

Analisi delle politiche pubbliche

due famiglie di definizioni di politica pubblica.

prima famiglia → si concentra sul soggetto e sottolinea se si tratta di azioni o interventi decisi e realizzati da istituzioni pubbliche

thomas dye dice : “le politiche pubbliche sono quello che i governi decidono di fare e non fare”

thomas dye → le politiche pubbliche sono intergovernative o multilivello, ossia frutto di scelte compiute da più istituzioni spesso poste a livelli territoriali diversi

Se le politiche pubbliche sono fatte da governi, non vuol dire che sono fatte **solo** dai governi.

Molti soggetti contribuiscono alla **formazione e all’attuazione** delle politiche pubbliche.

bruno dente → una politica pubblica è l’insieme delle azioni correlate ad un problema collettivo che sia generalmente considerato di interesse pubblico.

Una politica pubblica può nascere anche perché i soggetti esposti a un problema lo rivendicano come **un problema collettivo**.

policy maker → coloro che contribuiscono o fanno le politiche pubbliche

william jenkins → le politiche pubbliche sono una serie di decisioni o attività intenzionali e coerenti prese e messe in atto

da diversi attori pubblici e, talvolta, privati con 33sslico da risolvere e individuano i soggetti che potrebbero essere avvantaggiati da una sua soluzione, ossia il gruppo dei beneficiari.

gruppi destinatari → intervengono a modificare il loro comportamento con vari strumenti.

terze parti → traggono vantaggi o svantaggi

la politica pubblica è un processo formato da **6 fasi**:

- 1) emerger di un problema collettivo che chiede di essere affrontato
- 2) trovare le misure appropriate per far fronte al problema stesso (formulazione)
- 3) adozione ossia sancire una specifica soluzione tra quelle esaminate nella fase precedente
- 4) attuazione ossia passare dalle parole ai fatti
- 5) valutazione dei risultati
- 6) retroazione o feedback se si scopre che la politica non ha funzionato e se i cittadini sono insoddisfatti

processo attuativo → lineare e logico

dimensione prescrittiva → l'analista delle politiche pubbliche si propone di aiutare i policy maker a mettere a fuoco i problemi e a formulare politiche utili ed efficaci.

dimensione descrittiva-interpretativa → l'analista è orientato alla comprensione ed alla spiegazione dei fenomeni in quanto tali

GLI ATTORI

Gli attori sono soggetti dotati di intenzionalità, hanno obiettivi e adottano comportamenti utili al raggiungimento di quest'ultimi.

4 tipi di attori : politici, i burocrati, i portatori di interesse e gli esperti

i politici → - coloro che rivestono cariche pubbliche negli organi legislativi e di governo.

- Se cittadini godono di una legittimazione democratica diretta

- se espressione di una maggioranza godono di una legittimazione democratica indiretta

i burocrati → - sono costituiti da dirigenti e dai funzionari delle pubbliche amministrazioni.

- hanno la funzione di dare attuazione alle politiche pubbliche, ossia di mettere in pratica quello che è stato deciso a livello politico.

i portatori di interesse → -cercano di influenzare il contenuto delle p.p secondo i loro interessi

-svolgono il lobbying e fanno parte di gruppi d'interesse di una categoria specifica

- gruppi di interesse settoriali = sostengono gli interessi di una categoria specifica

- gruppi promozionali = basati su una causa che sostengono (wwf)

gli esperti → coloro che possiedono una competenza riconosciuta su una specifica materia

i giornalisti → i giornalisti tendono ad agire secondo una specifica logica (media logic) che mira a massimizzare l'attenzione del pubblico

policy network → entità formali che nascono dalle relazioni che gli attori stabiliscono per trovare soluzioni

Vi sono due ricerche che rilevano empiricamente la struttura e le caratteristiche delle reti allo scopo di stabilire l'esistenza di una relazione tra l'assetto delle reti e i risultati che esse riescono a produrre.

prima ricerca → condotto sulla politica energetica svizzera nella seconda metà degli anni 90 del 900

seconda ricerca → gruppo di ricerca italiano sui policy networks che generano politiche metropolitane innovative.

TIPI DI POLITICHE

Il modo più semplice per distinguere le politiche è far riferimento al loro contenuto (il loro ambito)

Tipologia di Lowi

Theodore Lowi si accorse che nonostante l'alternarsi di sindaci in certi settori dell'amministrazione municipale venivano sempre nominati **funzionari dello stesso tipo**.

soluzione → il sistema politico tende a strutturarsi in **diverse arene del potere** con attori diversi e diversi modelli di relazione a seconda **dei problemi che trattano**

3 tipi di politiche → **politiche distributive**= politiche che assegnano **risorse** a favore di **specifiche categorie di soggetti**.

Si applicano a individui **singoli** e **non prevedono coercizioni**

politiche redistributive=hanno lo scopo di **riequilibrare le risorse** all'interno della società.

Sottraggono risorse **specifiche** a classi o gruppi sociali e le attribuiscono ad altre classi o gruppi.

L'uso della coercizione è presente nei confronti **dei gruppi che sono costretti a pagare**.

politiche regolative=politiche che definiscono **regole, obblighi e divieti**.

Si riferiscono alla condotta individuale e prevedono l'uso della coercizione in caso di **infrazione mediante sanzioni**

politiche costitutive=attribuiscono poteri o funzioni e non si applicano ai singoli ma riguardano **l'azione collettiva**.

Con questa categoria lowi mette in evidenza il fatto che i governi abbiano 4 alternative per **affrontare i problemi pubblici**.

Il contributo fondamentale di Lowi consiste nell'idea che **a ogni tipo di politica pubblica corrisponda ad un'arena del potere.**

individuate in base a due dimensioni → se la coercizione è immediata o remota

a seconda se la politica si applica alla condotta individuale o a comportamenti collettivi

Dalla teoria di Lowi si può dedurre che le politiche più agevoli siano quelle **distributive** e, all'opposto, quelle redistributive sono quelle con più ostacoli

La tipologia di Wilson

James Wilson individua **4 tipi di politiche** partendo dal presupposto che ogni politica pubblica **crea vantaggi e svantaggi.**

costi e benefici concentrati → le politiche che presentano costi e benefici concentrati corrispondono alle politiche redistributive di Lowi

costi e benefici diffusi → quando una politica comporta costi e benefici diffusi, l'insieme della società ne subisce i costi e ne riceve i benefici.

costi diffusi e benefici concentrati → le politiche con costi diffusi e benefici concentrati corrispondono alle politiche redistributive di Lowi

costi concentrati e benefici diffusi → comportano costi per un gruppo ben delimitato di soggetti. I benefici riguardano l'intera collettività

La teoria di Wilson si focalizza su alcune sfide che i **policy maker** si trovano a dover affrontare.

I problemi pubblici e l'agenda

Fino al 1960 i problemi pubblici erano identificabili in maniera **oggettiva** rilevabili attraverso un'analisi dei fatti e dei fenomeni. (approccio oggettivistico)

A partire dagli anni 70 questo approccio viene criticato e comincia a diffondersi un **approccio soggettivista**.

approccio soggettivista → le condizioni sociali e i problemi pubblici sono costruiti attraverso sequenze di eventi.

I processi cognitivi (che sono soggettivi) sono sintetizzati con il termine **framing** che si può tradurre con "inquadramento cognitivo".

frames → storie che vengono costruite intorno ad un problema pubblico e toccano **vari aspetti** del triangolo delle politiche.

I framing aiutano ad affrontare la complessità attraverso una parziale semplificazione.

3 fattori che spingono a definire un problema come tale → - le regole e la routine

idee

- le

- le

comunità epistemiche

le conseguenze del framing → Cobb e Elder sostennero che i problemi sociali che guadagnano visibilità sono quelli che vengono definiti in modo divergente da gruppi di conflitto.

L'insieme delle condizioni sociali che l'opinione pubblica considera come problemi pubblici viene chiamata **agenda pubblica**.

L'agenda istituzionale invece è costituita dai problemi su cui i **policy maker** discutono.

iniziativa esterna → l'attenzione per un problema nasce da movimenti, mobilitazioni, ecc

iniziativa interna → quando l'attenzione verso un problema nasce dentro un sistema politico e successivamente si promuove la mobilitazione, è senza pubblico.

teoria dei flussi multipli (john kindon)

In che modo un problema pubblico riesce ad avere successo?

La teoria dei flussi multipli si basa sulla combinazione fra **casualità e intenzionalità**.

elemento casuale → risiede nella finestra di policy che si apre quando tre flussi indipendenti convergono.

tre flussi indipendenti → -il flusso dei problemi=costituito da quelle condizioni sociali che **temporaneamente** attraggono l'attenzione dei policy maker.

- il flusso delle politiche = costituito da quegli strumenti di intervento e delle misure che sono ***riconosciuti fattibili e accettabili***

- il flusso della politica = costituita da mutamenti che riguardano ***la sfera della politica e l'avvento di un nuovo governo.***

L'ingresso del problema nell'agenda avviene ***solo se*** i tre flussi si incontrano.

evidence based policy analysis → la dialettica deve spostarsi sul terreno della conoscenza e costruire basi solide

approccio deliberativo/argomentativo → necessità di integrare visioni e cornici cognitive differenti.

Gli strumenti

Christopher Hood identifica ***5 strumenti*** con cui affrontare i problemi pubblici

regolazione → Con la regolazione lo stato cerca di incanalare il comportamento di individui e imprese in una certa direzione. Quando l'efficacia della regolazione è bassa, ossia quando le regole non vengono interiorizzate, *i costi di controllo e di sanzione tendono a crescere*

gestione pubblica diretta → Questo strumento è considerato da alcuni intrusivo perché sottrae determinate attività all'iniziativa privata, ma da altri non è considerato come tale perché vedono nell'espansione dei servizi pubblici *un rafforzamento dell'autonomia* delle persone più deboli.

Questa famiglia di strumenti ebbe un enorme impulso dopo la crisi economica del **1929** e poi dopo la seconda guerra mondiale.

incentivi e disincentivi → - l'incentivo può essere realizzato mediamente contributi a fondo perduto, prestiti agevolati e esenzioni fiscali.

- i disincentivi possono essere tasse e

imposte

nudge → pungolare lievemente i destinatari perché adottino senza accorgersene un certo comportamento.

I governi possono cercare di indurre i cittadini a modificare i loro comportamenti mediante la comunicazione.

La comunicazione costa meno di altri strumenti ed è fra i meno intrusivi perciò è ***ben visto dai politici***.

“la cassetta degli attrezzi” → 86 strumenti divisi in 11 categorie, ciascuno di essi ha alle spalle una specifica teoria causa-effetto ha una diversa probabilità di funzionare o di fallire e tende a produrre risultati diversi.

La formulazione

Se l'incertezza è inevitabile esistono due strategie per compiere scelte in condizioni di incertezza. La prima consiste nel ***tentare di eliminarla o ridurla mediante la raccolta di informazioni affidabili e l'adozione di metodi corretti di analisi***. Questa strategia consiste nell'applicare la razionalità onnicomprensiva.

La razionalità onnicomprensiva è un processo scandito in quattro fasi.

- 1) fissazione degli obiettivi
- 2) esplorazione di tutte le alternative idonee
- 3) valutazione delle conseguenze di ogni alternativa
- 4) scelta dell'alternativa migliore

razionalità limitata → Herbert Simon ha osservato che nella vita reale le decisioni incontrano limiti di tipo cognitivo, e che tali limiti tendono a diventare più rilevanti quando le persone si trovano di fronte a problemi complessi o quando hanno poco tempo per compiere la loro scelta.

Modello “bidone della spazzatura”

James March e Johan Olsen hanno proposto un modello detto “**bidone della spazzatura**”.

ambiguità → preferenze degli attori vaghe

partecipazione fluida e incostante

attori non in grado di trattare ordinatamente un problema alla volta

Ogni occasione di scelta appare così come un bidone della spazzatura in cui i partecipanti buttano **alla rinfusa** problemi e soluzioni.

Le scelte appaiono determinate da circostanze casuali.

La **coincidenza temporale** è il criterio fondamentale che regola le scelte.

La lotta

Il ricorso alla lotta è **molto frequente**: è il caso dei conflitti sindacali, conflitti sociali, conflitti etici, conflitti etnici, movimenti sociali, scioperi, manifestazioni.

Il voto

Per poter risolvere il conflitto tramite il voto sono necessarie due condizioni: **una specifica platea di persone, e che le proposte su cui votare siano definite.**

Presenta però alcuni inconvenienti: **il principio di eguaglianza**, secondo cui tutti i voti hanno lo stesso valore, può determinare risultati discutibili, quando le preferenze dei votanti hanno diversa intensità.

condorcet → nota che se il voto avviene su **due sole opzioni**, una vince e l'altra perde, ma se le opzioni sono più di due, è possibile che **nessuna di loro** emerga come maggioritaria in termini assoluti.

Il voto a volte non riflette sempre le vere preferenze dei votanti. Spesso si vota **in modo strategico** per ottenere vantaggi del tutto indipendenti dal proprio giudizio sulla proposta.

E' un gioco a somma zero, chi si trova in maggioranza ottiene il pieno accoglimento della sua proposta, mentre chi viene a trovarsi in minoranza è costretto e subire.

La negoziazione

negoziazione distributiva → Le parti si presentano con **posizioni contrapposte** e nel corso della trattativa si verifica un

avvicinamento reciproco.

La negoziazione distributiva è un gioco a somma positiva fissa, ciò che guadagna una parte è perduto dall'altra e viceversa.

negoziazione integrativa → si presenta come un gioco win-win dove tutti ottengono qualcosa senza dover rinunciare a qualcos'altro.

La deliberazione

consiste nel discutere le proprie e le altrui posizioni esplicitando le ragioni che le sostengono.

Si basa su tre pilastri fondamentali:

1. Accesso pieno, libero e paritario alle informazioni
2. I partecipanti giustificano le loro posizioni con argomenti
3. I partecipanti si confrontano con i loro interlocutori

Attraverso la deliberazione è possibile che i partecipanti raggiungano un pieno consenso, grazie alla forza del miglior argomento.

La deliberazione possiede tre virtù:

1. La deliberazione produrrebbe decisioni migliori, perché consentirebbe di ridefinire i problemi e inventare soluzioni innovative.
2. La deliberazione rafforzerebbe la stabilità delle decisioni perché i partecipanti riconoscono di aver contribuito al risultato finale.
3. La deliberazione indurrebbe i cittadini all'ascolto, alla tolleranza

L'autorità

autorità politica → è costituita da quei soggetti che hanno per legge il potere di prendere la decisione finale mediante un atto formale.

L'autorità può agire di propria iniziativa ma può anche intervenire su uno o più attori.

autorità terza → ha il pregio di risolvere il conflitto con criteri imparziali ed in modo netto ma ha alti costi di transazione: i processi sono lunghi e costosi.

Il processo è un gioco a somma zero perché si conclude stabilendo che una parte ha ragione e una ha torto.

Il sorteggio

Le alternative sono già state definite e selezionate. Quando si usa il sorteggio? **Quando valutare le alternative è difficile**, quando potrebbero prevalere cattive ragioni, quando si vuole affermare il principio di eguaglianza al fine di garantire l'imparzialità.

La gara

La gara è una procedura **a somma zero**.

È svolta secondo regole definite, ed implica un giudice di gara.

Ci sono gare in cui il giudice di gara si limita a controllare la regolarità, mentre ci sono gare in cui si chiede ai giudici una valutazione.

L'attuazione

Una volta che un provvedimento è stato approvato si apre un processo di **attuazione o di implementazione**.

L'attuazione di una politica pubblica è un processo che **combina componenti tecniche** come regole, strumenti, con componenti sociali, come attori e relazioni.

Le strutture di implementazione sono formate da attori appartenenti **a più organizzazioni**

Nei panni dei policy makers : quali strategie adottare

I policy maker possono scegliere tra **3 principali strategie** per tentare di realizzare un qualche controllo sul processo di attuazione.

- **Programma condizionale**= progettare l'attuazione **nel dettaglio** , così facendo limita la **discrezionalità** degli attuatori. (provvedimenti di natura distributiva o redistributiva)
- **programma di scopo**= **fissare gli obiettivi** e lasciare autonomia agli attuatori. (approccio usato per le politiche che non possono essere standardizzate.

- **regia dell'attuazione**=le politiche pubbliche attuate attraverso strutture di implementazione composte da attori che dovrebbero cooperare tra di loro (utile in tutte le politiche che promuovono interventi complessi)

La valutazione

valutazione ex ante → cerca di prevedere ciò che potrebbe succedere in seguito all'attuazione di una misura

valutazione ex post → verifica ciò che è veramente successo attraverso tre approcci.

La valutazione può riguardare **gli input e output** delle politiche.

I primi sono le risorse sottoposte **a un processo di lavorazione** da parte degli attori mentre i secondi impattano con l'esterno dando via ad un effetto che si sviluppa nel tempo. Per capire se e in che misura una politica risolve un problema pubblico è necessario condurre una valutazione degli effetti. Il metodo sperimentale può essere utilizzato solo su **politiche pubbliche non universaliste**, ossia su quelle che non si rivolgono a tutti e le cui prestazioni non costituiscono un diritto. Per questi motivi spesso si ricorre a metodi non sperimentali, in particolare tre tipi.

- 1) comparazione tra due gruppi di soggetti con caratteri identici
- 2) quando non è possibile individuare ex post un gruppo di controllo che abbia le stesse caratteristiche del gruppo di soggetti trattati
- 3) quando non è possibile individuare un gruppo di controllo ex post distinto dal gruppo dei trattati

La valutazione degli effetti rappresenta diversi limiti, non può essere applicata solo a un sottoinsieme di politiche che sono talmente simili da essere assimilabili in un unico trattamento.

valutazione → -individuare i meccanismi ipotizzati dalla teoria causa-effetto

- realizzare lo studio empirico

- interpretare i dati raccolti

Come cambiano le politiche: tipi di mutamento

- 1) **mutamento di primo grado** = piccoli aggiustamenti lasciando invariata la natura del problema
- 2) **mutamento di secondo grado** = più componenti, come anche gli strumenti ed i gruppi dei beneficiari e/o destinatari.
- 3) **mutamenti di terzo grado** = coinvolge anche i presupposti ed i fondamenti della politica pubblica. Viene chiamato mutamento paradigmatico in quanto viene modificato il paradigma della politica pubblica.

la teoria del rimbalzo elastico

Secondo questa teoria, le rocce sono sottoposte periodicamente a **forze compressive**.

Durante questi periodi le rocce si comportano da corpi elastici, deformandosi impercettibilmente senza spostarsi.

Se però le tensioni generate dalle pressioni divergenti si

accumulano, ad un certo punto superano la capacità di resistenza.

A questo punto le rocce si spezzano o si spostano liberando l'energia accumulata producendo terremoti

Secondo gli studiosi una dinamica simile a quella della deformazione delle rocce sottoposte a frizioni è il primo passo di un processo di mutamento di III grado.

il modello delle coalizione di sostegno

Fu proposto da **Paul Sabatier** che concentra l'attenzione sulla competizione fra gruppi che agiscono all'interno di **arene di policy** coordinandosi e ponendosi in contrapposizione con altri gruppi rivali.

Questi gruppi sono chiamati **coalizioni di sostegno**, basate sulla condivisione di credenze.

credenza di fondo → riguarda la concezione dell'uomo e della società

credenze relative ad una specifica sfera politica pubblica, ecc

credenze relative agli aspetti secondari della politica pubblica facilmente modificabili dagli attori.

teoria della traiettoria cumulativa assoluta → accumulo di riforme incremental nella stessa direzione, a fronte di un problema pubblico relativamente stabile

teoria cumulativa relativa → accumulo di riforme incremental che lasciano invariata la politica pubblica, a fronte di un mutamento radicale del problema pubblico

Descrivere le politiche

La descrizione di un fenomeno ha solitamente tre tappe.

tappe → - definizione dei concetti

- la raccolta delle informazioni e dei dati
- la costruzione della raffigurazione finale

Alla fine di queste tappe i ricercatori possono adottare o un approccio **oggettivista o soggettivista**.

