e il collegamento elettronico al testo di ciascuna legge; quella dei partiti politici contiene il testo di ciascuna frase dei programmi elettorali; la banca dati sull'agenda parlamentare include una descrizione del contenuto di ciascuna interrogazione o audizione; e così via. L'obiettivo è di consentire a specialisti di settore di

⁷ Va osservato che le unità d'analisi codificate differiscono tra le varie agende. Per esempio, l'unità d'analisi di base delle agende dei media è l'articolo di giornale, per quella dei parlamenti è l'interrogazione o audizione, per l'agenda dei partiti è la singola frase del programma elettorale.

⁸ I macro-settori sono: (1) macroeconomia, (2) diritti e libertà civili, (3) sanità, (4) agricoltura e pesca, (5) lavoro e occupazione, (6) istruzione, (7) ambiente, (8) energia, (9) immigrazione, (10) trasporti, (12) giustizia e criminalità, (13) politiche sociali, (14) politiche urbane e territoriali, (15) attività produttive e finanziarie, (16) difesa, (17) scienza e comunicazioni, (18) commercio estero, (19) affari internazionali, (20) attività di governo, (21) demanio pubblico e risorse naturali, (23) cultura e spettacoli.

⁹ Per esempio, il *major topic* macroeconomia (codice 1) comprende i *subtopic* inflazione (101), mercato del lavoro e disoccupazione (103), politica monetaria (104), bilancio e debito nazionale (105), politica fiscale (107), politica industriale (108), stabilizzazione macroeconomica (110). Per maggiori dettagli sullo schema di codifica adattato al caso italiano è disponibile su richiesta un documento preparato dagli autori di questo articolo.

rielaborare i dati sulla base dei propri quesiti di ricerca, per esempio approfondendo il livello d'analisi allo scopo di condurre studi di caso intensivi su specifici settori politici.

Nonostante sia un progetto relativamente recente, il CAP ha già prodotto un numero importante di ricerche empiriche. Da un lato, i dati prodotti hanno continuato ad essere utilizzati nell'analisi comparata delle politiche pubbliche. Dall'altro lato, sono state condotte ricerche che travalicano questi confini per estendersi al campo della politica comparata e degli studi sull'Unione Europea (Ue).

L'analisi comparata del mutamento politico. Uno dei primi percorsi di ricerca intrapresi ha visto l'estensione ad altri sistemi politici delle analisi sull'equilibrio interpuntato (Baumgartner *et al.*, 2009). In particolare, si è indagato se esso derivi da caratteristiche specifiche del sistema politico statunitense o se, al contrario, le frizioni cognitive e istituzionali caratterizzano anche il funzionamento di altre democrazie. Le prime analisi hanno confermato che il PE contraddistingue tutti i sistemi politici esaminati, seppure in misura variabile. Le istituzioni politiche sembrano giocare un ruolo chiave in tale variazione: i sistemi politici con strutture istituzionali che impongono frizioni (ovvero costi decisionali) più elevate sono quelli in cui l'interpunzione è più marcata.

Si è inoltre osservato che, in tutti i sistemi politici analizzati, il ritmo di alternanza tra cambiamento incrementale e radicale varia in base al tipo di agenda. Ciò sembra dovuto alle caratteristiche intrinseche dei processi di formazione delle politiche. In un ideale processo di *policy-making* alcune agende sono collocate in prossimità del versante dell'*input* (agenda dell'opinione pubblica, dei media, dei partiti, del parlamento), mentre altre sono più prossime al versante dell'*output* (agenda del legislativo, del governo, composizione del budget). Poiché nel percorso dall'*input* all'*output* aumentano gli elementi di frizione, si riscontra un minor grado di interpunzione in prossimità dell'immissione delle domande rispetto a quello che si rileva in prossimità dell'emissione delle risposte (Baumgartner *et al.*, 2009). È infine plausibile che il modello di cambiamento vari anche in relazione ai settori di *policy*. Le analisi comparate consentiranno di verificare l'impatto delle differenti configurazioni istituzionali che caratterizzano ciascun settore e di affrontare, pertanto, il cruciale quesito dell'influenza reciproca tra *politics* e *policy* (Lowi, 1972).

L'analisi comparata del cambiamento interpuntato costituisce sicuramente un interessante terreno d'indagine nell'ambito del CAP. Tuttavia, le opportunità aperte dal potenziale comparativo del progetto, e la contaminazione tra le sensibilità degli studiosi americani e quelle degli studiosi europei, hanno impresso alle ricerche una traiettoria più estesa. Di seguito se ne dà brevemente conto, raggruppando gli studi sulla base del tipo di comparazione

attuata. Il CAP permette infatti, come si vedrà, molteplici livelli di comparazione (Brouard, Chaques *et al.*, 2009, 363).

L'analisi di singole agende in uno o più paesi. Alcuni degli studi condotti nell'ambito del CAP indagano il mutamento diacronico nell'agenda di singoli attori e istituzioni politiche. A questo gruppo appartengono, tra le altre, le analisi sui mass-media in Belgio (Walgrave, 2008) e sui partiti politici in Danimarca (Green-Pedersen, 2006). Una strategia di ricerca simile è stata perseguita anche in lavori di natura comparata. Le analisi hanno riguardato il mutamento delle agende legislative (Brouard, Timmermans *et al.*, 2009), delle priorità programmatiche dei partiti politici (Green-Pedersen, 2007) e della distribuzione della spesa pubblica (Breunig, 2006). La comparazione consente di esplorare somiglianze e differenze tra i temi in agenda nelle istituzioni di diversi paesi, osservare il livello di convergenza, la diversa propensione o resistenza al cambiamento e – ancora una volta – il ruolo delle variabili istituzionali in tali processi.

L'analisi di più agende in un solo paese. Una seconda possibilità offerta dalle basi dati sviluppate dal CAP è quella di mettere a confronto più agende in uno studio di caso nazionale. Incrociare le agende di diversi attori e istituzioni permette di ricostruirne le interazioni reciproche. Le possibili combinazioni sono molteplici. Si prenda ad esempio il ruolo dei partiti politici nell'*agenda-setting*, una dimensione trascurata dagli studiosi americani. Misurando la frequenza con cui una determinata questione è menzionata nelle piattaforme programmatiche dei partiti, si ottiene una descrizione del livello d'attenzione accordato alle diverse *issue*. Incrociando queste serie storiche con quelle di altri attori e istituzioni, le si può usare tanto come variabile dipendente (ad esempio, per studiare la rispondenza delle piattaforme programmatiche dei partiti alle istanze salienti a livello di opinione pubblica), quanto come variabile indipendente (per esempio, al fine di indagare l'impatto del cambiamento del colore dei governi sulle scelte legislative, v. Walgrave *et al.*, 2006)¹⁰.

Un altro terreno d'analisi promettente è quello degli studi sulla rappresentanza politica. In quale misura le priorità dell'agenda istituzionale riflettono le istanze dell'opinione pubblica? Studi recenti hanno analizzato il grado di corrispondenza tra le questioni ritenute rilevanti dai cittadini e la composizione dell'agenda del governo (Jones e Baumgartner, 2004; Jennings e John, 2009) o del bilancio pubblico (Mortensen, 2006). Altro quesito di estrema rilevanza nelle democrazie contemporanee attiene alla funzione dei media nell'*agenda-setting*, ovvero alla capacità dei media di orientare le decisioni politiche (McCombs e Shaw, 1972). Le banche dati del CAP aprono la

¹⁰ Il contenuto dei programmi elettorali è stato oggetto dell'indagine di un altro vasto programma di ricerca: il *Comparative Manifesto Project* (Budge *et al.*, 2001).

strada al controllo empirico di ipotesi alternative sulla relazione tra l'agenda dei media e quella delle istituzioni politiche, e su come tale relazione vari nel tempo e secondo il settore politico e l'istituzione in gioco (Vliegenthart e Walgrave, 2009; Walgrave *et al.*, 2008).

Una menzione a parte merita l'analisi dell'agenda politica dell'Unione Europea. Nonostante i tentativi autorevoli di sistematizzazione teorica (Peters, 2001), le analisi sulle dinamiche di *agenda-setting* nell'Ue sono state sporadiche, disconnesse e basate per lo più su studi di caso. In breve, non hanno dato vita a un *corpus* di conoscenze cumulabili. L'applicazione dei dati e della metodologia del CAP all'analisi dell'Unione Europea può contribuire a una migliore comprensione del *policy-making* dell'Ue e, più in generale, a una conoscenza più approfondita del funzionamento del suo sistema politico (Princen, 2009). Analogamente a quanto illustrato riguardo ai sistemi politici tradizionali, le analisi possono concentrarsi su singole politiche, sulla comparazione di settori di *policy* diversi e sulla comparazione dei processi dell'Ue con quelli di altri sistemi politici. Inoltre, la possibilità di comparare dinamiche nazionali e sovranazionali apre la strada all'analisi empirica dei processi «multilivello» di *agenda-setting* (Princen *et al.*, 2009).

L'analisi comparata delle politiche pubbliche. I dati sulle agende politiche possono costituire un valido sostegno tanto per intraprendere analisi quantitative, quanto per proseguire sulla strada di analisi «eminentemente qualitative, supportate da informazioni di tipo quantitativo» (Soroka 1999: 767). In questo senso, anche il settore della *policy analysis*, basato prevalentemente sullo studio intensivo di una o poche politiche, può trarre beneficio dal CAP. Una serie di studi di caso o comparati hanno già utilizzato i dati disponibili per illustrare dinamiche di *policy* relative a settori specifici, quali per esempio quello biotecnologico (Daviter, 2009; Schiffino *et al.*, 2009). Le potenzialità della combinazione di tecniche qualitative e quantitative sono evidenti in Baumgartner *et al.* (2008), che analizza l'applicazione della pena di morte negli Stati Uniti nel periodo 1960-2005. Lo studio esamina le agende istituzionali (governo e Corte Suprema) e quelle di attori e istituzioni della società civile (mass-media, opinione pubblica, movimenti sociali) e le pone in relazione con i *trend* d'esecuzione della pena capitale. I risultati della ricerca mostrano come, pur in assenza di cambiamenti rilevanti tanto nel problema oggetto delle politiche quanto nel contesto istituzionale in cui sono prese le decisioni, il mutamento della «immagine di *policy*» possa giocare un ruolo decisivo nel cambiamento della politica.

3. Conclusioni: quali opportunità per lo studio del caso italiano

Il percorso compiuto finora ci ha portati ad apprezzare la notevole espansione degli studi sul processo di formazione dell'agenda politica e il contributo del CAP al rinnovamento di questo filone di studi. Sul fronte italiano la ricerca politologica sull'*agenda-setting* ha certamente registrato rilevanti contributi e, alla pari di altri paesi, si è consolidata attorno a tre principali aree d'indagine. In primo luogo, esiste un corposo e variegato filone di studi di comunicazione politica interessato tanto ai processi di selezione dei temi rilevanti nell'agenda dei media (cosiddetta *agenda-building*, cfr. Marletti, 1985) quanto al rapporto tra agende: tra agende di media differenti; tra l'agenda dei media e l'agenda pubblica e/o politica (Marini, 2006). In secondo luogo si sono sviluppati studi di matrice istituzionale-razionale che utilizzano il termine *agenda-setting*, ma pongono al centro dell'analisi la fase decisionale e analizzano l'impatto dei diversi strumenti istituzionali (contingentamento dei tempi di discussione, poteri di emendamento, ruolo delle commissioni ecc.) sugli esiti decisionali (Zucchini, 2010). La terza area di indagine riguarda gli studi sulle politiche pubbliche. Sebbene con un certo ritardo rispetto alla ricerca in ambito statunitense (Ferrera, 1992), questo corpo di studi si ricollega alla letteratura sui processi di *policy-making* già citata nella prima sezione e focalizza l'attenzione sui processi di selezione delle questioni meritevoli d'attenzione nelle arene decisionali. Tra i lavori svolti troviamo approfondite analisi sulle origini e l'evoluzione (nonché il funzionamento e il rendimento) di una vasta gamma di settori di *policy*, basti citare i volumi pubblicati all'interno della collana «Le politiche pubbliche in Italia» curata da Maurizio Ferrera ed edita dal Mulino. Inoltre, sono stati svolti studi di caso sul cambiamento di *policy* che considerano l'impatto di fattori quali le preferenze degli attori partitici, le arene decisionali e l'introduzione di nuove idee o *frame* cognitivi¹¹. In definitiva, nonostante questa panoramica non abbia aspirazioni di completezza, è possibile rilevare una carenza di lavori che adottino un approccio al tempo stesso diacronico e comparato allo studio delle agende politiche.

Recentemente, un gruppo di ricercatori afferenti a una rete di università italiane (Catania, Milano e Siena) è entrato a far parte del CAP, presentando un progetto di raccolta dati sul caso italiano. Le attività di codifica finora avviate riguardano l'agenda legislativa (leggi, decreti legislativi e disegni di legge), l'agenda dei partiti (programmi elettorali), l'agenda del parlamento (interrogazioni parlamentari), l'agenda della Corte Costituzionale (sentenze) e la composizione del bilancio. L'obiettivo di fondo del gruppo di ricerca è di mettere a disposizione della comunità scientifica, italiana e internazionale,

¹¹ A titolo d'esempio, si veda Tintori e Lewanski (2005) in materia di politica sulla sicurezza stradale e Schiffino *et al.* (2009) sulla procreazione assistita.

un'infrastruttura di dati che – integrandosi con gli archivi esistenti – faciliti la comparazione delle politiche pubbliche italiane lungo tre dimensioni: tempo, settore e spazio. Le nuove basi dati si contraddistinguono in primo luogo per l'ampia copertura temporale (fino a tre decenni). Ad avvantaggiarsene saranno ricerche diacroniche quali, ad esempio, gli studi interessati all'analisi degli elementi di continuità e cambiamento tra Prima e Seconda Repubblica. Sul versante dello studio dei cambiamenti del sistema partitico, si può analizzare se l'introduzione del meccanismo dell'alternanza al governo ha contribuito a rafforzare il rispetto delle promesse fatte in campagna elettorale dai partiti della coalizione di maggioranza (Newell 2000). Per rispondere a questo quesito si può confrontare l'enfasi accordata nei manifesti elettorali a determinati settori di *policy* e l'attenzione prestata ai medesimi nel corso del processo legislativo. Altra possibile questione da sottoporre ad analisi empirica è la differenza tra l'agenda dei partiti della Prima Repubblica e quella dei loro successori nella Seconda. Lo stravolgimento del sistema partitico italiano nella prima metà degli anni '90 offre un terreno d'analisi ideale per studiare i processi di riallineamento delle agende dei partiti dopo la rottura di equilibri politici consolidati (Morlino e Tarchi, 2006).

La seconda dimensione di variazione riguarda il settore di *policy*. A questo riguardo, un primo ambito di applicazione dei dati del CAP è lo studio comparato delle politiche in Italia. Quali fattori spiegano la maggiore tendenza alla stabilità di certi settori di *policy* rispetto ad altri? In che misura l'accesso di nuovi temi nell'agenda istituzionale (si pensi, ad esempio, ai temi post-materialisti) influenza i processi di cambiamento in settori di intervento pubblico tradizionali? Mentre la maggior parte degli studi sull'*agenda-setting* in ambito italiano si è basata prevalentemente sull'analisi intensiva di singole politiche, i *dataset* del CAP incoraggiano un approccio multi-settoriale. Certo, in quanto misurazioni quantitative della composizione tematica delle agende, i dati serviranno in molti casi da piattaforma di partenza per analisi più intensive. Non a caso ci si riferisce al CAP come a un'infrastruttura di ricerca. Come si è detto, tuttavia, l'inclusione di identificativi per ogni oggetto codificato (ad esempio, il *link* al testo di una legge pubblicato sul web) permetterà agevolmente l'integrazione dei dataset originali con nuove variabili. Gli studi sui manifesti elettorali, ad esempio, potranno richiedere la creazione di una nuova variabile che distingua tra riferimenti positivi e negativi ai problemi in agenda. In alternativa, i risultati dell'analisi quantitativa potranno essere supportati, approfonditi, o messi in discussione da studi di caso. Un secondo possibile utilizzo per questi dati è quello di complemento a dataset esistenti, quali l'archivio di dati sui processi legislativi italiani (Capano e Giuliani, 2001; De Micheli e Verzichelli, 2004). La possibilità di distinguere la produzione legislativa per il contenuto delle norme potrebbe, ad esempio, mettere in luce la presenza di importanti dinamiche di natura settoriale prima impossibili da osservare.

Terzo, si aprono nuove possibilità per l'analisi del caso italiano in prospettiva comparata. Come variano i processi di *agenda-setting* italiani rispetto a quelli di altri paesi? Gli strumenti del CAP consentono di confrontare quali canali sono utilizzati per guadagnare l'accesso all'agenda istituzionale. Il tema del risparmio energetico è nato come priorità del governo, oppure è stato stimolato da interrogazioni parlamentari, dai media, dall'opinione pubblica? Cosa accade in altri paesi? E perché? In ugual modo, è possibile analizzare la capacità d'adattamento dell'agenda istituzionale italiana di fronte a problemi di impatto internazionale. Se si riscontrano differenze rispetto ad altri paesi, queste sono imputabili a fattori ideologici (colore dei governi), a caratteristiche istituzionali o alla presenza di altre priorità politiche in quel dato momento storico? Questi sono solo alcuni esempi di comparazioni internazionali esplorabili attraverso i *dataset* del CAP.

In conclusione, lo studio del sistema politico italiano attraverso gli strumenti del CAP rappresenta un progetto ambizioso ma con grandi potenzialità. Saranno assemblati e resi disponibili indicatori sulle attività di *policy-making* in Italia che sono sotto molti aspetti inediti: per l'ampia copertura temporale; per il contenuto multi-settoriale; per la comparabilità con dataset simili riguardanti altri sistemi politici. La speranza è che in futuro una cerchia più ampia di studiosi possa utilizzare e integrare i dati raccolti al fine di testare ipotesi complementari o alternative. Altro auspicio è che le analisi proseguano su un doppio binario metodologico quantitativo/qualitativo e che, di caso in caso, si proceda a utili integrazioni tra i due approcci. La convinzione di chi scrive è che l'interessante finestra d'opportunità aperta dal CAP debba essere sfruttata al fine di contribuire ad uno studio più sistematico delle agende politiche in Italia.

Riferimenti bibliografici

- Bachrach, P. e M.S. Baratz (1962), *Two Faces of Power*, in «American Political Science Review», 56, 4, pp. 947-952.
- Baumgartner, F.R. (2001), *Political Agendas*, in N.J. Smelser e P.B. Baltes (a cura di), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science*, New York, Elsevier Science, pp. 288-290.
- Baumgartner, F.R. e B.D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. e B.D. Jones (2002), *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R., S. De Boef e A.E. Boydston (2008), *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Baumgartner, F.R., C. Breunig, C. Green-Pedersen, B.D. Jones, P.B. Mortensen, M. Nuytemans e S. Walgrave (2009), *Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective*, in «American Journal of Political Science», 53, 3, pp. 603-620

- Baumgartner, F.R., B.D. Jones e J. Wilkerson (2011), *The Dynamics of Policy Change in Comparative Perspective*, in «Comparative Political Studies», di prossima pubblicazione.
- Breunig, C. (2006), *The more things change, the more things stay the same: a comparative analysis of budget punctuations*, in «Journal of European Public Policy», 13, 7, pp. 1069-1085.
- Brouard, S., L. Chaqués, C. Green-Pedersen e A. Timmermans (2009), *Comparer les agendas politiques: une nouvelle voie pour la politique compare*, in «Revue Internationale de Politique Comparée», 16, 3, pp. 361-364.
- Brouard, S., A. Timmermans, J. Wilkerson, F. R. Baumgartner, S. Bevan, G. Breeman, C. Breunig, L. Chaqués, C. Green-Pedersen, W. Jennings, P. John, B. D. Jones e D. Lowery (2009), *Comparer les productions législatives: enjeux et methods*, in «Revue Internationale de Politique Comparée», 16, 3, pp. 381-404.
- Budge, I., H.D. Klingemann, A. Volkens, Bara, J. e E. Tanenbaum (2001), *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments, 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press.
- Capano, G. (2009), *Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem*, in «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», 11, 1, pp. 7-31.
- Capano, G. e M. Giuliani (a cura di) (2001), *Parlamento e processo legislativo in Italia: continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino.
- Cobb, R.W. e C.D. Elder (1972), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Boston, Allyn and Bacon.
- Cohen, M.D., J.G. March e J.P. Olsen (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in «Administrative Science Quarterly», 17, 1, pp. 1-25.
- Daviter, F. (2009), *Schattschneider in Brussels: How Policy Conflict Reshaped the Biotechnology Agenda in the European Union*, in «West European Politics», 32, 6, pp. 1118-1139.
- De Micheli, C. e L. Verzichelli (2004), *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera, M. (1992), *Italian political science and public policies: A late but promising encounter*, in «European Journal of Political Research», 21, 4, pp. 469-481.
- Eldredge, N. e S.J. Gould (1972), *Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism*, In T. J.M. Schopf (a cura di), *Models in paleobiology*, San Francisco, Freeman, Cooper and company.
- Green-Pedersen, C. (2006), *Long-term Changes in Danish Party Politics: The rise and importance of issue competition*, in «Scandinavian Political Studies», 29, 3, pp. 219-235.
- Green-Pedersen, C. (2007), *The Growing Importance of Issue Competition: The Changing Nature of Party Competition in Western Europe*, in «Political Studies», 55, 3, pp. 607-628.
- Jennings, W. e P. John (2009), *The Dynamics of Political Attention: Public Opinion and the Queen's Speech in the United Kingdom*, in «American Journal of Political Science», 53, 4, pp. 838-854.
- John, P. (2003), *Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?*, in «Policy Studies Journal», 31, 4, pp. 481-498.
- John, P. (2006), *The policy agendas project: a review*, in «Journal of European Public Policy», 13, 7, pp. 975-986.

- Jones, B.D. (1994), *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics. Attention, Choice, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Jones, B.D., T. Sulkin e H.A. Larsen (2003), *Policy Punctuations in American Political Institutions*, in «American Political Science Review», 97, 1, pp. 151-169.
- Jones, B.D. e F.R. Baumgartner (2004), *Representation and Agenda Setting*, in «Policy Studies Journal», 32, 1, pp. 1-24.
- Jones, B.D. e F.R. Baumgartner (2005), *The Politics of Attention. How Governments Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, HarperCollins College Publishers.
- Klingemann, H.D., R.I. Hofferbert, I. Budge e H. Keman (1994), *Parties, policies, and democracy*, Westview Press.
- Lindblom, C.E. (1959), *The science of «muddling through»*, in «Public administration review», 19, 2, pp. 79-88.
- Lowi, T.J. (1972), *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, in «Public Administration Review», 32, 4, pp. 298-310.
- Marini, R. (2006), *Mass media e discussione pubblica: le teorie dell'agenda setting*, Roma-Bari, Laterza.
- Marletti, C. (1985), *Prima e dopo. Tematizzazione e comunicazione politica*, Torino, Eri.
- McCombs, M.E. e D.L. Shaw (1972), *The Agenda-setting «Function of Mass-Media»*, in «Public Opinion Quarterly», 36, pp. 176-187.
- Morlino, L. e M. Tarchi (2006), *Partiti e caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Mortensen, P.B. (2006), *The Impact of Public Opinion on Public Policy. A Study of Why, When, and How Agenda Setting Matters*, Aarhus, Politica.
- Newell, J.L. (2000), *Parties and democracy in Italy*, London, Ashgate.
- Peters, B.G. (2001), *Agenda-setting in the European Union*, in Richardson J. (a cura di), *European Union: power and policy-making*, London, Routledge, pp. 77-94.
- Princen, S. (2009), *Agenda-setting in the European Union*, London, Palgrave Macmillan.
- Princen, S., S. Brouard, L. Chaqués, C. Green-Pedersen, W. Jennings, P. John e L. Munoz (2009), *Les dynamiques d'agendas multiniveaux dans la politique environnementale de l'Union européenne*, in «Revue Internationale de Politique Comparée», 16, 3, pp. 485-502.
- Rocheffort, D.A. e R.W. Cobb (1994), *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Sabatier, P.A. e H.C. Jenkins-Smith (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Schattschneider, E. (1960), *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Hinsdale, Dryden Press.
- Schiffino, N., C. Ramjoue e F. Varone (2009), *Biomedical Policies in Belgium and Italy: From Regulatory Reluctance to Policy Changes*, in «West European Politics», 32, 3, pp. 559-585.
- Simon, H.A. (1985), *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*, in «American Political Science Review», 79, 2, pp. 293-304.
- Soroka, S. (1999), *Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon*, in «Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique», 32, 4, pp. 763-772.
- Stone, D.A. (1989), *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*, in «Political Science Quarterly», 104, 2, pp. 281-300.

- Tintori, C. e R. Lewanski (2005), *Idee e beni pubblici. Il caso della sicurezza stradale in Italia: una politica bipartisan?*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 1, pp. 5-32.
- Vliegthart, R. e S. Walgrave (2009), *The Contingency of Intermediate Agenda-Setting. A Longitudinal Study in Belgium*, in «Journalism and Mass Communication Quarterly», pp. 860-877.
- Walgrave, S. (2008), *Again, the Almighty Mass Media? The Media's Political Agenda-Setting Power According to Politicians and Journalists in Belgium*, in «Political Communication», 25, 4, pp. 445-459.
- Walgrave, S., F. Varone e P. Dumont (2006), *Policy with or without parties? A comparative analysis of policy priorities and policy change in Belgium, 1991 to 2000*, in «Journal of European Public Policy», 13, 7, pp. 1021-1038.
- Walgrave, S., S. Soroka e M. Nuytemans (2008), *The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000)*, in «Comparative Political Studies», 41, 6, pp. 814-836.
- Wildavsky, A.B. (1984), *The politics of the budgetary process*, Boston, Little, Brown and Company.
- Wilkerson, J., F.R. Baumgartner, S. Brouard, L. Chaqués, C. Green-Pedersen, E. Grossman, B. D. Jones, A. Timmermans e S. Walgrave (2009), *Le Projet Agendas Comparés: objectifs et contenus*, in «Revue Internationale de Politique Comparée», 16, 3, pp. 365-379.
- Workman, S., B.D. Jones e A.E. Jochim (2009), *Information Processing and Policy Dynamics*, in «Policy Studies Journal», 37, 1, pp. 75-92.
- Zucchini, F. (2010), *Italy: Government alternation and legislative agenda setting*, in B.E. Rasch e G. Tsebelis (a cura di), *The Role Of Governments in Legislative Agenda Setting*, London, Routledge.