

Gli obiettivi di creazione di valore della PA
che la governance politica dovrebbe o
potrebbe individuare

Le politiche pubbliche

Le politiche pubbliche

Indice

- Introduzione
- Politica e politiche
- Politiche pubbliche e problemi collettivi
- Politiche pubbliche e leggi
- Attori e configurazioni di attori
- Tipologie delle politiche pubbliche
- Le fasi delle politiche pubbliche
- Gli schemi decisionali
- Il contributo dello studio delle politiche pubbliche alla conoscenza della politica

Introduzione

Le organizzazioni pubbliche, per essere efficaci ed efficienti, devono essere in grado di produrre valore per i loro interlocutori rilevanti, che ne legittimano la continuità e lo sviluppo.

Per l'impresa del settore privato sono disponibili indicatori prevalentemente economici in grado di misurare la capacità di produrre valore, dal punto di vista dei clienti, degli azionisti e di quanti detengono un interesse specifico nei suoi confronti.

Lo stesso paradigma, però, non può essere applicato alle organizzazioni pubbliche.

La capacità di produrre valore pubblico per l'insieme di interlocutori rilevanti deve esprimersi sia in termini economici e di soddisfazione degli utenti, come per le imprese private, sia come capacità di realizzare gli obiettivi stabiliti dal potere politico e di rispondere positivamente alle aspettative della società civile.

Introduzione

Affrontare questo tema diventa urgente alla luce dei cambiamenti in atto nella pubblica amministrazione (PA). L'intero sistema, infatti, evolve rapidamente e gli utenti (cittadini, imprese, gruppi di interesse, organizzazioni non governative, ecc.) non solo si articolano in un'eterogeneità più ampia di quella tradizionale, ma acquisiscono anche un potere decisionale diretto, che esercitano esprimendo consenso e legittimazione.

Alcune modifiche costituzionali, come ad es. l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni e dei sindaci, avvicinano i centri decisionali politici al cittadino, conferendo la massima rilevanza ai programmi di governo. La verifica del raggiungimento dei risultati attesi ed il giudizio sul loro valore sono i criteri attraverso i quali si decide della continuità della compagine politica al governo.

La compagine politica d'altra parte, rappresenta uno dei più importanti *stakeholder* (portatore di interessi) per le strutture operative delle PA che assieme ad i cittadini e a tutti gli attori del sistema, concorre a legittimare l'esistenza e a determinarne le linee d'azione e gli obiettivi strategici.

Le politiche e la politica

Inglese

politics

policy

Italiano

politica



Noi usiamo la stessa parola politica per indicare entrambi i concetti, ma in realtà sono completamente diversi:

- **politica (in senso di politics)** designa la **sfera** della lotta per la conquista del potere e per la definizione degli orientamenti generali del governo
- **politica (in senso di policy)** designa le **misure** per rispondere a uno specifico problema pubblico

Definizioni di politiche pubbliche

(Meny Thoenig 1989): “Insieme di prassi e direttive che promanano da uno o più attori pubblici”

(Dente): “Un insieme di azioni, compiute da un insieme di attori, che agiscono in relazione ad un problema collettivo”

(Dunn): “Una politica pubblica è la risposta a un problema percepito come pubblico”

(Lindblom): “Processo di approssimazioni successive a qualche obiettivo desiderato, dove ciò che è desiderato è continuamente sottoposto a riconsiderazioni”

Gli elementi del programma di azione pubblica

Un programma di azione pubblica...

Si compone di una pluralità di provvedimenti,
promana da autorità pubbliche dotate di una peculiare legittimità.

Ha valore normativo.

Si riferisce ad un determinato ambito sociale ...
del quale fanno parte integrante i processi a monte della decisione
e quelli, a valle, di attuazione.

Politica pubblica e problemi di rilevanza collettiva

Non sempre quando c'è una politica pubblica c'è un “problema” da affrontare: può esserci un interesse delle autorità a farsi pubblicità, ottenere fondi, favorire determinati gruppi.

Non sempre quando c'è un problema c'è una politica pubblica per risolverlo:

- a) è un problema marginale, riguarda pochi gruppi poco influenti
- b) è un problema intrattabile
- c) è un problema la cui esistenza le autorità politiche possono sfruttare per più fini

Politiche pubbliche e leggi

Le politiche pubbliche **non hanno sempre bisogno di leggi** (in certi casi si possono fare politiche anche senza una nuova legge)
In ogni modo, **la legge costituisce solo un ingrediente**, tra gli altri della politica pubblica: contano anche tutte le discussioni e i negoziati che avvengono **prima** della legge e contano soprattutto le azioni che vengono **dopo** la legge, ossia i processi attuativi.

La legge è un atto normativo in cui si stabiliscono regole e si stanziavano fondi.

La politica pubblica è un processo che parte da un problema e arriva a un risultato (e può comprendere anche l'emanazione di una o più leggi).

Gli attori “possibili” delle politiche pubbliche

➤ Il Governo

➤ Il Parlamento

➤ La pubblica amministrazione e i nuovi attori istituzionali

➤ I governi locali e subnazionali

ATTORI ISTITUZIONALI

➤ I partiti

➤ Soggetti privati portatori di interessi specifici

➤ Gli esperti

ATTORI NON ISTITUZIONALI

Le configurazioni di attori rilevanti nel produrre politiche pubbliche

Partiti

Corporativismo

Triangoli di ferro

Reti tematiche (Issue networks)

Policy communities

Comitologia

Intensità dei legami e numero di attori



Modelli del processo di produzione delle politiche pubbliche

	Party government	Neo-corporativismo	Triangoli di ferro	Issue networks	Policy communities	Comitologia
Schieramenti politici	Stabili	Stabili	Stabili	Instabili	Labili	Mutevoli
Arene decisionali	Segmentate	Segmentate	Segmentate	Frammentate	Diffuse	Sovrapponibili
Numero dei partecipanti	Limitato	Esclusivo	Limitato	Illimitato	Esteso	Molto esteso
Autorità centrale	Presente	Presente	Nessuna	Nessuna	Assente	Incerta
Potere	In canali politici (rappr.)	In assetti istituzionali	Disgregato	Molto disgregato	Fluttuante	Considerevole
Termine decisionale	Gabinetto	Nei settori	Per settori	No	Nelle aree	Per settori
Gruppi	Volontari marginali	Obbligati	Volontari	Volontari	Spontanei	Variegati, rappresentativi
Accesso decisionale	Chiuso	Chiuso	Chiuso	Aperto	Permeabile	Facile
Soluzione	si	si	si	rara	rinviiata	frequente

Una realtà vasta e variegata di politiche pubbliche

Relativamente
alla materia

Dall'ordine pubblico
ai servizi sociali, alle
relazioni internazionali

Relativamente
alla loro portata

Possono toccare pochissimi
associati o tutta la cittadinanza,
con impatti sociali molto diversi

Relativamente
alla loro natura

Possono assegnare beni,
distribuire o estrarre risorse o
regolare rapporti già esistenti,
con effetti temporali diversi

Lowi: le politiche e le arene

Politiche

Distributive

- riguardano individui singoli o singole imprese
- scambio e reciproca non interferenza

Regolative

- riguardano gruppi
- coalizioni, negoziazioni

Redistributive

- riguardano classi sociali
- incontri al vertice, centralizzati

Costitutive

- creazione delle regole del gioco e di nuovi organismi

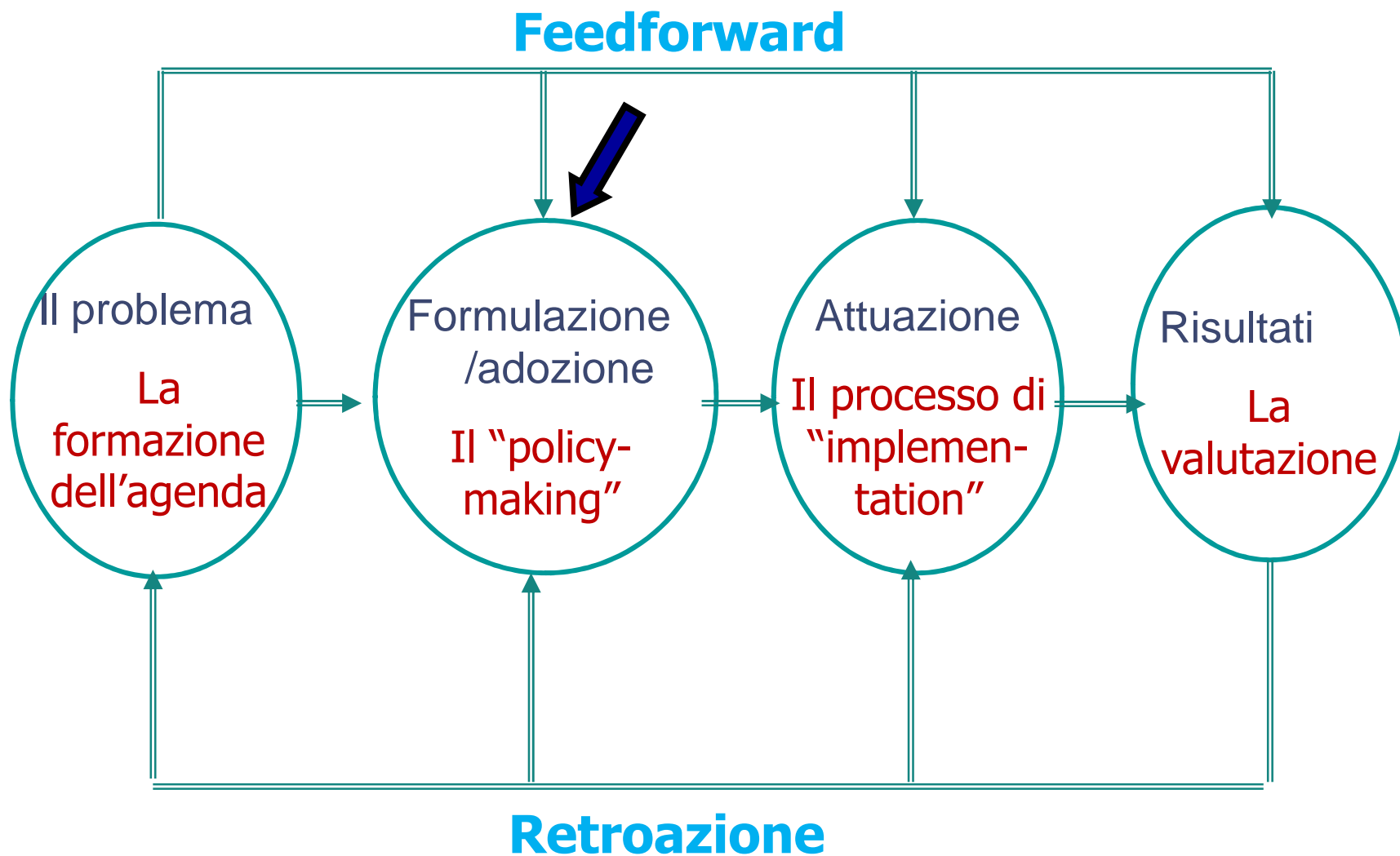
Arene

- **Commissioni**
(sussidi, aiuti statali, politica tariffaria)

- **Parlamento nel suo ruolo classico**
(ambiente, mercato)

- **Presidente (USA),
Governo, Concertazione
al vertice governativo
(Europa)**
(Welfare, tasse, sanità)

Il ciclo di una politica pubblica



Fase decisionale (Brewer e DeLeon)

Sulla base dell'identificazione di un problema e della formulazione di una politica si innesta il “*decision making*” che non costituisce una fase a sé stante e neppure un sinonimo per individuare l'intero processo di policy.

Il “*decision making*” non si risolve in un esercizio tecnico ma è un **PROCESSO POLITICO**.

Nel senso che le decisioni nelle politiche pubbliche creano vincitori e vinti, anche qualora la decisione consista in una non-azione o nel mantenimento dello *status quo*.

Fase specifica: fortemente legata alle fasi precedenti

La decisione comporta una scelta tra un numero relativamente basso di opzioni alternative di policy,

IDENTIFICATE DURANTE IL PROCESSO DI
FORMULAZIONE DELLE POLITICHE,

al fine di risolvere un problema pubblico

Caratteristiche comuni ai vari modelli

Il grado di libertà di cui gode ciascun decisore viene circoscritto da una serie di regole che gli organi politici ed amministrativi devono rispettare e che limitano le possibilità di azione. In particolare:

1. COSTITUZIONE DEL PAESE
2. MANDATO CONFERITO AI DECISION MAKERS DA VARIE LEGGI O REGOLAMENTI

Tali regole non stabiliscono solo quali decisioni possono essere prese ma anche le procedure da seguire.

Forniscono ai *decision makers* dei “canali d’azione” ovvero UN COMPLESSO REGOLAMENTATO DI PROCEDURE PER LA PRODUZIONE DI UN CERTO TIPO DI DECISIONE

Processi decisionali

Con il progredire del processo diminuiscono il numero degli attori rilevanti:

1. L'agenda setting coinvolge un gran numero di attori dallo stato alla società
2. Durante la formulazione delle politiche il numero degli attori è sempre notevole ma comprende solo gli attori pubblici e sociali che formano il sottosistema di policy
3. La fase del *decision making* coinvolge un numero minore di attori (vengono esclusi quelli non statali)
4. Nella fase di *decision making* possono partecipare politici, giudici e funzionari del governo dotati del potere di prendere decisioni autoritative nell'area in questione

I decisori nonostante questi limiti che ne circoscrivono la libertà hanno una notevole discrezionalità che consente di giudicare quale sia il MIGLIORE corso d'azione da seguire

Il processo seguito e la decisione ritenuta migliore variano a seconda dei decisori e del contesto in cui essi operano

Autorità decisionale (livello macro)

In alcuni sistemi politici l'autorità decisionale si concentra nell'esecutivo eletto e nell'apparato burocratico (sistemi parlamentari)

In altri viene lasciato più spazio agli organi legislativi e giudiziari (sistemi presidenziali)

Autorità decisionale (livello micro)

I *decision makers* possono essere molto diversi per conoscenze, competenze e preferenze, e per altri fattori che influenzano l'interpretazione e la soluzione dei problemi

Diversi *decision makers* che operano in condizioni istituzionali simili reagiscono in modo diverso di fronte a problemi simili o di fronte allo stesso problema

I modelli decisionali

Un modello decisionale è una descrizione sintetica degli elementi essenziali del processo decisionale, riconducibile a:

- quali caratteristiche ha il **decisore**
- quali sono i suoi **attributi cognitivi**
- come avviene **la ricerca e la valutazione delle soluzioni**
- come viene **effettuata la scelta**

I modelli decisionali

Il modello razionale

Il modello cognitivo

Il modello incrementale

Il modello del bidone
della spazzatura

Processi razionali

Processo
interamente
non razionale

Il modello razionale

Homo oeconomicus

Le quattro fasi

- 1) stabilire gli obiettivi - i criteri per risolvere il problema (il problema deve essere compiutamente definito)
- 2) individuare (tutte) le alternative per raggiungere l'obiettivo
- 3) valutare (tutte) le conseguenze significative di ciascuna alternativa [valutazione ex ante]
- 4) sceglie la strategia che risolve meglio il problema o che lo risolve al minor costo

I presupposti per l'applicazione del modello razionale

- Problema ben strutturato
- Decisore unico (individuale o collettivo)
- Obiettivi non contraddittori
- Possibilità di fissare i fini prima e indipendentemente dai mezzi
- Disponibilità di tempo

Modello razionale: le prescrizioni istituzionali

- Separazione politica-amministrazione
- Un problema - un solo centro decisionale (no alle duplicazioni)
- Completezza nella raccolta delle informazioni (non trascurare nulla)
- Evitare di decidere in condizioni di emergenza

Modello razionale: critiche

1. Limiti cognitivi alla capacità dei *decision makers* di considerare tutte le opzioni possibili selezionate, che li costringono a considerare le alternative in modo selettivo (la scelta può essere effettuata tra opzioni selezionate per motivi ideologici o politici, se non casualmente)
2. Il modello prevede la possibilità che i *decision makers* conoscano in anticipo le conseguenze di ciascuna decisione (situazione molto rara nella realtà)
3. Ogni opzione politica comporta una serie di conseguenze favorevoli o sfavorevoli difficili da mettere a confronto

Troppe pretese

Siccome spesso non si può sconfiggere l'incertezza bisogna adottare metodi meno pretenziosi. Ecco allora:

- a) il modello cognitivo (razionalità limitata)
- b) il modello incrementale
- c) il modello bidone della spazzatura

Il modello a razionalità limitata di Simon

Le decisioni pubbliche non massimizzano i benefici rispetto ai costi, ma tendono a soddisfare i criteri che i *decision makers* si impongono rispetto al caso in questione.

Questo criterio di *SATISFYING* è realistico data la razionalità limitata tipica dell'uomo.

La ricerca delle alternative è spesso sequenziale e nella presa delle decisioni ci si affida a euristiche e routines.

Il modello a razionalità limitata di Simon

- *Administrative man vs. homo oeconomicus*
- L'attenzione
- L'incertezza
- Soddisfazione invece di massimizzazione
- Ricerca sequenziale
- Le procedure operative standard o routines
- Intelligenza contro razionalità

Il modello a razionalità limitata di Simon

Il processo decisionale delle politiche pubbliche è *un processo politico caratterizzato da negoziazioni e compromessi tra gli interessi dei vari decision makers*



***LE DECISIONI SONO UN RISULTATO POLITICAMENTE
FATTIBILE PIUTTOSTO CHE AUSPICABILE***

Il modello incrementale Lindblom

L'analisi è limitata a **poche alternative** di policy che differiscono poco dallo *status quo*

I mezzi determinano i fini, non vi è l'esigenza di determinare prima gli obiettivi e di trovare successivamente i mezzi per promuoverli

Si presta maggiore attenzione per i **difetti** cui porre rimedio piuttosto che per gli obiettivi positivi da raggiungere

Sequenza di tentativi ed errori e di revisione dei tentativi
Vengono indagate solo **alcune delle possibili conseguenze di un'alternativa** presa in considerazione

Ogni attore del *policy making* si occupa **della propria parte del problema generale**

Il modello incrementale Lindblom

I decision makers applicano le politiche attraverso un processo continuo di comparazioni **LIMITATE** alle decisioni precedenti che conoscono già



Le decisioni cui si arriva differiscono solo marginalmente da quelle già prese



***I CAMBIAMENTI RISPETTO ALLO STATUS QUO
SONO INCREMENTALI***

Ragioni per cui le decisioni non si discostano dallo Status Quo

1. PRESUPPOSTO: La contrattazione richiede una distribuzione di risorse limitate tra i vari partecipanti



È più facile continuare ad usare gli schemi di distribuzione già esistenti piuttosto che valutare proposte radicalmente nuove. I benefici ed i costi degli accordi attuali sono noti agli attori di policy a ***DIFFERENZA DELLE INCERTEZZE CHE ACCOMPAGNANO QUELLI NUOVI***

Ragioni per cui le decisioni non si discostano dallo Status Quo

2. Esistenza di procedure operative standardizzate (tipico degli apparati burocratici) tende a favorire il perdurare delle pratiche esistenti

i metodi tramite cui i funzionari identificano opzioni, metodi e criteri di scelta sono spesso stabiliti in anticipo



***OSTACOLO ALL'INNOVAZIONE
PERPETUARSI DI DISPOSIZIONI GIA' ESISTENTI***

Vi ricordate nel modello razionale:

I FINI GIUSTIFICANO I MEZZI

In realtà i fini non possono essere separati dai mezzi

Gli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere vengono scelti in base al fatto *che esistono o meno mezzi in grado di realizzarli*

Obiezioni al metodo incrementale

- Inerzia – conservatorismo
- Mancanza di orientamento agli obiettivi
- Non è democratico, relega il processo decisionale ad una trattativa tra un gruppo selezionato di *policy makers* con una lunga esperienza
- Adattamento alla (cattiva) pratica dei politici e degli amministratori
- Non tutti gli interessi sono uguali
- Promuove decisioni miopi disincentivando la ricerca di soluzioni alternative

Il modello bidone della spazzatura March e Olsen

Gli altri modelli presuppongono un livello di comprensione dei problemi e di prevedibilità delle relazioni tra gli attori che in realtà non si verifica

Il processo di “*decision making*” si configura come fortemente ambiguo ed imprevedibile ed non è volto alla ricerca dei mezzi necessari a raggiungere gli obiettivi

La maggior parte dei processi decisionali è caratterizzata da enorme complessità. Le preferenze degli attori non sono stabili coerenti ed esogene; la partecipazione degli attori è fluida e l'attenzione è incostante; soluzioni e problemi sono costrutti intercambiabili. Più problemi (e più soluzioni) premono su più occasioni di scelta.

Il decisore estrarrà casualmente dal “bidone della spazzatura” (leggi dalle occasioni di scelta) un problema unitamente a una o più soluzioni. Non sarà possibile effettuare una valutazione comparata delle soluzioni prescelte. Fra soluzioni e problemi c'è solo un allineamento temporale.

Il modello “bidone della spazzatura”

Le variabili

Gli attori (**A**)

I problemi (**P**)

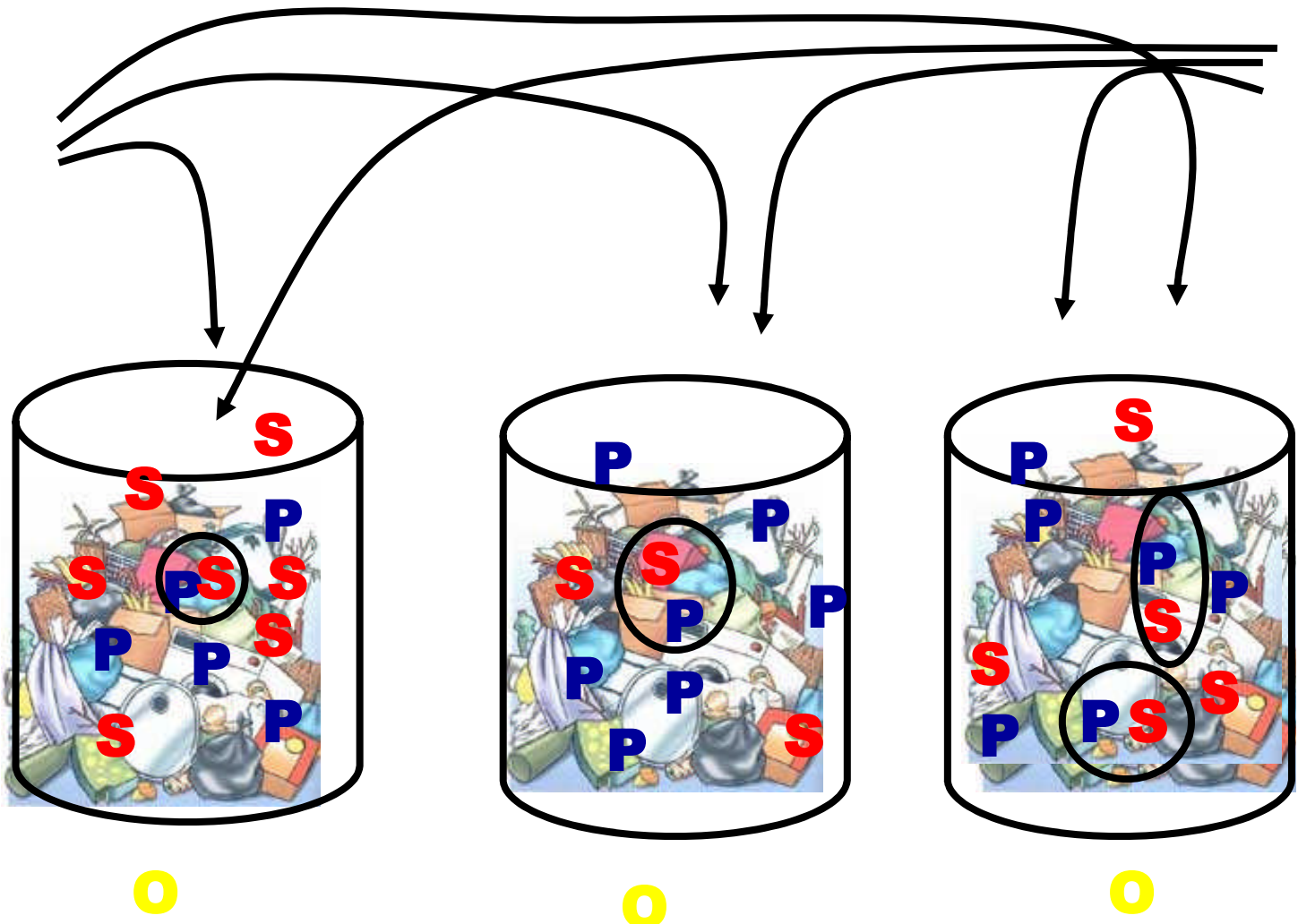
Le soluzioni (**S**)

Le occasioni di scelta (**O**)

Le **O** sono bidoni della spazzatura in cui **A** buttano alla rinfusa **P** e **S**. La decisione dipende dall'incontro casuale di **P** e **S**.

Il fattore tempo: la simultaneità

Il modello bidone della spazzatura



Modelli di attuazione

Top Down: il processo di attuazione di una politica pubblica procede quasi linearmente dal vertice politico e burocratico che l'ha formulata e approvata alla base, ossia a coloro che sono incaricati di attuarla concretamente.

Bottom up: importanti e spesso decisivi dettagli operativi dell'attuazione (e talvolta dell'iniziativa) di una politica pubblica vengono definiti, selezionati e tradotti in pratiche specifiche soprattutto dagli "operatori" (*Street level bureaucrats*) che agiscono a diretto contatto con i fruitori delle politiche pubbliche

Criteri per la valutazione

Efficacia: Capacità di conseguire gli obiettivi voluti

Efficienza: Conseguimento degli obiettivi al minor costo possibile

Raramente le politiche pubbliche cessano in seguito ad una valutazione negativa: si oppongono alla loro cessazione i *policy takers* e i *policy givers*.

Caratteristiche principali dei modelli decisionali

Modelli	Decisore	Attività di ricerca	Modalità di scelta	Criterio decisionale
Razionalità sinottica	Unitario	Analisi completa delle alternative	Calcolo	Ottimizzazione
Razionalità limitata	Unitario	Analisi sequenziale	Confronto rispetto livello aspettative	Soddisfazione
Metodo incrementale	Decisori "partigiani"	Comparazioni limitate successive	Mutuo aggiustamento partigiano	Accordo
Bidone della spazzatura	Decisori variabili (casuali)	Nessuna in particolare	Incontro fra problemi e soluzioni	Caso

Contributo conoscitivo dell'analisi delle politiche pubbliche

Una più esatta individuazione di quali siano le poste in gioco della vicenda politica

Una visione meno formalistica e più aderente alla realtà dei processi decisionali

Una migliore comprensione dei rapporti tra politica e società, tra pubblico e privato

La tematizzazione delle retroazioni che gli outputs del sistema politico hanno su quest'ultimo

I due grandi cicli delle politiche pubbliche nel XX e XXI secolo

