

PROCESSI DECISIONALI E POLITICHE PUBBLICHE

La Politica in azione

- La politica in azione può essere letta come **politica pubblica**.
- Un modo di leggere i processi politico-decisionali soffermando l'attenzione sui problemi collettivi, sugli attori e le loro interazioni, sulle decisioni e sulla loro attuazione ossia...
- ...sul complesso processo mediante il quale al tempo stesso viene perseguito il potere ma vengono anche cercate soluzioni a problemi percepiti avere rilevanza collettiva

Decidere

La decisione – approvare una legge – è certamente importante in sé, ma è necessario tenere conto del processo che ha portato alla decisione. Processo che incide largamente sul contenuto della decisione stessa.

La decisione è solo la punta di un iceberg che nasconde un intreccio di azioni e interazioni che deve essere ordinato, descritto, e spiegato.

Perciò è importante concepire la politica in azione come politica pubblica.

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

Politica pubblica: cos'è?

- **Definizione “stretta”**

1. ***“Ogni cosa che i governi scelgono di fare o non fare”***
2. “Deliberata coercizione, cioè un insieme di statuizioni finalizzate a fissare i propositi, i mezzi, i soggetti e gli oggetti della coercizione”
3. “Prodotto dell’attività di un’autorità dotata di potere politico e legittimità a governare”

(più parsimoniosa)

Politica pubblica: cos'è?

- Esempi di definizione “larga”

1. ***“L’insieme delle azioni compiute da un insieme di soggetti, che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo – e cioè, un bisogno, un’opportunità o una domanda insoddisfatta – che sia generalmente considerato di interesse pubblico”***
2. Un particolare oggetto o gamma di oggetti che sono intesi concernere un desiderato corso di eventi, una selezionata linea d’azione, una dichiarazione di intenti e una implementazione degli intenti”

(più realiste e capaci di cogliere la complessità)

Una legge non è una politica pubblica

- In molti casi, le leggi non hanno alcuna conseguenza pratica, passate le prime settimane, in cui si deve far vedere che le cose sono cambiate con qualche servizio ai telegiornali.

- Corriere della sera, 19 aprile 2004, p. 23

- **NOVE MESI FA L'ORDINANZA DI SIRCHIA**
«Pochi cani con museruola e guinzaglio»

- A nove mesi dall'entrata in vigore dell'ordinanza del ministro Sirchia sui cani pericolosi, l'utilizzo di museruole e guinzagli appare largamente disatteso. Secondo l'Associazione nazionale medici veterinari italiani i proprietari di cani hanno rispettato gli obblighi solo nei giorni caldi della polemica sui pitbull: «Oggi di museruole e guinzagli se ne vedono pochi». Intanto in Italia sono aumentati gli abbandoni di animali, secondo quanto denunciano i responsabili dei canili delle grandi città. Nella maggior parte dei casi sono cani come pitbull e rottweiler, spiegano. E i veterinari avvertono: «Bisogna responsabilizzarsi e prendere le razze che si è in grado di gestire».

La definizione ampia

Consente una visione realistica dei processi decisionali poiché comprende le modalità attraverso cui interagiscono la ricerca del potere e l'attività di decifrazione della realtà al fine di dare certezze alla collettività.

Tale definizione è più adeguata data la multidimensionalità della politica pubblica (intesa in senso processuale). Esse possono essere allo stesso tempo:

1. **ARENE DI POTERE:** gli attori competono o cooperano per il potere
2. **ISTITUZIONI:** sono caratterizzate da pratiche consolidate e durature
3. **OBIETTIVI DELL'AZIONE DELLE ISTITUZIONI POLITICHE**
4. **FORUM IDEAZIONALI:** in cui si dibatte in cerca delle soluzioni ai problemi
5. **RETI DI RELAZIONI TRA ATTORI POLITICI, ISTITUZIONALI E SOCIALI**

Il processo di policy: fasi/arene

- I processi decisionali scorrono in modo quasi fluviale. Per coglierne la complessità è necessario suddividere analiticamente questi processi in fasi che sono anche arene di potere:

1) Agenda setting

2) Formulazione

3) Implementazione

4) Valutazione

Non si tratta di fasi collocate linearmente nel tempo, in cui l'una schematicamente succede all'altra, ma si tratta di attività intrinsecamente costitutive dei processi decisionali.

Esse coesistono continuativamente, nella realtà quotidiana dei processi decisionali, nello stesso settore di politica pubblica. Perciò si tratta di vere e proprie **ARENE POLITICHE** (schema istituzionalizzato di comportamento in cui attori diversi perseguono determinati obiettivi: mettere in agenda un problema, decidere su quel problema, attuare la decisione, valutarne gli effetti)

Fasi/arene del processo di policy



La formazione dell'agenda

- E' il cuore dei processi di policy, **decidere ciò su cui si deve decidere.**

L'agenda di policy è un insieme di problemi, teorie causali, simboli e valori che entrano nell'attenzione dell'opinione pubblica e degli attori del sistema politico.

Tre tipi di agenda

Agenda sistemica

- è l'insieme delle questioni che una comunità politica ritiene meritevoli, seppur con diversa e variabile intensità, di una qualche attenzione.

Agenda istituzionale

- è l'insieme dei problemi (chiaramente definiti) che vengono tenuti in esplicita considerazione dagli attori decisionali.

Agenda decisionale

- è l'insieme dei problemi sui quali gli attori preposti alle decisioni agiscono attivamente al fine di prendere una decisione

Il passaggio dell'agenda sistemica a quella decisionale dipende dalla *struttura politico-istituzionale* e dalla *cultura politica*.

Per esempio: sistemi federali è più semplice passare dall'agenda sistemica a quella istituzionale.

Sistemi unitari, corporativi, con sistemi partitici che controllano i gruppi renderanno questo passaggio più arduo.

Anche la cultura politica è rilevante. Per esempio, nella cultura politica USA è difficile che nell'agenda possano entrare problemi risolvibili tramite azioni di policy socialista

Dinamica dell'agenda

Sono due i passaggi fondamentali che caratterizzano la dinamica di formazione dell'agenda:

1. **Definizione del problema:** sforzo cognitivo ma anche lotta per far prevalere la «propria» definizione del problema, poiché in questo modo si influenza il seguito del processo.

A seconda di come un problema è definito vi saranno soluzioni praticabili e non altre.

Quando un problema è definito, tale soluzioni non sarà mai definitiva. I perdenti proveranno a fare prevalere la loro e tutto il processo di politica pubblica sarà caratterizzato da questa questione.

Esempio

Fino al 1978 l'interruzione volontaria di gravidanza era un reato. Il problema, storicamente persistente, era **definito in termini etico-religiosi**.

La legge del 1978, emerge da un **definizione del problema in termini di diritti delle donne**.

Chi ha perso nella definizione del problema non si è arreso, e lo ha fatto rientrare nell'agenda – in base alla loro definizione della questione – promuovendo un referendum abrogativo della legge 194 (respinto).

Questi continuano a non arrendersi alla definizione del problema in termini di diritti delle donne, tanto che il 70% dei medici italiani sono obiettori di coscienza.

2. **Mobilitazione** del supporto necessario a fare entrare il problema in agenda.

Abbiamo tre tipi di attori che possono promuovere l'ingresso di un problema in agenda:

- **Attore collettivo** inserisce il tema nell'agenda sistemica, sperando che i decisori lo immettano nell'agenda istituzionale (*outside initiative model*);
- **Attori politico-amministrativi** agiscono per inserire il tema nell'agenda istituzionale, provando a convogliare il necessario consenso popolare utile all'ingresso del problema nell'agenda decisionale (*mobilization model*);
- Le questioni entrano in agenda (istituzionale e decisionale) in base a **relazioni interne al mondo politico-amministrativo** e dei gruppi di interesse importanti, nonché in base a scadenze programmate (*inside access model*)

Formulazione

- **Elaborazione tecnica.** L'elaborazione tecnica avviene all'interno degli apparati amministrativi (ministeri, assessorati)
- **La decisione politica.** La costruzione del consenso politico avviene, sulla base delle alternative tecnicamente possibili fornite dalle burocrazie, all'interno delle istituzioni politiche in senso stretto (il consiglio dei ministri, le giunte del governo locale, le assemblee legislative).

Dinamiche di formulazione: i policy Network

Nella fase di formulazione operano strutture relazionali che coinvolgono burocrati, politici, esperti, rappresentanti di gruppi di interesse e che, prendendo varie forme, si aggregano attorno a un insieme di problemi.

TIPI DI POLICY NETWORK

Triangoli di ferro

Policy communities

Issue network

Advocacy coalition

Comunità epistemiche

Triangoli di ferro

Rapporti istituzionalizzati, ancorché informali, che, per ogni dato settore di policy, legano i *burocrati di riferimento*, le *commissioni parlamentari* (o i ministri) competenti e i *gruppi di interesse rilevanti*.

E' una struttura relazionale **non pluralista**, attuata quando si ritiene vantaggioso procedere fuori dagli occhi dell'opinione pubblica.

Molta della politica industriale della Prima Repubblica si è basata su triangoli di ferro. Ma, in generale, è uno schema che **adeguato soprattutto per il sistema USA**.

Policy community

I membri condividono comune interesse per la policy in esame e *si riconoscono reciprocamente*, in quanto dotati di un sapere e un linguaggio specialistico. E' formata da: sindacalisti, parlamentari, burocrati, esperti). Tutti gli attori contrattano le questioni relativi alla policy in maniera *non conflittuale*.

Si tratta di una struttura relazionale molto duratura nel tempo.

Issue network

E' l'opposto dell'IRON TRIANGLE. Ha un numero elevato e non prevedibile di attori. Molto improbabile che venga assunta una qualche decisione. Si formano su spinte emotive, l'unica cosa che unisce gli attori è la consapevolezza di avere un problema in comune.

Fallisce se la soluzione non è individuata in tempo stretti.

Advocacy coalition

L'advocacy coalition che sostiene una certa linea di intervento politico in un dato campo è composta da persone che provengono da differenti ambienti e che:

- 1) Condividono un particolare sistema di credenze
- 2) Danno vita ad una certa attività coordinata e continuativa nel tempo

Diversi gruppi interessati ad un cambiamento di policy secondo questo approccio formerebbero tali coalizioni. E' pertanto possibile la presenza di reti concorrenti e antagoniste su medesime questioni (issues). Tra tali reti si collocano attori che cercano di mediare tra le aspettative, le richieste provenienti dai diversi schieramenti. Il personale politico può rappresentare una specifica advocacy o agire da mediatore.

Policy Communities, Issue Networks and the Formulation of Australian Higher Education Policy

This article explores the changing style of government-interest group interaction in Australia over the decade 1985-94 and how these changes have effected the way policy is determined. It is argued that Australia has gone through three phases over that time. Until 1987 policy was formulated by a stable '**policy community**'. From 1988-90, when a number of major reforms were introduced, this framework was replaced by a brief period of 'state direction'. During the early 1990s a new environment characterised by unstable '**issue networks**' emerged.

La dinamica della decisione

Per comprendere la dinamica della decisione bisogna guardare a:

1. Modelli di decisione
2. Contesto politico-istituzionale
3. Posta in gioco

Modelli di decisione

Possiamo individuare quattro modelli di decisione, alcuni più teorici altri più descrittivi:

- Modello razionale
- Modello cognitivo (o della razionalità limitata)
- Modello incrementale
- Modello del bidone della spazzatura (garbage can)

Modello razionale

Prevede che **il decisore** (persona singola, comitato o gruppo più ampio) **raccolga tutte le informazioni** e i dati necessari, **si impadronisca di tutte le variabili** che influenzano la messa in opera di una politica pubblica, le immagazzini, **prenda in esame tutte le conseguenze** possibili e, infine, **scelga con precisione** e determinazione una politica pubblica rispetto a un'altra.



Il modello razionale giustificava la pianificazione centralizzata e dall'alto, alla quale presiedettero tecnocrati e politici intellettuali. Fu maggiormente sviluppata in Urss ma, come modello decisionale di grandi imprese e di ministeri, si è diffusa anche negli Stati Uniti.

Modello cognitivo (o della RAZIONALITÀ LIMITATA)

Il **decisore** non si preoccupa più di prendere in esame tutte le alternative, di controllare tutte le variabili, di soppesare tutte le conseguenze possibili, **non mira alla massimizzazione** dei dati e delle informazioni disponibili.



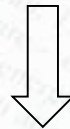
Il decisore si limita consapevolmente alla soddisfazione di alcune esigenze, definite in maniera più realistica, come la raccolta e la valutazione di un **numero da lui ritenuto adeguato di dati**, informazioni, variabili, alternative, problematiche e, anche, di conseguenze.



Giunto a un certo punto nella raccolta di informazioni, il decisore, singolo o collettivo, si arresta perché ritiene, per svariate ragioni (**tempi, costi, difficoltà**), di essere in grado di scegliere e decidere.

L'INCREMENTALISMO incoerente (Lindblom)

Questo modello, interpretato come un'alternativa critica allo schema della razionalità, sostiene che i processi decisionali e di produzione delle politiche pubbliche procedono, non in maniera razionalmente controllata e controllabile, ma per **tentativi** (*trial and error*), attraverso accordi e scambi, “**crescendo**” su **decisioni già prese**, revisionandole e modificandole. La decisione di discosterà poco rispetto allo status quo ante poiché deriva da contrattazioni e negoziazioni.



L'esito dei processi decisionali effettuati attraverso l'incrementalismo, ovvero attraverso **aggiustamenti particolaristici reciproci**, non dipende da nessuna razionalità formale, ma da **rapporti di forza**, da **relazioni di scambio**, da **processi di apprendimento**, dalla **costante concorrenza** fra i vari attori che caratterizza in special modo i regimi democratici.

Garbage Can (March e Olsen, 1976)

La maggior parte dei processi decisionali e, quindi, delle politiche pubbliche, è caratterizzata da **insopprimibile complessità**. Eppure, di tanto in tanto, una decisione appare indispensabile e inevitabile.



Per sbloccare situazioni di intollerabile pressione e di incontrollabile complessità, il decisore, senza ovviamente né confessarlo né teorizzarlo, si abbandona alla **casualità** e dal “cassonetto” delle alternative variamente disponibili ne estrae una qualsiasi che risulterà, per lo più, né la peggiore né la migliore e che è sostanzialmente **influenzata dal particolare momento** in cui la decisione deve essere presa.

Contesto politico istituzionale

I concetti di **veto players** e **policy style** possono aiutarci a cogliere l'influenza del contesto politico-istituzionale sulla fase/arena della formulazione delle politiche pubbliche

Veto players

Nella formulazione della policy, quanto più attori istituzionali saranno capaci di potere di veto, tanto più la fase si concluderà con una non decisione o con un piccolo incremento rispetto al passato.

Policy style

Si possono distinguere ambiti politico-istituzionali (governi) in cui lo stile di policy è ***reattivo-consensuale***, altri in cui prevale uno stile ***anticipatorio-autoritativo***.

Nel primo caso domina la logica incrementale, nel secondo invece la decisione può essere più lontana dallo status quo.

La posta in gioco

- Le caratteristiche delle arene formulative strutturano le caratteristiche della posta in gioco (il possibile contenuto della decisione) e, quindi, il comportamento degli attori.
- Nel decidere gli attori si muovono con l'intento di perseguire dei vantaggi.
- Le caratteristiche delle situazioni decisionali individuano i **vantaggi** e gli **svantaggi** che gli attori partecipanti possono ottenere.

3 prospettive per analizzare questa dinamica (approccio tipologico, teoria dei giochi, analisi razionale). Diamo spazio di seguito all'approccio tipologico

Tipologia di LOWI

Sappiamo che per Lowi una politica pubblica è:
«Deliberata coercizione, cioè un insieme di statuizioni finalizzate a fissare i propositi, i mezzi, i soggetti e gli oggetti della coercizione»

La sua tipologia si basa, dunque, sull'ambito di applicazione della coercizione sulla probabilità che essa possa verificarsi.

La Posta in gioco

Tipologia di Lowi

		APPLICABILITÀ DELLA COERCIZIONE	
		ALL'AZIONE INDIVIDUALE	ALL'AMBIENTE DELL'AZIONE
POSSIBILITÀ DELLA COERZIIONE	REMOTA	<i>Politiche distributive</i>	<i>Politiche costituenti</i>
	IMMEDIATA	<i>Politiche regolative</i>	<i>Politiche redistributive</i>

Politiche distributive

Si tratta di politiche in cui **tutti ottengono un vantaggio**.

Molti attori partecipano sapendo che tutti otterranno dei vantaggi.

Benefici tangibili e concentrati, costi diffusi su grandi numeri, quindi potenzialmente occulti => dilemma del 'pagatore invisibile'.

Politiche redistributive

Spostano i benefici da un gruppo a un altro (welfare, politiche fiscali progressive).

benefici diffusi, costi concentrati su alcune fasce e visibili=> dilemma dello scontro redistributivo: nell'arena elettorale e nell' arena governativa.

Politiche regolative

Hanno l'obiettivo di modificare il comportamento di individui o gruppi attraverso obblighi e sanzioni.

Coercizione e sanzione, costi individuali di natura non economica.

Sono conflittuali perché i regolati, spesso, non vogliono essere vincolati.

Es. Politiche Ambientali, Politiche anti-trust

Politiche costituenti

Stabiliscono le regole del gioco di un determinato settore di policy.

Il tipo di politica pubblica in cui l'oggetto trattato e conteso tra gli attori è: il contesto delle regole e gli assetti istituzionalizzati che strutturano e sistematizzano macrosistemi di comportamento. Esse predispongono gli attrezzi istituzionali, organizzativi e procedurali necessari al trattamento di problemi aventi rilevanza collettiva, ossia le altre politiche pubbliche.

Esempi: riforme istituzionali e amministrative, regolazione dei rapporti tra livelli di governo, istituzionalizzazione di sistemi politici.

Tipologia di Wilson

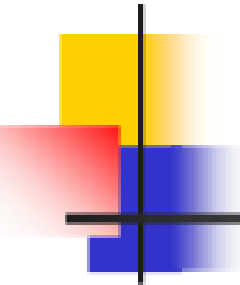
Nella realtà le policy sono un mix di regolazione, distribuzione, ecc.

Perciò la proposta di Lowi è stata sfidata da Wilson, il quale si è concentrato sui costi e benefici della policy e, in particolare, sulla concentrazione o diffusione.

La Posta in gioco (III)

Tipologia di WILSON

		BENEFICI	
		CONCENTRATI	DIFFUSI
COSTI	CONCENTRATI	<i>Interest group politics</i>	<i>Entrepreneurial politics</i>
	DIFFUSI	<i>Client politics</i>	<i>Majoritarian politics</i>



Majoritarian Politics

(costi e benefici diffusi)

- Si ha nel caso di interventi che riguardano problemi di tutta la collettività, ma in cui nessuno intravede concrete possibilità di ottenere benefici sproporzionati ai costi, e nessuno rischia di pagare troppo per vantaggi goduti da altri.
- Per questo non vi è una grossa mobilitazione a favore di queste politiche, né particolare conflitto.
- Laddove riescano ad entrare in agenda, saranno maggioranze debolmente interessate a decretarne l'approvazione o il rigetto.

Interest group politics (costi e benefici concentrati)

- Si ha nel caso di interventi in cui chi ci guadagna e chi ci perde è ben risaputo, ed i destinatari hanno tutto l'interesse a mobilitarsi con tutte le proprie risorse per far prevalere l'ipotesi preferita.
- È un processo che segue logiche prevalentemente negoziali, e si svolge di solito in modo appartato, lontano dai riflettori dell'alta politica. I gruppi di interesse sono quelli maggiormente incentivati alla partecipazione.
- Spesso le soluzioni cercano di accontentare, anche se in misura diversa, tutte le parti in gioco.

Client politics

(costi diffusi e benefici concentrati)

- Si ha nel caso di politiche che vanno a favorire gruppi ristretti a spese di cittadini non adeguatamente attrezzati a percepirne i costi.
- Quindi, come nelle politiche distributive, i benefici sono ben visibili e i costi no.
- L'interazione tra gli attori, quindi, non è per niente conflittuale, ma è piuttosto caratterizzata da compromesso e dinamiche collusive.
- Le decisioni vengono prese anche in questo caso, e in misura ancora maggiore, lontano dai riflettori, attraverso procedure opache e distanti dai giochi politici visibili.



Entrepreneurial politics (benefici diffusi e costi concentrati)

- Si ha quando alcuni “imprenditori di policy” cercano di vincere le resistenze dei gruppi organizzati per promuovere politiche volte alla tutela dell’interesse generale.
- È fondamentale la capacità di questi attori di mobilitare e mantenere alta l’attenzione verso il problema di policy

Dalla dinamica al contenuto della decisione

Cosa si decide?

Si decide come cercare di raggiungere degli obiettivi. Nel farlo ci si serve di «strategie di politica pubblica».

- **Strategie di politica pubblica** (insiemi di principi generali di azione e di strumenti)
- *I principi generali di azione* riconducono a specifiche visioni ideali, ad esempio:
 - «statalismo vs. liberismo»
 - «accentramento vs. decentramento»
 - «competizione vs. pianificazione»

Cosa si decide?

Gli strumenti di policy

- metodi o meccanismi meccanismi mediante i quali viene indirizzata l'azione collettiva al fine di raggiungere un effetto desiderato.

Gli strumenti sostantivi

- strumenti mediante i quali i governi determinano direttamente il tipo, la quantità, la qualità e la distribuzione di determinati beni e servizi nella società.

Gli strumenti procedurali

- influenzano gli esiti delle politiche attraverso la manipolazione delle caratteristiche dei processi di politica pubblica

Classificazione di HOOD

In base alle risorse a disposizione dei governi si può approdare alla classificazione N.A.T.O.

Nodality: capacità dei governi di essere determinante nella diffusione delle informazioni relative ad un certo ambito di policy;

Authority: potere legale dei governi

Treasury: risorse finanziarie a disposizione dei governi

Organization: capacità di azione diretta dei governi tramite eserciti, polizia, burocrazia.

Neutralità o sostantività degli strumenti?

La risposta non c'è.

Di sicuro chi apprezza l'intervento pubblico ritiene che l'autoregolazione, la regolazione basata su incentivi, ecc. siano strumenti non adeguati e portatori, in sé, di politiche sbagliate.

I liberisti, invece, hanno lo stesso giudizio su sussidi, regolazione diretta dello Stato, programmazione pubblica.

Implementazione (I)

- Dopo la decisione non si hanno effetti immediati e certi sulla realtà. Parte un altro processo: l'implementazione.

«Azioni dirette al raggiungimento di obiettivi posti da precedenti decisioni di policy»

- Questo è un vero e proprio nuovo processo decisionale mediante il quale gli obbiettivi statuiti debbono essere tradotti in effetti sulla società
- L' "*implementation deficit*" è strutturale? [Pressman e Wildavsky 1973; Bardach 1977]

Implementazione (II)

- Nella fase di implementazione:
 - coloro i quali hanno perso nelle fasi precedenti cercheranno di ribaltare la situazione con azioni finalizzate ad annacquare le soluzioni statuite.
 - logiche negoziali tra gli attori partecipanti che strutturano anche l'implementazione come un processo di *mutuo aggiustamento partigiano*. L'esito può essere, spesso, quello di una ridefinizione dei fini della decisione politica, adattandola al contesto specifico di riferimento
 - si deve interpretare cosa volevano davvero i decisori

Forte influenza di fattori «micro» come ad esempio: le caratteristiche (economiche e socioculturali) del territorio in cui essa insiste; le capacità tecniche e delle burocrazie di riferimento; ecc.

Valutazione

- La valutazione
 - è un'attività costitutiva dei processi decisionali. Essa non concerne solo l'esito del processo decisionale ma si sviluppa durante tutta la dinamica dello stesso
 - non è un'attività «oggettiva» in senso stretto bensì un'attività soggettiva (in cui le premesse, cioè i criteri di valutazione, sono discrezionali) che viene resa oggettiva dall'uso delle tecniche e di metodologie adeguate.
 - pur svolgendo un ruolo di **enlightenment** per gli attori e per l'opinione pubblica, ha bisogno di incontrare le esigenze della politica e di un contesto istituzionale e sociale favorevole per produrre effetti di apprendimento e di cambiamento

Tre tipi di valutatori

1. Attori indipendenti dal sistema politico (Ocse, Banca Mondiale)
2. Attori interni al sistema politico a forte legittimazione tecnica o politica (Istat, Banca d'Italia)
3. Attori protagonisti del processo decisionale