FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN PROGRAMMAZIONE E GESTIONE DELLE POLITICHE SOCIALI

A.A. 2011-2012

ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

(Prof. P. Spanò)

<u>SLIDES DEL CORSO</u>

IL CAMPO SEMANTICO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Il concetto di ***politica pubblica*** copre nella nostra lingua uno spazio semantico per il quale non abbiamo un termine apposito. Questo perché in italiano (come, del resto, in francese o in tedesco) si adopera lo stesso termine (*politica*) per esprimere significati diversi. E' quanto succede, ad esempio, nell'uso del termine in queste tre diverse espressioni:

- ***la politica è un lavoro sporco****;*
- ***la politica pensionistica ha inciso sul deficit pubblico****;*
- ***occorre rafforzare il senso dell'appartenenza politica comune degli italiani****.*

Se, infatti, la prima espressione è un giudizio espresso sul *"mestiere" dell'uomo politico*, la seconda si riferisce agli *effetti di determinate decisioni governative* in un ambito particolare, mentre la terza fa appello a un *"comune sentire" che evoca le immagini della nazione e della patria*.

La lingua inglese possiede, a tal riguardo, una maggiore ricchezza semantica, usando tre termini diversi (***politics***, ***policy***, e ***polity***) che consentono di distinguere con chiarezza tre differenti aspetti del complesso fenomeno politico. Nell'ambito di questo corso, dedicato alla *politiche pubbliche* (cioè alla ***policy***), è soprattutto al **RAPPORTO TRA LE PRIME DUE FACCE DELLA POLITICA** che dobbiamo preliminarmente interessarci, individuando gli aspetti specifici che caratterizzano questi due differenti ambiti e le reciproche interazioni.

LE TRE FACCE DELLA POLITICA

COSA TIENE INSIEME LA COMUNITA' POLITICA

DEFINIZIONE DELL'IDENTITÀ E DEI CONFINI DELLA COMUNITÀ POLITICA ORGANIZZATA, attraverso l'individuazione degli:

- ***Aspetti territoriali***
- ***Aspetti organizzativo-istituzionali***
- ***Aspetti socio-culturali***

POLITY

CHI GOVERNA E COME SI GOVERNA

POLITICS

POLICY

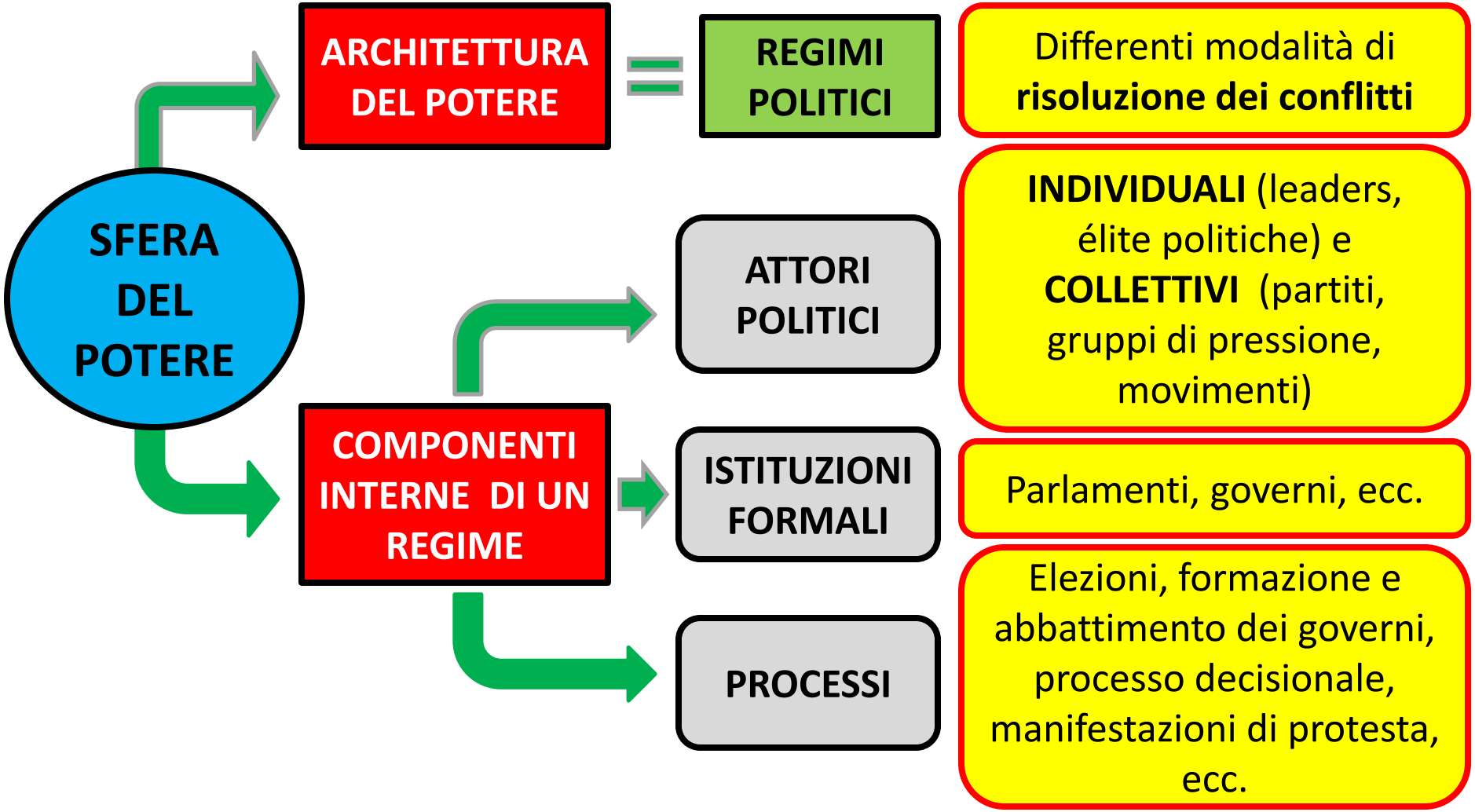
COSA FA CHI GOVERNA E CON QUALI RISULTATI

PROBLEMA DELLA CONQUISTA DEL POTERE: Studio della competizione per il ***potere politico***, della ***rete istituzionale*** in cui tale potere si formalizza e delle dinamiche del ***processo politico - istituzionale***

PROBLEMA DELL'ESERCIZIO DEL POTERE: studio della **"politica in azione"**, cioè del ***processo di produzione e attuazione delle politiche pubbliche*** (che implica l'interazione di molteplici attori), intese come provvedimenti rivolti a individui, gruppi o interi settori di una comunità politica

POLITICS

LA PRIMA FACCIA DELLA POLITICA riguarda la ***sfera del potere*** (inteso come la capacità di influire sulle decisioni prese dagli individui), nella sua dimensione politica.



POLICY

LA SECONDA FACCIA DELLA POLITICA riguarda ***le politiche pubbliche***, cioè il prodotto stesso della politica, sotto forma di decisioni (o non decisioni) di governo.

ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

1. **ANALISI DEI CONTENUTI DELLE POLITICHE** → In termini di **costi / benefici** per i diversi gruppi sociali coinvolti.
2. **FASI DEL PROCESSO DECISIONALE E MODALITA' DI DECISIONE** → Individuazione dei problemi da trattare (**formazione dell'agenda**), individuazione di soluzioni (**formulazione di proposte**) e **decisione finale**.
3. **ATTORI (ISTITUZIONALI E NON) COINVOLTI NEL PROCESSO DECISIONALE E LORO RELAZIONI** → Parlamento, Governo, gruppi di pressione, partiti, movimenti, ecc.
4. **PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLE DECISIONI** → Coinvolgimento delle **burocrazie pubbliche**, dei **destinatari delle politiche** e dei **gruppi di interesse**. Variabili ***gradi di attuazione di una politica*** (*che può essere anche distorta o bloccata*).
5. **MODALITA' DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE** → Diverse **logiche** della valutazione e **fasi** in cui può essere realizzata (***ex ante, in itinere*** *ed* ***ex post***).

- La ***POLITICS*** riguarda dunque tutti quei **processi legati all'acquisizione e alla gestione del potere politico** che costituiscono l'oggetto tradizionale dello studio della Scienza politica. Nelle democrazie contemporanee la *politics* è particolarmente evidente e centrale, dato il carattere competitivo e pubblico dei processi politici ed il ruolo determinante assunto dai *mass media*, per cui la politica è divenuta (soprattutto grazie alla televisione) una sorta di spettacolo sotto gli occhi del cittadino, anche se la massa dei cittadini vi partecipa saltuariamente e con poca intensità (essenzialmente quando, e se, va a votare).
- Emerge oggi prepotentemente un'altra faccia della politica, la ***POLICY***, che tocca più direttamente la maggior parte degli individui. Si tratta dell'ingente **flusso di decisioni prodotte in continuazione dalle istituzioni politiche che, direttamente o indirettamente, si ripercuotono sulla vita quotidiana di tutti** (individui, famiglie, gruppi, aziende, altri stati, ecc.). Le politiche pubbliche sono cose a tutti familiari, facili da vedere, ma che è molto più difficile capire e spiegare. Si può dire che ***"la politica tocca tutti proprio grazie alle politiche, e tutti, attraverso le politiche, toccano la politica e ne fanno esperienza"***. Si pensi, ad esempio, alle *variazioni del tasso di sconto* che determinano un maggiore o minore costo del denaro (con le conseguenti ripercussioni su famiglie e imprese in termini di maggiore/minore onerosità di mutui e prestiti, oppure alla *legislazione in materia fiscale*, agli *aiuti a settori economici* (come nel caso dei contributi statali per la rottamazione delle

auto), ai *contributi statali agli enti locali* (con l'attuale drastica "cura dimagrante" per tutto il settore), alla *regolamentazione dei rapporti di lavoro* (contratti a termine, flessibilità e precariato, cassa integrazione, dibattito sull'art. 18, ecc), alla *riforma del codice della strada*, alle *riforme della scuola o della giustizia*, ai *provvedimenti in materia di assistenza sanitaria* o *nel campo del servizio sociale*, *all'invio di un corpo di spedizione militare in un paese straniero*, e così via (si potrebbe continuare all'infinito).

LE INTERAZIONI TRA POLITICS E POLICY

RAPPORTI TRA POLITICS E POLICY

POLITICS - POLICY

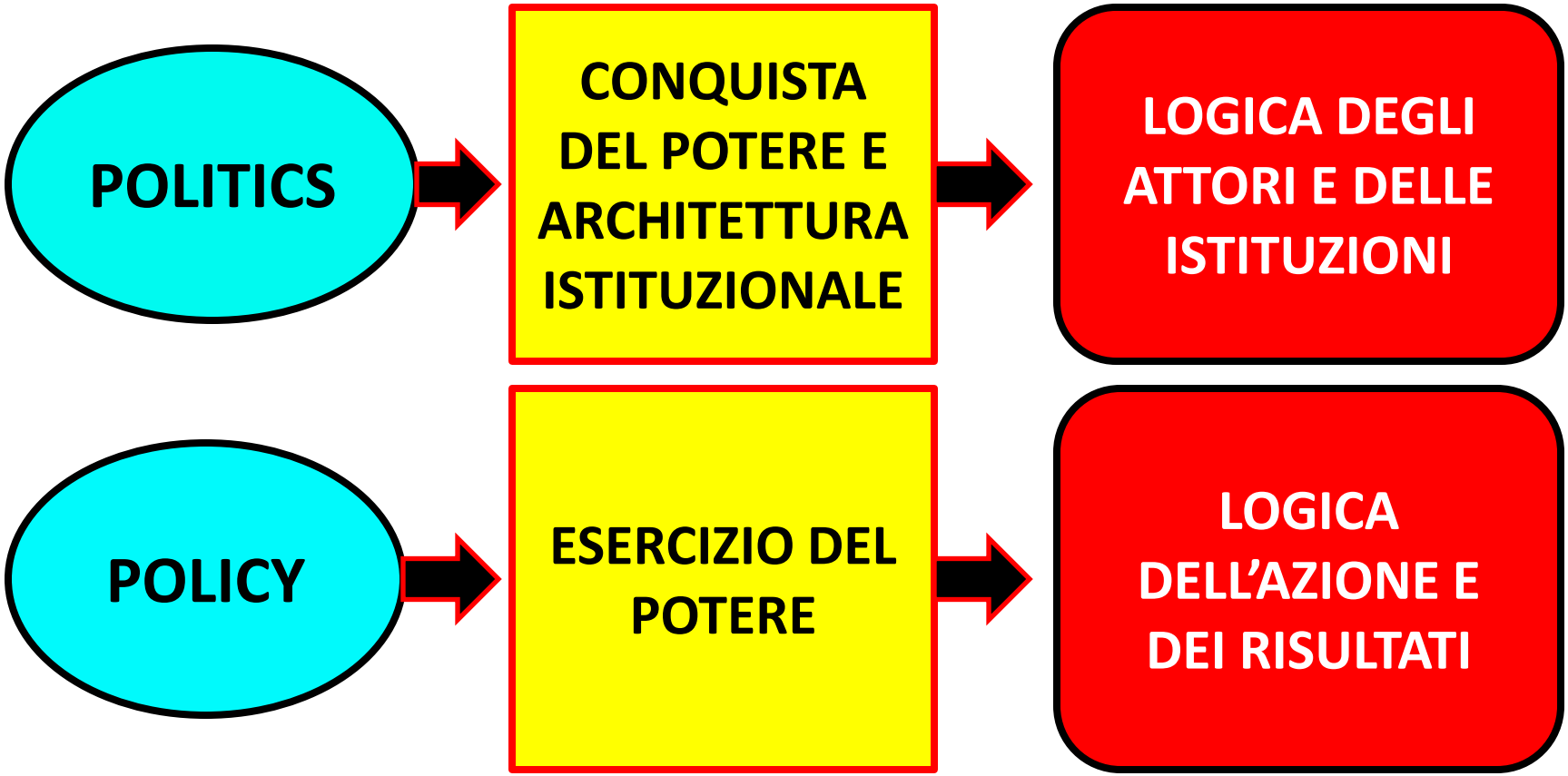
LE POLITICHE PUBBLICHE COME PRODOTTO DELLA POLITICA: i contenuti delle politiche sono influenzati dalle diverse modalità di organizzazione del potere

POLICY - POLITICS

POTENZIALE POLITICO DELLE POLITICHE PUBBLICHE: le politiche non sono solo un prodotto passivo dei modi di organizzazione del potere, ma sono in grado, a loro volta, di influenzare la sfera del potere:

- ***forza inerziale delle politiche***
- ***influenza delle politiche sugli attori politici***

Lo sviluppo dell'interesse per le politiche pubbliche segna un sostanziale ribaltamento della prospettiva tradizionale dell'analisi politologica, quasi una **rivoluzione copernicana** nel modo di percepire ed interpretare il funzionamento degli odierni sistemi politici avanzati.



POLITICHE PUBBLICHE E SISTEMI DEMOCRATICI STABILIZZATI

Solo nell'ambito di una concezione integrativa della politica, caratteristica dei sistemi politici democratici consolidati, ha senso porsi il tema delle *policies*, dei risultati del processo politico.

RAPPORTO TRA CONSOLIDAMENTO DEI REGIMI DEMOCRATICI E CENTRALITA' DELLE POLITICHE PUBBLICHE

SOLUZIONE DEL PROBLEMA HOBBESIANO DELL'ORDINE

In "contesti pacificati" si può sviluppare l'**accordo sulle procedure** per prendere decisioni che riguardino la collettività.

CRESCITA DELLA LEGITTIMAZIONE ORIENTATA OUTPUT

La legittimazione dei governanti è sempre più basata sulla loro ***"responsivness"***, cioè sulla capacità di soluzione dei problemi collettivi.

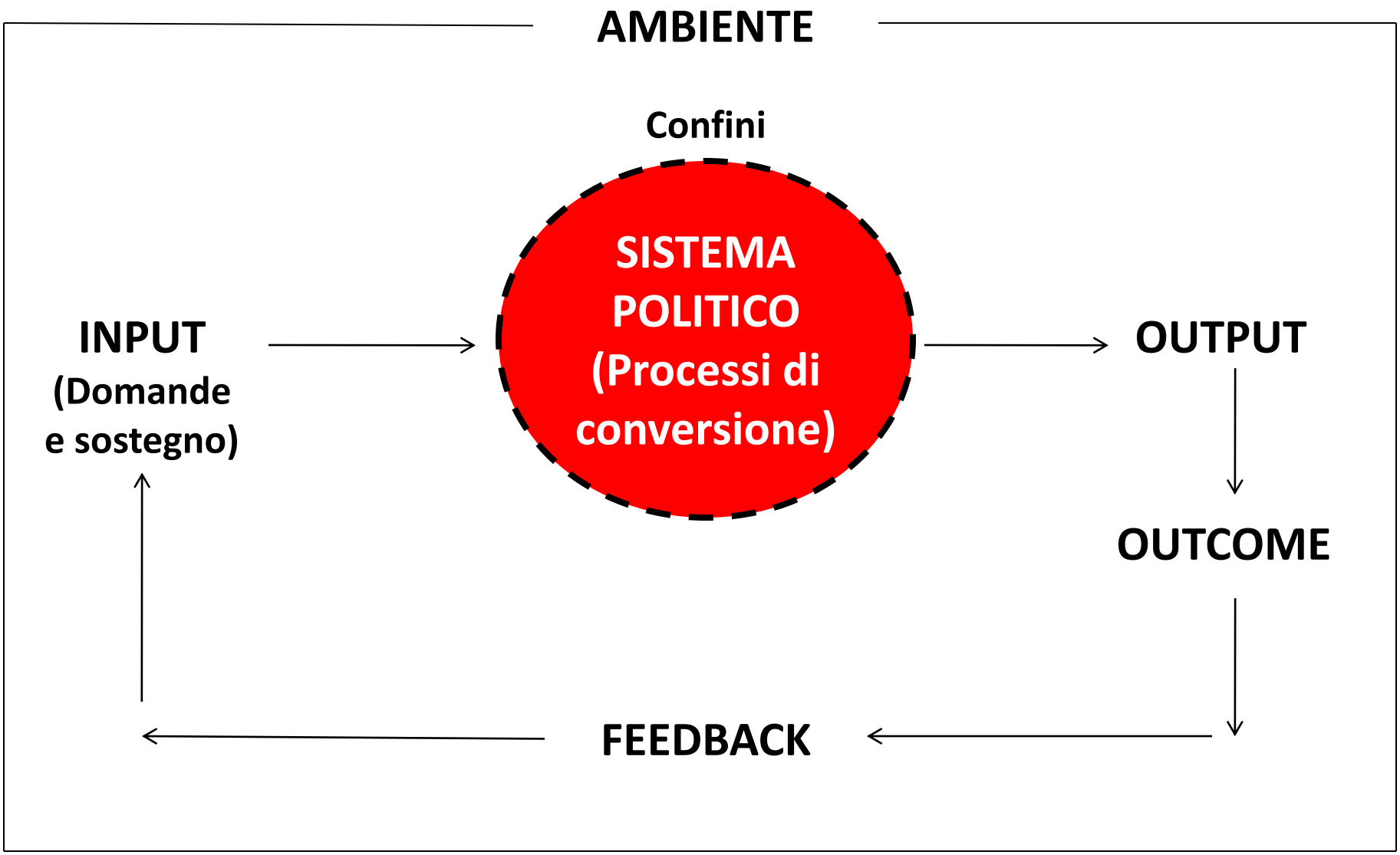
ESPANSIONE DELL'INTERVENTO PUBBLICO

Lo Stato passa da funzioni regolative - certificative (**orientate alla norma**) a fornire beni e servizi agli individui e ad un intervento diretto nella economia (funzioni **orientate allo scopo).**

SISTEMA POLITICO E POLITICHE PUBBLICHE

La differenza tra l'approccio allo studio della politica della Scienza politica tradizionale rispetto a quello dell'Analisi delle politiche pubbliche può essere messa bene in evidenza se si adotta l'ottica sistemica. Il **SISTEMA POLITICO** (a cui si applicano le **proprietà interne** di ogni sistema, quali l'***unità'***, l'***interdipendenza delle parti*** e l'***autoregolazione***) è orientato all'**allocazione imperativa dei valori.** Esso interagisce con l'**ambiente** sociale circostante (ciò che sta al di fuori dei **confini mobili** del sistema politico), dal quale provengono una serie di **input** (sotto forma di ***domande*** e ***sostegno***) che provvede a convertire, attraverso determinati **processi che si svolgono al suo interno** (***articolazione*** degli interessi, ***aggregazione*** degli interessi, ***formulazione*** e ***attuazione*** delle politiche), in **output** (risposte). Le decisioni attuate retroagiscono poi, in un processo circolare (**feedback**) con l'ambiente del sistema, sul quale producono degli impatti (**outcome**) che tendono a modificare la situazione originaria.

Adottando l'approccio sistemico appare del tutto evidente come l'interesse della **Scienza politica tradizionale** sia tutto concentrato sul versante degli *input*, mentre quello dell'**Analisi delle politiche pubbliche** sia invece rivolto al versante degli *output*. In questo senso, si afferma, nel primo caso, un **orientamento *"inputista"*** e, nel secondo, un **orientamento *"outputista".***


AMBIENTE
Confini
SISTEMA POLITICO (Processi di conversione)
INPUT (Domande e sostegno)
OUTPUT
OUTCOME
FEEDBACK

SCIENZA POLITICA TRADIZIONALE

→ **ORIENTAMENTO INPUTISTA E COSTITUZIONALISMO METODOLOGICO**

Versante delle domande e del sostegno (**input**) e presunzione che ciò che fanno effettivamente gli attori politico-istituzionali si possa direttamente desumere dalla loro competenza formalmente definita.

ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

→ **ORIENTAMENTO OUTPUTISTA**

→ Studio delle decisioni (**output**) e (attraverso il processo di **feedback**) dei loro impatti (**outcome**).

→ Importante ruolo delle **non decisioni** (*al livello dei **confini** del sistema politico*) con cui viene di fatto limitato l'accesso alla agenda del sistema politico di rilevanti problemi sociali (funzione di ***gatekeeping***)

- Se prevale l'**ORIENTAMENTO *"INPUTISTA"*,** è chiaro che per coloro che considerano la politica come competizione per il potere tra attori organizzati che confliggono tra loro per ottenere il consenso e poter decidere per la collettività la politica vera è quella che serve ad ottenere il consenso e la legittimazione degli elettori e/o degli interessi organizzati; ne deriva una ***stretta connessione tra il comportamento degli attori politici e la domanda, gli interessi e le identità dell'elettorato e dei gruppi di interesse di riferimento***. In questa logica, ***le politiche pubbliche rappresentano il semplice prodotto dei rapporti di forza e delle interazioni strategiche tra i principali attori politici***: esse sono, cioè, una conseguenza meccanica degli equilibri risultanti dalla competizione politica, in qualsiasi modo quest'ultima sia strutturata.
- L'**ORIENTAMENTO *"OUTPUTISTA"*,** sottolineando l'aspetto processuale della produzione delle politiche pubbliche, rileva empiricamente ***l'impossibilità di imputare alla politica come competizione per il potere un ruolo determinante in tutte le fasi del processo di policy making*** (dall'emergere del problema, alle dinamiche della formulazione delle soluzioni proposte, ai momenti della messa in opera, e a tutti i livelli analitici in cui si vogliano scomporre i processi decisionali pubblici). Al contrario, come dimostrerà Lowi [cfr. più avanti], è possibile ***ribaltare l'ipotesi di ricerca tradizionale, secondo cui la politics determina la policy, avanzando l'ipotesi opposta che sia la policy a determinare la politics***, nel senso

che ***il comportamento degli attori di politics muta in relazione alle differenti arene di politiche pubbliche all'interno delle quali si confrontano***: sono dunque le caratteristiche del *cosa si decide* a determinare non solo gli attori che possono decidere, ma anche le *modalità stesse della decisione*.

La definizione delle politica come "politica pubblica" consente dunque di rilevare dinamiche, fenomeni e passaggi spesso non considerati in una prospettiva più tradizionale, mettendo in evidenza non solo la complessità delle relazioni tra gli attori e la non definibilità *a priori* di tali relazioni, ma anche prestando attenzione alle ***modalità attraverso le quali le caratteristiche stesse di una determinata politica pubblica determinano e strutturano le alternative di comportamento degli attori, l'ampiezza del conflitto, le dinamiche decisionali***; *quanto insomma gli elementi costitutivi di quella politica pubblica incidano nel determinare le caratteristiche delle relazioni politiche che si svolgono nella specifica arena in cui la politica pubblica è trattata*.

SCIENZA POLITICA E STUDIO DELLE POLITICHE

Sviluppo, prima negli Stati Uniti (anni '50) e più tardi in Europa (anni '70) all'interno della Scienza politica di un importante settore di studi che ha per **oggetto** le politiche pubbliche, studiate applicando il **metodo** delle scienze sociali, con **finalità** conoscitive - esplicative a carattere *descrittivo* oppure *prescrittivo*.

Una utile distinzione che si può fare è inoltre quella tra:

ANALISI DELLE POLITICHE

Finalità conoscitive: ruolo dello scienziato politico, in quanto **esperto di policy-making**, nella spiegazione di come e perché le politiche vengano prodotte e realizzate.

ANALISI PER LE POLITICHE

Finalità applicative: ruolo degli **specialisti dei vari campi sostanziali** a cui si riferiscono le diverse politiche nello stabilire quali contenuti di una politica siano appropriati e auspicabili in termini di ***razionalità di scopo.***

COME DEFINIRE LE POLITICHE PUBBLICHE

A) DEFINIZIONE IN NEGATIVO

1 NON SONO SOLO ATTI FORMALI

Possono esistere ***politiche senza leggi***, così come ***leggi senza politiche***. Molte politiche si basano non tanto su ciò che la legge prescrive, quanto su ciò che la legge non vieta. Inoltre, non basta il rispetto delle procedure legislative per rendere una legge effettiva.

2 NON SONO SOLO DECISIONI

Questo perché: 1) hanno grande rilevanza anche le ***non decisioni***; 2) **Il *decision making* è solo una parte del *policy-making***. Infatti, il ciclo di vita delle politiche pubbliche si estende sia **a monte** (*individuazione del problema e formulazione delle politiche*) che **a valle** delle decisioni (*implementazione e valutazione delle politiche*).

3 NON SONO SOLO PROGRAMMI ORDINATI E COERENTI

Non obbediscono cioè sempre alla logica della consequenzialità (causa - effetto). Vi possono essere, infatti: 1) elementi di ***casualità***; 2) elementi di ***incoerenza***; 3) ***effetti non previsti*** [differenza fra effetti diretti (*outputs*) e impatti sociali (*outcome*).

B) DEFINIZIONE IN POSITIVO

1 RELAZIONI DI SCOPO

A monte delle politiche c'è sempre **una qualche intenzionalità** da parte degli attori politici e sociali rilevanti, come emerge, in particolare, dalla definizione di Lasswell e Kaplan: ***"programmi progettati di valori, fini e pratiche"***.

2 CARATTERE PUBBLICO - POLITICO

PROIEZIONE VERTICALE

Perchè coinvolge il **ruolo di attori e istituzioni pubbliche** che godono di investitura e di legittimazione politica. (Def. Di Eyestone: ***"relazioni tra una unità di governo ed il suo ambiente"***. Def. Di Dye: ***"tutto ciò che i governi decidono di fare o non fare"***).

PROIEZIONE ORIZZONTALE

Qui il termine "pubblico" indica **l'ambito di rilevanza del problema** (Come nella definizione Di Dunn: ***"strumenti per rispondere a dei problemi di rilevanza collettiva"***). In questa accezione, un problema di policy deriva da ***"una qualche forma di sfasatura tra ciò che un gruppo di cittadini desidera, e la realtà di fatto"*** (Regonini). La soluzione di un problema di policy può inoltre richiedere **il coinvolgimento di attori privati**, senza per questo perdere il suo carattere pubblico.

LE POLITICHE PUBBLICHE COME CATEGORIE ANALITICHE

Le politiche pubbliche non sono fenomeni direttamente osservabili nella realtà, ma sono **CATEGORIE ANALITICHE**, cioè ***"costruzioni" della mente***. Una policy non è mai il risultato di un'azione unica, quanto piuttosto l'esito delle interazioni di una molteplicità di azioni e decisioni.

NATURA RELAZIONALE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Modo per collegare **eventi eterogenei**, che avvengono in differenti contesti istituzionali, che spesso si dipanano in lunghi periodi di tempo, con molteplici protagonisti, **ma che possono essere ricondotti ad un tratto comune**: *i tentativi messi in atto per fronteggiare un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviarne la soluzione, oppure, all'opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento*.

DIMENSIONI RILEVANTI NELL'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

In quanto interpretazioni della realtà intorno ad un problema collettivo socialmente percepito, che di norma coinvolge una pluralità di attori, l'analisi delle politiche pubbliche richiede la consapevolezza dell'esistenza di una **PLURALITÀ DI DIMENSIONI RILEVANTI** che bisogna prendere in considerazione:

PROSPETTIVE DI ANALISI

RAZIONALE - INTENZIONALE

Calcolo razionalmente coerente (secondo lo schema mezzi - fini) di costi e benefici. Le politiche sono disegni intenzionali che vanno tradotti in azione al fine di produrre i risultati attesi.

ORGANIZZATIVO - ISTITUZIONALE

Organizzazioni formali e regole del gioco costituiscono dei ***vincoli per gli attori del processo decisionale***. (Peso esercitato, in particolare, dalle routine organizzative della Pubblica Amministrazione).

POLITICO - STRATEGICA

I soggetti coinvolti in una politica pubblica interagiscono fra di loro in **giochi di potere** fra gruppi che lottano e mercanteggiano sulle scelte politiche al fine di tutelare i propri interessi e valori (ruolo della ***cooperazione/competizione*** e della ***mediazione***).

CLASSIFICAZIONI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Non a caso si parla di **"politiche pubbliche" AL PLURALE**: esse sono numerosissime e differiscono sotto molteplici aspetti, anche se poi possono esistere importanti relazioni fra di loro. Su un piano meramente descrittivo esistono un gran numero di classificazioni delle politiche pubbliche, **IN BASE AI CRITERI PIÙ DIVERSI:**

MATERIA

Differenziazione in base alle diverse **CATEGORIE SOSTANTIVE** di appartenenza, per cui le politiche risultano tante quanti sono i settori di intervento statale. Ad es: politiche del ***lavoro***, ***scolastiche***, ***culturali***, ***sanitarie***, dei ***trasporti***, ***ambientali***, ***energetiche***, ***fiscali***, e via dicendo.

NATURA

Le diverse politiche possono riguardare beni ***materiali*** o distribuire ricompense ***simboliche***, prevedere delle ***regolamentazioni***, modificare degli ***assetti organizzativi***, ecc.

PORTATA

L'estensione delle politiche può essere più o meno ampia, coinvolgendo interi **MACRO-SETTORI** (***ordine pubblico***, ***attività economiche***, ***istruzione***, ***assistenza sanitaria***, ecc.) o riguardando solo **CATEGORIE PARTICOLARI** (sovvenzioni ad ***una categoria di aziende***, ad ***un comune***, regolamentazione della carriera di ***un gruppo di dipendenti pubblici***, ecc.).

LIVELLI DI GOVERNO

Sul piano della loro **ESTENSIONE TERRITORIALE**, si possono distinguere, in ordine crescente, politiche ***comunali***, ***regionali***, ***nazionali***, ***intergovernative***, ***comunitarie***.

CONTENUTO IDEOLOGICO

Qui si evidenzia il fatto che in molte politiche **GLI ASPETTI DI *POLITICS* INFLUENZANO IN MANIERA DETERMINANTE I CONTENUTI DELLE *POLICIES***. Si potrà allora distinguere tra politiche ***liberali***, ***stataliste***, ***conservatrici***, ***progressiste***, di ***destra***, di ***sinistra***, ***confessionali***, ecc.

CARATTERE NEL TEMPO

In questo caso la distinzione di fondo è tra **POLITICHE CHE ESAURISCONO I LORO EFFETTI IN UN EPISODIO DELIMITATO NEL TEMPO E POLITICHE CHE HANNO, INVECE, UN EFFETTO PIÙ DURATURO**. Si parla, nel primo caso, di politiche ***puntuali*** e, nel secondo, di politiche ***reiterate***.

GRADO DI INTERDIPENDENZA

In base al legame con precedenti decisioni, e quindi al loro **GRADO DI CONSEQUENZIALITÀ**, si può distinguere fra politiche ***concatenate*** e politiche più o meno ***autonome***.

LE CLASSIFICAZIONI DESCRITTIVE, PROPRIO PERCHÉ BASATE SU UN SOLO CRITERIO, NON APPAIONO SODDISFACENTI. E' facile verificare, infatti, che **una stessa politica può trovar posto in classi differenti**: ad esempio***, una politica a livello nazionale che riguarda il settore dell'istruzione può essere di natura regolamentare, avere un'ampia portata, essere etichettata secondo il suo contenuto ideologico, avere un carattere reiterato ed un alto grado di interdipendenza***.

Per giungere ad un risultato più soddisfacente, bisogna **PASSARE DALLA CLASSIFICAZIONE ALLA TIPOLOGIA** (cioè ad una classificazione multidimensionale): ciò ***consente infatti di individuare dei fattori trasversali che accomunano processi decisionali che si svolgono in ambiti diversi***.

Le tipologie più importanti sono quella di LOWI e quella di WILSON. La prima si basa sull'incrocio di due criteri oggettivi, la seconda sull'incrocio su un criterio soggettivo (sdoppiato):

TIPOLOGIA DI LOWI

BASATA SU DUE CRITERI OGGETTIVI

1. **CARATTERE NORMATIVO** (Rapporto fondamentale e variabile con la coercizione)
2. **GRADO DI COINVOLGIMENTO SISTEMICO**

TIPOLOGIA DI WILSON

BASATA SU UN CRITERIO SOGGETTIVO (SDOPPIATO)

1. **COSTI** (Concentrati o diffusi)
2. **BENEFICI** (Concentrati o diffusi)

TIPOLOGIA DI LOWI

Livello di applicabilità della coercizione

Probabilità (e visibilità) della coercizione	All'azione individuale	All'ambiente dell'azione
Remota	**POLITICHE DISTRIBUTIVE** (*Relazioni non conflittuali*)	**POLITICHE COSTITUENTI**
Prossima	**POLITICHE REGOLATIVE** (*Relazioni conflittuali e comportamenti negoziali*)	**POLITICHE REDISTRIBUTIVE** (*Solidarietà tra gruppi oppure scontro ideologico*)

POLITICHE DISTRIBUTIVE

Queste politiche contemplano una scarsa visibilità della coercizione e si applicano direttamente all'azione individuale.
Sono espressione un **"POTERE DI INTERDIZIONE E DI LICENZA"**, che consiste nel concedere (o negare) a gruppi o a singoli individui benefici e privilegi privati (***sussidi, forme di patronato***), ma anche particolari autorizzazioni amministrative (***licenze***). Sono **POLITICHE SETTORIALI O MICROSETTORIALI** che possono giungere fino al provvedimento *ad personam*: *l'impatto di ogni singola politica appare modesto, ma il volume complessivo di tali politiche è ingente* e innesca la logica del ***deficit spending***.
L'OCCULTAMENTO DEI COSTI di queste politiche deriva dal fatto che ***i costi ricadono sull'intera collettività***: *vi è sempre qualcuno che riceve, senza che vi sia un'esplicita sottrazione di risorse a qualcun altro (come avviene nelle politiche redistributive).* Gli **interventi sulle commissioni parlamentari o su singoli comparti dell'amministrazione** da parte di una pluralità di gruppi di pressione per ottenere determinati favori avviene all'interno di **UN'ARENA PLURALISTICA DI TIPO NON CONFLITTUALE** (***giochi a "somma positiva"***): non emergono interessi contrapposti, ma quelli dei più svariati gruppi interessati a ricevere.

POLITICHE REDISTRIBUTIVE

Queste politiche, che riguardano grandi aggregati sociali, hanno per oggetto prestazioni di natura universale, l'assetto regolativo di interi comparti del *welfare* o del fisco, la struttura del costo del lavoro e così via: in esse la visibilità della coercizione appare immediata.

Esse sono frutto di **PROCESSI DECISIONALI CENTRALIZZATI E ALTAMENTE ISTITUZIONALIZZATI**, con cui si determina ***l'attribuzione di vantaggi economici e benefici specifici a determinate categorie di casi o di soggetti, a svantaggio di altre***: *tolgono dunque risorse a qualcuno (che vi si oppone) per darle a qualcun altro (che si mobilita per ottenerle).*Richiedono **ATTEGGIAMENTI SOLIDARISTICI** in collettività disposte ad accollarsi i costi di misure che vanno a vantaggio di alcuni gruppi o settori sociali più deboli. Determinano un **"gioco a somma zero"** che può portare allo **SCONTRO IDEOLOGICO**. (Es: tutte le politiche sociali e assistenziali).

Le dinamiche di politics attivate da queste politiche sono dunque di **natura conflittuale**: ***partiti che collaborano nel'arena distributiva giungono allo scontro aperto in quella redistributiva***, trattandosi di scelte di cui dovranno rendere conto direttamente al proprio elettorato di riferimento.

POLITICHE REGOLATIVE

Queste politiche impongono obblighi e sanzioni che influenzano il comportamento dei destinatari: la coercizione è dunque immediatamente visibile e si applica ai comportamenti individuali e di gruppo.

All'alta **INTENSITÀ DEL CONFLITTO** tra gli attori coinvolti corrisponde spesso l'attivazione di **COMPORTAMENTI NEGOZIALI**. (Es: norme che stabiliscono il rispetto di ***standard ecologici*** nella produzione industriale o in tema di inquinamento prodotto dal traffico urbano; l'introduzione di ***condoni fiscali,*** che sospendendo le regole per determinate categorie di evasori, presuppongono una implicita negoziazione tra regolatori e tali categorie).

POLITICHE COSTITUENTI

In questo tipo di politiche il ricorso alla coercizione è scarsamente visibile, mentre il coinvolgimento sistemico è massimo.

Si tratta soprattutto di **NORME SUI POTERI DELLO STATO** (e quindi sulle ***"regole del gioco"*** del sistema democratico) **E SUI GOVERNANTI**. (Es: *riforma della magistratura, legge elettorale*, ecc.) che incidono notevolmente sul funzionamento di un sistema politico.

La tipologia costruita da Lowi permette di evidenziare la presenza di **QUATTRO DISTINTE ARENE DI POLITICHE PUBBLICHE**, in ognuna delle quali la logica del comportamento tenuto dagli attori di *politics*, in termini di rapporti di potere, appare differente. Egli può dunque affermare che il suo schema interpretativo mette in evidenza che ***"POLICY DETERMINES POLITICS"***, nel senso che ***il comportamento degli attori politici muta a seconda delle differenti arene di politiche pubbliche in cui sono coinvolti***.

TIPOLOGIA DI WILSON

BENEFICI

COSTI	Concentrati	Diffusi
Concentrati	*INTEREST GROUPS POLITICS*	*ENTREPENEURIAL POLITICS*
Diffusi	*CLIENT POLITICS*	*MAJORITARIAN POLITICS*

La tipologia di Wilson è incentrata sul **MODO IN CUI I DESTINATARI DELLE POLITICHE PERCEPISCONO UNA DETERMINATA AZIONE PUBBLICA** in termini di ***"costi"*** e ***"benefici"***, che sarà **INTENSO** quando *gli effetti di una determinata politica colpiscono direttamente (positivamente o negativamente) l'individuo in forma personalizzata*, e **DEBOLE** quando *lo raggiungono indirettamente in quanto appartenente alla collettività nazionale*.

COMPETIZIONE FRA GRUPPI DI INTERESSE

Costi concentrati e benefici concentrati.
E' un tipico esempio di **scontro "a somma zero"**, in cui ***ogni gruppo è in competizione per accaparrare vantaggi per sé scaricando i costi su altri gruppi.*** (Es: *Confindustria e sindacati*).

ATTEGGIAMENTO CLIENTELARE

Benefici concentrati e costi diffusi.

Quando ***un gruppo di interesse ristretto ma specializzato e ben organizzato riesce ad ottenere dei privilegi specifici da una politica governativa, scaricandone i costi sulla collettività.*** (Es: *agevolazioni per l'acquisto di decoder televisivi*)

ATTEGGIAMENTO "IMPRENDITORIALE"

Benefici diffusi e costi concentrati.

In questo caso, opposto al precedente ma molto più difficile da verificarsi, ***i politici***, comportandosi da veri "imprenditori" della politica, ***impongono vincoli a determinati settori produttivi, associazioni o gruppi privati, a vantaggio dell'intera collettività***. (Es: *Politiche volte a introdurre le "liberalizzazioni" e difficoltà di realizzazione di provvedimenti volti ad abolire gli ordini professionali*).

ATTEGGIAMENTO "MAGGIORITARIO"

Benefici e costi diffusi.

Politiche (di cui sono protagonisti i partiti in competizione tra di loro) che prevalgono in parlamento secondo la logica maggioritaria e che vengono **vissute dai destinatari in modo più o meno pacifico** o conflittuale ***nella misura in cui emerge , in maniera più o meno netta, uno scontro tra portatori di interessi partigiani contrapposti***.

IL RUOLO DELLE POLITICHE "SIMBOLICHE"

Nelle tipologie di Lowi e Wilson non trovano posto un tipo particolare di politiche, che possono essere definite "simboliche". Premesso che un simbolo *è "qualcosa che sta al posto di qualcos'altro"*, **LE POLITICHE SIMBOLICHE POSSONO ESSERE INTERPRETATE IN DUE MODI DIFFERENTI: come politiche *false* oppure *immateriali*.**

FALSE

Vengono annunciate ma non vengono mantenute

Riflettono le **logiche di azione delle élites politiche *volte ad ottenere il consenso*** degli elettori organizzati e dell'opinione pubblica.

Riflettono la **crescente complessità del policy making**, che porta i politici a produrre ***politiche che non sono in grado di attuare o non hanno intenzione di attuare*** (Determinando un comportamento *ipocrita* ed un atteggiamento *giustificazionista*).

IMMATERIALI

Simboliche per il loro contenuto specifico

La faccia immateriale della politica è fatta di ***affermazione di valori***, ***riconoscimento di identità collettive***, con sfoggio di ***elementi simbolici*** (*bandiere, inni*, ecc.) e ***dichiarazioni di principio***.

ATTORI DELLE POLITICHE PUBBLICHE E IMMAGINI DEL POLICY MAKING

Se ci si domanda chi siano gli attori delle politiche pubbliche, appare particolarmente utile **LA METAFORA TEATRALE**. *Così come la scena teatrale è riempita di attori che parlano, interloquiscono e agiscono, anche la scena delle politiche è caratterizzata dalla presenza di attori che comunicano e interagiscono.* Sono questi attori a dar vita al contenuto delle politiche stesse, a "fare" le politiche. Ma di quali attori si tratta?

Come si è detto, la **Scienza politica tradizionale** (intesa come *politics*) tende a rispondere alla domanda *"chi governa?"* (cioè chi detiene potere politico per poter decidere) piuttosto che a individuare *"come si governa?"*, cioè chi concretamente partecipa al processo di produzione delle politiche. Prevale in questo caso la tendenza a individuare una specifica categoria dominante di attori decisionali, privilegiando ***IMMAGINI MONOCENTRICHE*** che *mettono in evidenza il ruolo degli attori di governo, o quello dei partiti politici e del sistema dei partiti, o quello delle burocrazie pubbliche*. Siamo in presenza, in questo caso, di **ipotesi "forti", che considerano possibile individuare uno specifico insieme di relazioni prestrutturate tra attori istituzionali, individuabili "a priori".**

Anche se certi studi di *policy* rimangono anch'essi ancorati a immagini monocentriche, nell'**Analisi delle politiche pubbliche** tendono sempre più a prevalere ***IMMAGINI DI TIPO POLICENTRICO***, dove si rileva la presenza di

numerosi attori rilevanti e codeterminanti il processo decisionale, caratterizzati da interessi, valori e razionalità distinte. **Il ruolo di questi attori nello svolgersi di un concreto processo di policy non può essere predeterminato dall'osservatore, ma deve essere oggetto di indagine empirica.**

IMMAGINI DEL POLICY-MAKING

MONOCENTRICHE

Considerano centrale il ruolo del potere politico di governo, o comunque riferibile ad autorità pubbliche dotate di legittimazione formale.

- **CABINET GOVERNMENT**
- **PARTY GOVERNMENT**
- **BUREAUCRATIC GOVERNMENT**

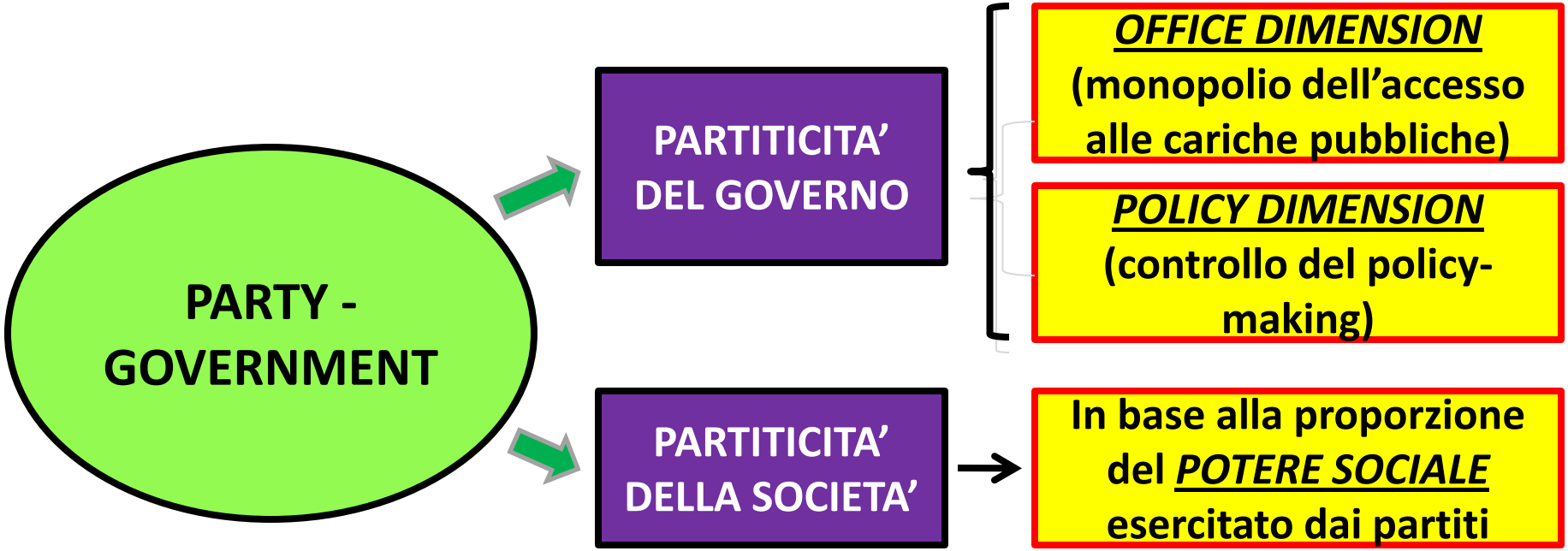
POLICENTRICHE: *"policy network"*

Pluralità di attori formali e informali, di natura privata e/o pubblica, difficilmente predeterminabili "a priori" nei loro comportamenti e nelle loro interazioni reciproche.

- **PLURALISMO**
- **NEO-CORPORATIVISMO**
- **TRIANGOLI DI FERRO**
- **ISSUE NETWORK**
- **POLICY COMMUNITY**

L'IMMAGINE MONOCENTRICA DEL "GOVERNO DI PARTITO"

LA PRINCIPALE IMMAGINE MONOCENTRICA è quella del *party-government*. **I PARTITI** svolgono una funzione fondamentale nelle democrazie di massa. Essi **innervano il sistema di governo** e *sono al centro, per quanto riguarda le politiche pubbliche, sia del processo di* ***formulazione delle politiche*** (che si svolge tra governo e parlamento, entrambi partitizzati), *che del processo di* ***implementazione*** (incentrati sul rapporto tra governo e burocrazia pubblica). Ma avendo anche **un ruolo centrale nella società**, essi esercitano una notevole dose di potere sociale e interagiscono significativamente anche con la prima fase del ciclo di vita delle politiche pubbliche, quella della ***formazione dell'agenda***, in cui determinati problemi sociali acquistano rilevanza politica.



I DIFFERENTI TIPI DI POLICY NETWORKS

La propagazione delle forme di organizzazione di interessi "concentrati" o "diffusi" (come, ad esempio, quelli dei consumatori), la settorializzazione del *policy making* che ne sottolinea la sua crescente complessità, l'affollamento dei processi decisionali da parte di nuovi soggetti, l'estensione degli ambiti regolamentati dallo Stato e la frammentazione crescente di tali compiti, così come la crescente indistinzione tra pubblico e privato: sono questi gli aspetti che mettono in evidenza **la necessità di andare oltre le strutture formali del processo politico - amministrativo (*Parlamento*, *partiti*, *governo*, *apparati burocratici*) per comprendere i complessi processi di formulazione e implementazione delle politiche pubbliche.**

In tal senso, il ricorso all'immagine della **"RETE" (*NETWORK*)** permette di evidenziare che il *policy making* include, in forma più o meno stabile, ***un intreccio di relazioni (di tipo competitivo o cooperativo) fra un ampio numero di attori, pubblici e privati, dotati di risorse quantitativamente e qualitativamente diverse, appartenenti a differenti livelli istituzionali e funzionali, e che operano all'interno di uno spazio definito dal problema di policy.***

Si possono individuare **DIFFERENTI TIPI DI POLICY NETWORK**, in cui varia il **numero dei partecipanti** (che può essere *più o meno ampio*), il **grado di istituzionalizzazione** (cioè *il livello di stabilità delle loro relazioni*), il **raggio di**

azione (*settoriale o transettoriale*), le **funzioni svolte** (*canalizzazione, coordinamento, negoziazione, formulazione*) e, infine, la **distribuzione del potere all'interno del network**, che può essere più o meno equilibrata (potere *disperso, frammentato o concentrato*).

La rigidità di alcune di queste immagini (come quella dei ***"triangoli di ferro"*** e degli ***"assetti neocorporativi"***) le pone ai margini della discussione sulle reti di *policy*, che appare invece caratterizzata dalla differenziazione tra ***"issue network"*** e ***"policy community".***

MODELLO PLURALISTA

E' il tipo di policy network che associa ad un **numero dei partecipanti** ***molto ampio*** un **raggio di azione** di tipo ***settoriale,*** mentre il **grado di stabilità** appare ***basso*** e il **potere** più ***disperso***. Le principali **funzioni** svolte sono quella di ***canalizzazione*** delle domande e quella di ***consultazione***. L'attività di pressione sulle autorità pubbliche da parte dei diversi gruppi di interesse costituisce **UN RETICOLO INTORNO A SPECIFICHE AREE DI POLICY** che ***influenza soprattutto la fase di formazione e quella di formulazione delle politiche***. IL **RUOLO DELLE ISTITUZIONI POLITICHE** viene molto ridimensionato nella visione pluralista, tanto da essere da alcuni paragonato ad una ***arena (o teatro)*** in cui si svolgono le competizioni tra i gruppi. Le stesse **autorità pubbliche** vengono poi considerate da altri autori come ***uno dei tanti interessi in gioco***, mentre altri ancora attribuiscono loro funzioni di ***mediazione, aggregazione e regolazione degli interessi***.

MODELLO NEO - CORPORATIVO

In questo modello, dove la **stabilità** del network appare particolarmente ***elevata,*** il **numero dei partecipanti** è molto più ***ristretto ed esclusivo,*** essendo soltanto tre: i **GOVERNI**, le **ORGANIZZAZIONI SINDACALI** e le **ASSOCIAZIONI IMPRENDITORIALI**. Di conseguenza, il **potere** appare particolarmente ***concentrato*** e il **raggio di azione** copre uno spazio ***transettoriale***, che riguarda però prevalentemente, dato il tipo di organizzazioni coinvolte, le *politiche economico-sociali*. Le **funzioni** svolte coprono non solo la fase di ***canalizzazione*** delle domande e quella di ***formulazione*** delle politiche, ma si estendono anche alla fase dell'***attuazione***, attraverso lo **sviluppo di un'ampia capacità di *concertazione tra le parti sociali*, attraverso la *mediazione del governo***. Creando, almeno per determinati settori, **un circuito alternativo a quello democratico-rappresentativo,** questo modello è stato interpretato da alcuni autori come un vero e proprio **NUOVO TIPO DI DEMOCRAZIA**. In realtà, a parte che la sua piena applicazione appare limitata ad alcuni stati europei, esso appare **OGGI IN DECLINO PER L'AVANZARE DEL PROCESSO DI GLOBALIZZAZIONE,** che pone dei ***vincoli esterni sempre più forti alle decisioni concertate fra gli attori dei sistemi neo-corporativi.***

TRIANGOLI DI FERRO

Questa immagine è stata utilizzata dagli studiosi statunitensi per evidenziare delle **relazioni triadiche**, che in quel paese "catturano" il processo di policy, tra ***GRUPPI DI PRESSIONE***, ***DIRIGENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE*** e ***COMMISSIONI PARLAMENTARI COMPETENTI*** in **particolari settori**, quali l'***agricoltura***, i ***trasporti*** e l'***istruzione***. Alla **rigidità e stabilità** di queste relazioni, che appare particolarmente ***elevata***, si accompagna la prevalenza di *atteggiamenti di tipo consensualistico-cooperativo* in un sistema di scambi reciproci in cui il **potere** appare ***frammentato*** e le **funzioni** svolte sono quelle di ***canalizzazione***, ***coordinamento*** e ***formulazione*** delle politiche.

ISSUE NETWORK

Sempre negli Stati Uniti si è affermata, in contrapposizione a quella dei "triangoli di ferro", l'immagine delle **"RETI TEMATICHE" (*ISSUE NETWORK*).** Si tratta di *reti "a maglie larghe", in cui il confine fra chi ne fa parte e l'ambiente circostante appare particolarmente sfumato*. Qui si realizza infatti una partecipazione dal basso di un **numero** di attori molto ***elevato***, con interessi molteplici in un **raggio di azione** di tipo ***settoriale***. Il carattere contingente e flessibile della partecipazione di tali attori dagli interessi molteplici delinea, in questa configurazione, un grado di **stabilità istituzionale** molto ***basso*** e un **potere** di tipo ***disperso***, tanto che appare difficile individuare la sede reale delle decisioni. Le **funzioni** di questo tipo di network sono quelle di ***canalizzazione*** delle domande, ***consultazione***, ***coordinamento*** e ***formulazione delle politiche***.

POLICY COMMUNITY

Rispetto alla realtà statunitense, **L'EUROPA** presenta differenti assetti politici e istituzionali caratterizzati dalla presenza di un forte "welfare state", da organizzazioni degli interessi molto strutturate e da rilevanti divergenze ideologiche. In un quadro siffatto, l'immagine delle **"COMUNITA' POLITICHE"** cerca di cogliere, all'interno dei vari settori di politiche pubbliche, la presenza di **comunità di persone che condividono punti di vista affini** e che comprendono ***attori istituzionali e non, rappresentanti delle organizzazioni degli interessi, esperti, politici e burocrati***. Se nell'area delle politiche economiche e del lavoro tendono a prevalere gli assetti neo-corporativi, nelle altre aree delle politiche pubbliche si sviluppano invece le "comunità politiche". In quest'ambito ad un **numero** di partecipanti più ***ristretto,*** con un **raggio d'azione** di tipo ***settoriale,*** si contrappone una **stabilità istituzionale** ***elevata*** e un **potere** di tipo ***frammentato***. Le **funzioni** svolte sono quelle di ***canalizzazione***, ***coordinamento***, ***negoziazione*** e ***formulazione*** delle politiche.

GLI APPROCCI ALLO STUDIO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Le differenze tra i principali approcci allo studio delle politiche pubbliche possono essere messe in evidenza utilizzando due criteri di classificazione: il **PRIMO CRITERIO** è costituito dal **metodo di analisi**, che può essere ***deduttivo*** (basato cioè su pochi postulati generali dati per scontati da cui si fa derivare, attraverso deduzioni logiche, lo studio di fenomeni specifici) oppure ***induttivo*** (in cui, all'inverso, si parte da osservazioni empiriche di particolari fenomeni per poi trarne delle generalizzazioni ad un livello teorico più generale); il **SECONDO CRITERIO** riguarda invece l'**unità di analisi**, cioè il suo oggetto, che per alcune teorie è riconducibile alle azioni e agli interessi dell'***individuo***, per altre teorie *all'**interazione fra gruppi sociali*** e per altre ancora al ***contesto istituzionale***.

Questa tipologia consente di evidenziare **SEI DIFFERENTI TIPI DI TEORIE:**

METODO DI ANALISI

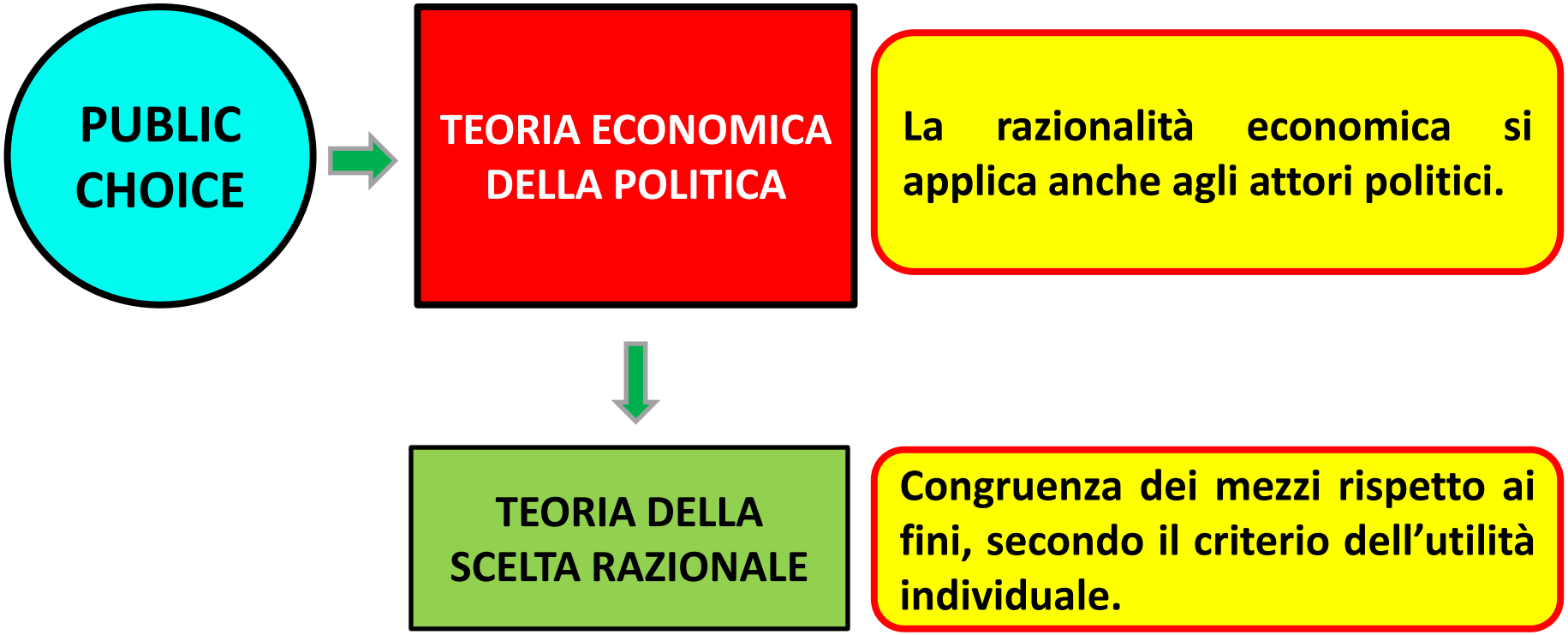
UNITA' DI ANALISI

	Deduttivo	Induttivo
Individuo	PUBLIC CHOICE	ECONOMIA DEL BENESSERE
Gruppo	TEORIE CLASSISTE	PLURALISMO E CORPORATIVISMO
Istituzioni	NEOISTITUZIONALISMO	STATALISMO

PUBLIC CHOICE

La teoria della **“Scelta pubblica”**(*Public choice*) muove dal presupposto che i princìpi dell’economia neoclassica siano perfettamente applicabili al comportamento politico. Pertanto essa si basa sull’***individualismo metodologico*,** secondo il quale *i protagonisti delle scelte (privati o pubblici che siano) sono sempre e soltanto gli individui*. Le organizzazioni non sono altro che aggregazioni di individui per realizzare qualche vantaggio congiunto. L’attribuzione della facoltà di scelta ad organismi collettivi (parlamento, governo, elettorato) è solo una metafora approssima e spesso fuorviante.

Gli individui sono guidati, in politica come in economia, dal proprio interesse egoistico e agiscono secondo una **logica razionale**, per cui, ***dopo aver definito e ordinato le proprie preferenze secondo una scala di priorità decrescenti, tenderanno ad agire scegliendo (secondo la logica mezzi - fini della “razionalità rispetto allo scopo”) quel comportamento che massimizza il proprio vantaggio o utilità***.



Partendo da questo presupposto, vengono messe in evidenza **una serie di analogie tra il comportamento degli attori politici e quello degli attori economici**:

ANALOGIE FRA ATTORI POLITICI E ATTORI ECONOMICI

ELETTORI

Sono **CONSUMATORI DI POLITICHE PUBBLICHE**, nel senso che votano per un candidato ed un partito attendendosi che essi portino avanti determinate decisioni politiche a loro favorevoli.

GRUPPI DI PRESSIONE

Possono essere paragonati ad **ASSOCIAZIONI DI CONSUMATORI** di beni di natura politica.

CANDIDATI E PARTITI POLITICI

Sono gli **IMPRENDITORI DELLA POLITICA:** come l'imprenditore economico è indifferente al prodotto offerto, mirando solo al profitto, così il politico formulerebbe qualsiasi politica che gli consenta di guadagnare più voti possibili. ***Essi scambiano dunque, sul mercato politico, promesse di politiche pubbliche in cambio di voti***.

PROPAGANDA POLITICA

Oggi più che mai, la propaganda elettorale tende a servirsi delle **STESSE TECNICHE DELLA PUBBLICITA' COMMERCIALE.**

Fuori da un regime di concorrenza sono invece i **funzionari degli organi burocratici** (perché né i cittadini né i funzionari elettivi hanno l'esperienza necessaria per controllarne l'attività), ***la cui logica è quella di aumentare le risorse materiali stanziate per il proprio settore di appartenenza, che si tradurranno per loro in maggiore remunerazione, potere e prestigio*.**

Certo i sostenitori della *Public choice* non hanno problemi a riconoscere che una buona parte delle vicende umane non dipende da scelte razionali, ma da reazioni *emotive* e da *contingenze casuali*. Ma se l'obiettivo è costruire un modello capace di far luce su ciò che avviene nella sfera delle decisioni pubbliche, allora **IL MODELLO DELLA SCELTA RAZIONALE FORNISCE UN PARAMETRO PIÙ SALDO DEL SUO OPPOSTO** (la reazione emotiva, irrazionale o fortuita), sulla cui base è difficile avanzare previsioni e deduzioni.

Per i sostenitori di questo approccio, però, **L'ANALOGIA FRA AZIONE POLITICA E LOGICA DEL MERCATO NON SI ESTENDE AGLI EFFETTI DI QUESTA LOGICA** che, positivi in campo economico, appaiono invece ***negativi in campo politico***. Ciò è conseguenza del fatto che, nei sistemi politici democratici, si determina un ***CICLO ECONOMICO – POLITICO*** per cui il processo di produzione di politiche pubbliche si risolve in un costante ampliamento dell'erogazione di beni e servizi al pubblico da parte dello stato, determinando così la ***spirale dell'aumento del debito pubblico***.

CICLO ECONOMICO - POLITICO

LE DECISIONI GOVERNATIVE VARIANO IN FUNZIONE DEL CICLO ELETTORALE. **In vicinanza delle elezioni** vengono adottate ***politiche popolari*** (che fanno crescere la spesa pubblica), **subito dopo le elezioni** ***politiche impopolari*** (tentativi di contenere il deficit pubblico).

STABILITA' GOVERNATIVA VARIABILE

Quanto ***minore è la stabilità dei governi,*** più ravvicinate sono le elezioni, ***più si aggravano gli effetti negativi del ciclo economico - politico.***

EFFETTI NEGATIVI

Crescita "a pioggia" di **POLITICHE ELETTORALISTICHE** (per catturare voti) e conseguente ***crescita eccessiva della spesa pubblica*** *e* ***incapacità di affrontare politiche impopolari.***

Dunque il meccanismo di massimizzazione dell'utilità, che nell'economia di mercato determina un aumento del livello di benessere generale, applicato al mercato politico finisce per determinare degli effetti negativi. Da qui la conclusione della necessità di **RIDURRE AL MINIMO L'INTERVENTO PUBBLICO**, che dovrebbe limitarsi a ***fornire le garanzie del funzionamento del mercato***, tutelando i diritti di proprietà o creandone di nuovi lì dove essi sono assenti.

CRITICHE ALLA *PUBLIC CHOICE*

1. **TRASCURA GLI ASPETTI SIMBOLICI E RITUALI DELLA POLITICA**
2. **SCARSE CAPACITA' PREDITTIVE (Perché la spesa pubblica è diminuita nell'ultimo ventennio in molti paesi?)**
3. **NON SI APPLICA AI SISTEMI MULTIPOLARI (Con governi "post-elettorali" e scarsa "*responsivness*" dei governi)**
4. **NON SI ADATTA AI GOVERNI NON DEMOCRATICI**
5. **SOTTOVALUTA GLI EFFETTI DEI FATTORI ISTITUZIONALI (come vincoli dell'azione)**
6. **TEORIA ESPLICITAMENTE NORMATIVA A FAVORE DEL MERCATO (Neo-liberalismo)**

ECONOMIA DEL BENESSERE

Anche l'approccio dell'*Economia del benessere* considera come **unità di analisi** l'***individuo***, come la *Public choice*, dalla quale la differenzia, però, il **metodo** adottato per costruire la propria analisi, che è quello ***induttivo***. Partendo da osservazioni particolari, empiricamente rilevabili, questi autori giungono così a conclusioni significativamente diverse da quelle del precedente approccio, affermando che ***se molte decisioni dovrebbero essere lasciate alla libera azione degli individui attraverso i meccanismi di mercato, non in tutti i casi, però, il mercato è in grado di allocare le risorse in maniera efficiente. In questi casi le istituzioni politiche devono sostituirsi al mercato***. Essi individuano così una serie di ***FALLIMENTI DEL MERCATO***:

I FALLIMENTI DEL MERCATO

MONOPOLIO NATURALE

In settori in cui sono necessari ingenti investimenti infrastrutturali rispetto ai ricavi (*telecomunicazioni, elettricità, trasporto ferroviario*) si determinano ***vantaggi monopolistici*** dell'impresa che per prima riesce a creare le infrastrutture necessarie: ne deriva una ***mancanza di concorrenzialità*** da parte di altre imprese, che può essere corretta solo attraverso l'attività regolativa dello Stato.

ESTERNALITA' NEGATIVE

Certi problemi, come quello dell'**inquinamento ambientale prodotto dalle industrie**, non possono essere risolti dalla ***logica di mercato, che tende a scaricarne i costi sull'intera società***. Solo lo Stato può costringere le aziende a farsi carico dei costi sociali dell'inquinamento da esse prodotto.

INFORMAZIONE IMPERFETTA

In certi casi, delle **asimmetrie informative** ***non consentono a consumatori e investitori di prendere decisioni razionali***. Per questo le *industrie farmaceutiche* non possono immettere sul mercato un farmaco senza aver prima passato una serie di controlli statali a tutela della salute del cittadino.

TRAGEDIA DEI BENI COMUNI

Nel caso delle **risorse naturali di proprietà collettiva** (*le foreste, i pesci nel mare* ,ecc.), ***lasciare questi beni ai singoli utilizzatori (che perseguono benefici di breve periodo) finirebbe per danneggiare la collettività*** con l'esaurimento, nel lungo periodo, di risorse fondamentali come quelle ittiche. Ecco perché su questi beni lo Stato deve vigilare con la sua attività regolativa (divieto di pesca nei periodi di riproduzione, proibizioni di forma di pesca tecnicamente dannose)

CONCORRENZA DISTRUTTIVA

La stessa **concorrenza di mercato, quando raggiunge livelli eccessivi**, può produrre ***effetti collaterali negativi, sui lavoratori e sulla società***. L'eccessivo abbassamento dei margini di profitto conduce, infatti, ad un'eccessiva riduzione dei salari e ad un drastico peggioramento delle condizioni di lavoro (*ad esempio, il lavoro "nero", risparmiare sulla sicurezza di chi lavora*). Anche su questi aspetti è necessario che lo stato vigili ed intervenga con proprie regolamentazioni.

ULTERIORI FALLIMENTI DEL MERCATO

Pubblica istruzione, Ricerca e sviluppo, Arte e cultura, Pace e stabilità sociale: ***tutte queste attività sono produttrici di esternalità positive per la società, ma non sono fornite in modo adeguato dal mercato***. Anche qui è necessario l'intervento dello Stato (in misura variabile a seconda dei casi).

Partendo da queste osservazioni particolari, gli economisti del benessere giungono alla conclusione che i fallimenti del mercato, producendo un danno sociale, richiedono l'intervento dello Stato. **LA QUESTIONE CHIAVE** diventa allora quella di **trovare un criterio appropriato per stabilire nei singoli casi quando l'intervento dello Stato sia davvero utile**. **IL CRITERIO DELL'OTTIMO PARETIANO**, applicabile al comportamento economico di mercato, non è applicabile alle politiche pubbliche. Secondo questo criterio, infatti, ***"l'azione economica va intrapresa solo se offre la possibilità di migliorare la posizione anche di un solo individuo, senza peggiorare quella di nessun altro"***. **Ma tutte le azioni di governo migliorano la situazione di qualcuno a scapito di quella di altri individui** (Ad esempio, *i programmi di sicurezza sociale* vanno a vantaggio di un gran numero di individui, ma danneggiano le classi più ricche; *la carcerazione* serve a mantenere l'ordine sociale, ma va a danno dei carcerati).

La soluzione risiede nel cosiddetto **CRITERIO DI KALDOR**, che consiste nello ***scegliere tra le varie possibilità quelle politiche che massimizzano i benefici rispetto ai costi***.

L'analisi costi/benefici presenta però dei **PROBLEMI DA RISOLVERE**, perché **molto spesso i costi e le conseguenze dell'azione dello Stato sono intangibili, non quantificabili economicamente.** (Ad esempio, la *costruzione di un aeroporto* apporta notevoli benefici per la diminuzione dei tempi di spostamento di uomini e merci, per l'incentivazione dei flussi turistici, per l'aumento dei posti di lavoro, ma ha una serie di ricadute negative su chi abita nelle aree limitrofe, come l'aumento dell'inquinamento acustico e ambientale, il deprezzamento del valore degli immobili, ecc.; la *costruzione di una discarica* può risolvere il problema dello smaltimento dei rifiuti in un'area più o meno vasta, ma crea notevoli inconvenienti a che vi abita vicino, e così via).

L'analisi costi/benefici è complicata dal fatto che nel decidere, oltre ai fallimenti del mercato bisogna tener conto dei possibili ***FALLIMENTI DELLO STATO***, cioè delle ***limitazioni insite nella capacità dell'organizzazione pubblica di rimediare alle insufficienze del mercato***. Lo Stato allora, prima di intervenire, dovrebbe valutare non solo i fallimenti del mercato, ma anche gli stessi pericoli di fallimento del proprio intervento.

I FALLIMENTI DELLO STATO

DISTORSIONE ORGANIZZATIVA

Sostituzione del'obiettivo pubblico con obiettivi "privati" dell'agenzia organizzativa incaricata di produrre un particolare bene o servizio (in termini di *massimizzazione del budget e/o del potere*).

AUMENTO DEI COSTI

La mancanza di un legame diretto tra introiti fiscali e spesa pubblica può portare ad una ***inflazione della spesa*** da parte del governo (il cosiddetto *deficit spending* che gonfia il debito pubblico).

ESTERNALITA' DERIVATE

Riguardano il **possibile impatto negativo, sul piano economico e sociale, delle azioni di governo**. Queste ultime, infatti, possono anche influire negativamente sul livello generale di benessere della società.

TIPOLOGIA DEI BENI SOCIALI E INTERVENTI DELLO STATO

E' possibile classificare i diversi beni sociali in base a due variabili: il grado di **ESCLUDIBILITA'** ***di altri individui dal consumo di un determinato bene***, e la **RIVALITA'**, che riguarda la possibilità o meno di fruizione contemporanea dello stesso bene da parte di tutti e che sussiste ***quando il fatto che un consumatore goda di un determinato bene riduce l'ammontare disponibile di quel bene per altri individui*.**

		RIVALITA'	
		Alta	**Bassa**
ESCLUDIBILITA'	**Alta**	**BENI PRIVATI PURI**	**BENI SEMI-PUBBLICI**
	Bassa	**BENI COLLETTIVI**	**BENI PUBBLICI**

Così definiti i quattro tipi di beni sociali, è possibile individuare su quali tipi di beni lo Stato debba intervenire e con quali modalità:

BENI PRIVATI PURI

La maggior parte dei beni prodotti dalla società rientrano in questa categoria e sono **sia escludibili che rivali**. Lo Stato non deve intervenire sulla produzione di questi beni, ma ***limitarsi a tutelare i diritti di proprietà e prevenire i comportamenti criminali***.

BENI PUBBLICI PURI

Sono beni a **bassa escludibilità e rivalità**, come *l'illuminazione delle strade* o il *mantenimento dell'ordine pubblico*. Essi sono fruiti collettivamente e non possono essere parcellizzabili senza diminuire la somma del bene disponibile. ***Sono i beni tipicamente erogati dallo Stato.***

BENI SEMI-PUBBLICI

Comportano un **consumo non rivale**, ma **possono essere escludibili** (ad esempio, ponti o autostrade). La forma di intervento è quella di prevedere il ***pagamento di un pedaggio***, in modo che chi utilizza la struttura ne sostenga in parte il costo.

BENI COLLETTIVI

Sono **beni ad alta rivalità, ma non escludibili** (ad esempio, le *risorse ittiche* del mare). Qui lo Stato deve intervenire con la sua attività regolativa, tipicamente la ***concessione di licenze***, per prevenire l'esaurimento di tali risorse.

Dunque, sia pur con una serie di distinguo, **l'ECONOMIA DEL BENESSERE giunge a conclusioni molto diverse da quelle della PUBLIC CHOICE**, teoria con cui condivide l'individualismo metodologico, ma da cui differisce per un approccio di tipo induttivo, che si contrappone all'approccio deduttivo della precedente teoria. **I due paradigmi interpretano così in maniera radicalmente opposta la sfida posta dalla logica dell'azione economica razionale nei confronti dell'analisi delle politiche pubbliche**:

PUBLIC CHOICE

Lo Stato, il governo, le istituzioni pubbliche non sono meccanismi automatici capaci di determinare, come per magia, un livello ottimale di beni pubblici e di regolazione. Infatti, quali garanzie esistono che quegli stessi individui che ***nel mercato*** si comportano come *free riders* e scelgono all'insegna del proprio interesse cambino punto di vista e logiche di azione ***nell'arena politica***, diventando disinteressati promotori di "bene pubblico"?

ECONOMIA DEL BENESSERE

Il compito delle istituzioni pubbliche è proprio quello di **correggere i fallimenti del mercato**, attraverso politiche regolative e distributive che consentano ad una collettività di ***perseguire equilibri più efficienti di quelli che raggiungerebbero gli attori economici in base alla sola logica di massimizzazione dell'utilità individuale***.

TEORIE CLASSISTE: IL MARXISMO

LE TEORIE CHE SCELGONO COME UNITÀ DI ANALISI IL GRUPPO ED UTILIZZANO UN APPROCCIO DI TIPO DEDUTTIVO sono le teorie classiste e, tipicamente, **IL MARXISMO**. ***I criteri di appartenenza al gruppo (per i marxisti la classe sociale) sono rilevabili in base a caratteristiche di natura economica (rapporto con i mezzi di produzione) rilevabili in modo oggettivo***, a prescindere dalla *coscienza soggettiva* della propria appartenenza di classe. Tra la struttura economica di classe di una società (determinata dal modo di produzione prevalente) e la **sovrastruttura politica** esiste un rapporto di dipendenza, nel senso che ***lo Stato è considerato uno strumento per il mantenimento di condizioni politiche favorevoli alla classe dominante***, quella capitalista, e dunque **LE POLITICHE PUBBLICHE SONO POLITICHE DI CLASSE.**

In periodi più recenti il filone teorico del **"NEO-MARXISMO" ha cercato di stemperare l'eccessivo determinismo di questa impostazione**. Partendo dalla considerazione che ***la classe capitalista non è omogenea, ma suddivisa in tante frazioni diverse*** (*grande e piccolo capitale, capitale commerciale e capitale industriale*, ecc.), questi autori giungono a teorizzare una ***"AUTONOMIA RELATIVA" DELLO STATO***, *che può avere dunque un suo margine di manovra nell'azione pubblica rispetto agli interessi delle diverse frazioni della classe capitalista*. In realtà questi autori, ritenendo che l'azione dello Stato tener conto degli

"INTERESSI A LUNGO TERMINE" di tutte le frazioni della classe egemone a mantenere condizioni politiche favorevoli alla produzione capitalistica, sono costretti ad introdurre nel loro ragionamento deduttivo una ***DETERMINAZIONE "IN ULTIMA ISTANZA"*** *dell'azione politica dello Stato* che ribadisce sostanzialmente il carattere sovrastrutturale della politica.

PLURALISMO E NEOCORPORATIVISMO

ANCHE NELLE <u>TEORIE PLURALISTE</u> L'UNITÀ DI ANALISI È IL GRUPPO, MA IL METODO DI ANALISI SCELTO È QUELLO INDUTTIVO. Così la Scienza politica americana teorizzò alle sue origini la **"TEORIA DEI GRUPPI"** secondo cui, a detta del suo fondatore ARTHUR BENTLEY, ***"la stessa società non è altro che il complesso dei gruppi che la compongono"***. Questa visione porta ad una drastica **svalutazione del ruolo delle istituzioni politiche**, considerate una ***"semplice arena"*** dove si svolgono i conflitti tra i diversi gruppi di interesse.

Più articolata la posizione di TRUMAN, che distingue tra **interessi "latenti" e "manifesti"** e tra **gruppi "potenziali" e "organizzati"**, per cui *"gli interessi latenti emergendo (diventando manifesti) creano le condizioni per la formazione di gruppi potenziali, che porteranno alla nascita di gruppi organizzati"*. Questa distinzione permette a TRUMAN di mettere in evidenza la **"sovrapposizione delle appartenenze**", per cui lo stesso individuo può appartenere a più gruppi e lo

stesso interesse può essere rappresentato da più di un gruppo.

I **NEO-PLURALISTI**, a loro volta, sottolineano la non eguaglianza dei gruppi e il **peso *maggiormente rilevante dei gruppi imprenditoriali del settore privato***, rispetto ai gruppi del settore pubblico. **Per i pluralisti, comunque, le politiche pubbliche restano il risultato dei conflitti e della collaborazione tra i gruppi, anche se c'è poca chiarezza sul ruolo del governo**, considerato a volte *"arena",* a volte *"cinghia di trasmissione",* a volte *"giudice o arbitro"* dei conflitti tra gruppi.

Diversa ancora la posizione delle **TEORIE NEOCORPORATIVE**, secondo le quali le politiche pubbliche, soprattutto in campo economico, sono definite **dall'interazione istituzionalizzata tra lo Stato ed i gruppi di interesse più importanti,** da esso esplicitamente riconosciuti. E' nei tavoli di concertazione tra ***governo***, ***rappresentanti dei maggiori sindacati*** e ***dirigenti delle associazioni industriali*** che si prendono le decisioni più importanti in materia di politiche pubbliche.

Diverse sono le **CRITICHE MOSSE AL NEOCORPORATIVISMO**:

- si tratta di una ***categoria descrittiva*** di un tipo particolare di accordo politico fra Stato e società che *non è generalizzabile a tutti i paesi*;
- ***non fornisce una definizione chiara della propria unità di analisi***: vi sono infatti *notevoli differenze fra gruppi di interesse economici e gruppi etnici, linguistici o religiosi;*

• non approfondisce cosa determina ***l'influenza dei gruppi in politica***;
• ***non ha una concezione chiara della natura dello Stato***: c'è differenza, infatti, tra un *corporativismo dall'alto*, manifestazione di uno Stato autonomo che prevale sui gruppi, e un *corporativismo dal basso*, in cui lo stato appare al servizio dei maggiori gruppi di interesse.

NEOISTITUZIONALISMO

PASSANDO ALLE TEORIE CHE METTONO LE ISTITUZIONI AL CENTRO DELLA PROPRIA ANALISI, UN APPROCCIO DI TIPO DEDUTTIVO è quello del **NEOISTITUZIONALISMO**, per il quale le politiche pubbliche avvengono attraverso transazioni all'interno delle istituzioni. **Le istituzioni sono *"i mattoni della vita sociale e politica"*,** esse *stabiliscono le regole (formali e informali) che prescrivono ruoli di comportamento, vincolano le attività e danno forma alle aspettative*.
Le istituzioni non sono viste solo da un punto di vista giuridico-formale, ma come organizzazioni le cui caratteristiche ***aumentano o diminuiscono il costo delle transazioni fra gli individui***. Infatti, *nella sfera politica le istituzioni nominano e legittimano gli attori politici ed offrono loro regole di comportamenti coerenti*.
In particolare, **le istituzioni influiscono sulle azioni degli attori**:
• fornendo una ***interpretazione del problema e delle possibili soluzioni***;

- costituendo dei ***limiti (vincoli) alle possibilità di scelta***;
- determinando dei ***vincoli anche alle capacità di attuazione delle scelte***.

STATALISMO

ANCHE LO <u>STATALISMO</u> PRIVILEGIA COME UNITÀ DI ANALISI LE ISTITUZIONI STATALI, COSTRUENDO PERÒ LE SUE GENERALIZZAZIONI SULLA BASE DI UN RAGIONAMENTO INDUTTIVO. E' l'osservazione storica, infatti, a consentire a questi studiosi di mettere in evidenza gli effetti dello sviluppo delle istituzioni dello Stato moderno e contemporaneo sull'evoluzione della società. Lo Stato viene così visto come istituzione guida della società e fattore chiave del processo politico, in una **VISIONE "STATOCENTRICA" dei rapporti tra Stato e Società**. Secondo TEDA SKOCPOL, infatti, ***"gli Stati organizzano e regolano la società. Essi dominano le altre organizzazioni entro un determinato territorio , modellano la cultura e danno forma all'economia".*** Questo perché lo Stato costituisce un'organizzazione sovrana dotata di risorse finanziarie, personali (funzionari specializzati) e cognitive senza pari.

Alcune **<u>critiche allo Statalismo</u>** sono particolarmente rilevanti:

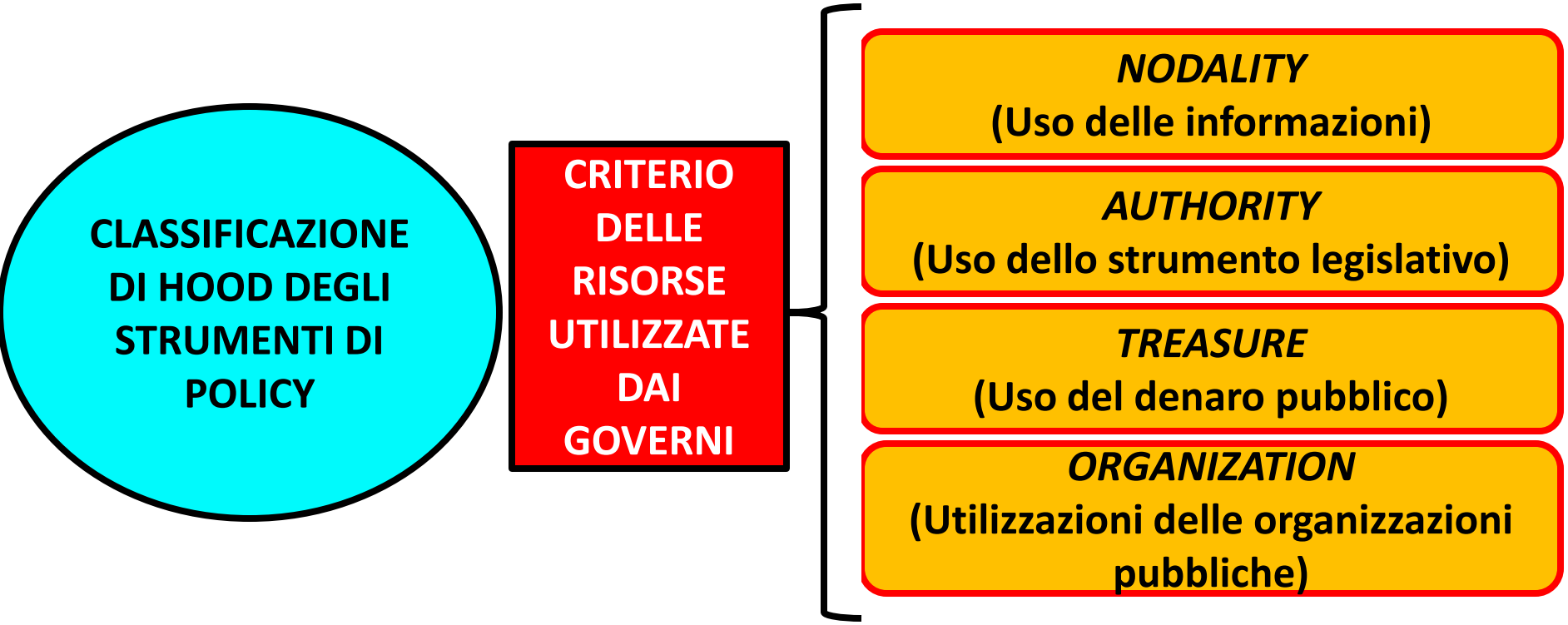
- Constatazione delle ***differenti capacità di far valere la propria volontà da parte degli Stati*** (di fronte a rivoluzioni, atti di disubbidienza civile, ecc.);
- Presenza di ***Stati che elaborano politiche diverse per affrontare gli stessi problemi***.

CLASSIFICAZIONE DEGLI STRUMENTI DI POLICY

Per realizzare una politica pubblica bisogna scegliere quali mezzi adoperare per dare una risposta adeguata a un determinato problema di policy. **LA SCELTA DELLO STRUMENTO** da adoperare è fondamentale per il successo o meno di una politica e **NON APPARE MENO CONTROVERSA DELLA POLITICA STESSA**. Non esiste un tipo di strumento in assoluto "migliore" di un altro: sono fattori contingenti, che possono variare per ogni singola politica oltre che nel tempo, a determinare l'**adeguatezza** dei vari strumenti. Esiste comunque, per ogni politica, un più o meno alto **grado di sostituibilità** degli strumenti di policy, nel senso che ***la maggior parte degli obiettivi di policy può essere realizzata facendo ricorso a più strumenti***. Ad esempio, la *tutela della salute dei cittadini* può essere affidata in modo preponderante ai meccanismi di mercato (come nel sistema statunitense, basato essenzialmente su assicurazioni sanitarie stipulate dal singolo cittadino) oppure può essere lo Stato ad erogare prevalentemente servizi sanitari, finanziandoli con le entrate fiscali (come in gran parte degli Stati europei). Tra queste due possibilità vi sono poi una gamma di comportamenti intermedi per affrontare questo problema di policy.

I CRITERI DI CLASSIFICAZIONE DEGLI STRUMENTI SONO MOLTEPLICI, anche se la maggior parte risultano insoddisfacenti, perché producono categorie troppo ampie e poco esclusive.

Howlett e Ramesh citano, ad esempio, la CLASSIFICAZIONE DI HOOD**,** che individua quattro categorie di ***"risorse di governo":***



Ad esempio, nel caso del ricorso all'***uso della pubblicità da parte del governo per supportare una certa politica*** (si veda la *campagna "pubblicità progresso" del governo italiano*), in quale categoria si può inserire questo strumento, seguendo la classificazione di Hood? Ovviamente in tutte e quattro. Infatti, per condurre una campagna pubblicitaria governativa bisogna raccogliere delle informazioni, far uso dell'autorità legale, utilizzare denaro pubblico e servirsi di un'apposita agenzia statale.

Il criterio di classificazione di gran lunga più efficace appare quello di DOERN E PHIDD, perché ancora una volta (come aveva fatto Lowi nella sua tipologia delle politiche pubbliche) attinge alla radice stessa della politica: ***il rapporto con la "coercizione legittima"***. E' possibile cioè ordinare gli strumenti di policy in base al **grado di coinvolgimento dello Stato nella fornitura di beni e servizi**, distinguendo così una serie di interventi che vanno ***dalla completa "autoregolazione" del cittadino***, che rappresenta un livello nullo di coercizione, ***fino alla "proprietà pubblica"***, che invece rappresenta il livello più alto. Questi autori costruiscono così una **SCALA DI COERCIZIONE** che allinea in senso ascendente i diversi strumenti delle politiche pubbliche lungo un ***ASSE VOLONTARIETÀ-OBBLIGATORIETÀ.*** In questo modo essi identificano dieci diversi tipi di strumenti, che possono essere raggruppati in tre categorie:

STRUMENTI VOLONTARI	In essi **il coinvolgimento del governo appare minimo o nullo** (area della ***non-decisione*** governativa).
STRUMENTI MISTI	Nonostante un **grado più o meno alto di coercizione** presente negli strumenti inseriti in questa categoria, in ultima analisi viene ***sempre salvaguardata la scelta individuale***.
STRUMENTI COERCITIVI	**Carattere vincolante** e massima limitazione della libertà di azione di individui, gruppi e organizzazioni sociali**.** ***Ampia libertà del governo*** (all'interno dei vincoli costituzionali).

Categoria degli strumenti	Grado di coinvolgimento dello Stato	Tipo di strumento
COERCITIVI	*Alto*	EROGAZIONE DIRETTA
		IMPRESA A CONTROLLO PUBBLICO
		REGOLAZIONE
MISTI		TASSE E TARIFFE
		ASTE PER I DIRITTI DI PROPRIETA'
		SUSSIDI
		INFORMAZIONI ED ESORTAZIONI
VOLONTARI		MERCATO
		ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO
	Basso	FAMIGLIA E COMUNITA'

STRUMENTI VOLONTARI

FAMIGLIA E COMUNITÀ

Assistenza ai bambini, agli anziani, ai malati

<u>Azione diretta dello stato</u> (*tagliando i fondi stanziati per i servizi pubblici*). <u>Azione indiretta dello stato</u> (*favorendo il coinvolgimento delle famiglia e della comunità*).

<u>VANTAGGI</u>: maggiore efficienza (*in termini di costi*); maggiore soddisfazione (*di chi è assistito, per il legame affettivo con chi lo assiste*).

<u>SVANTAGGI</u>: iniquità (*per chi non ha familiari disponibili e per le donne che prestano assistenza e contemporaneamente lavorano*).

ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Associazioni di volontariato no profit **(all'interno del Terzo settore)**

<u>Libere dallo Stato</u> (da vincoli *coercitivi*). <u>Libere dal mercato</u> (dal vincolo economico della *redditività* e della *distribuzione dei profitti*)

<u>VANTAGGI</u>: costi più bassi (*utilizzo di lavoro volontario*); flessibilità e velocità di risposta; minore intervento del governo; promozione spirito di comunità (*crescita del "capitale sociale"*).

<u>SVANTAGGI</u>: rischio di burocratizzazione; possibile inefficienza in termini di costi (*se eccessivamente finanziati dallo Stato. Ma anche i finanziamenti privati che ricevono sono un costo per lo Stato, perché fiscalmente deducibili*); limite posto al loro intervento dalla complessità dei problemi economici e sociali contemporanei.

MERCATO

Assistenza sanitaria o istruzione **(acquistate direttamente da strutture ospedaliere o scolastiche che operano secondo la logica del profitto)**

<u>Volontaria interazione tra consumatori e produttori</u>: con soddisfazione di entrambe le parti misurata in termini di *utilità* del bene (per il consumatore) e *profitto (*per il produttore).

<u>VANTAGGI</u>: strumento più adeguato per i *beni privati;* economicità del criterio dell'utilità (*risorse utilizzate solo per quei beni e servizi a cui la società attribuisce valore*); equilibrio concorrenziale e sistema dei prezzi (*beni e servizi offerti al minor prezzo possibile*).

<u>SVANTAGGI</u>: non adatto ai *beni pubblici* ed ai *beni collettivi* (vedi "fallimenti del mercato"); strumento *iniquo* (e chi non ha soldi per pagare?). <u>In pratica non si fa quasi mai ricorso al mercato da solo come strumento di policy</u>: il governo lo combina sempre con altri strumenti (*regolazione, tutela dei consumatori, dei lavoratori e degli investitori*) e lo accompagna frequentemente a *sussidi*, per favorire l'attività auspicata.

STRUMENTI MISTI

INFORMAZIONE ED ESORTAZIONE

La prima tende a rendere più consapevoli le scelte di individui e imprese (es: *informazioni sul turismo*); la seconda tende a modificare le azioni dei soggetti (campagne sugli *effetti dannosi del fumo, di prevenzione AIDS,* contro lo *spreco di acqua ed energia,* ecc.).

Nell'informazione l'intervento dello Stato è più *passivo*, nell'esortazione è più *attivo*, ma, in ogni caso, entrambi gli strumenti comportano un coinvolgimento minimo da parte dello stato.

VANTAGGI: Sono un *buon punto d'inizio* per affrontare un problema, di *facile attuazione*, *poco costosi*, possono essere *facilmente modificati o abbandonati*, sono *coerenti con lo spirito della democrazia liberale*.

SVANTAGGI: strumenti *deboli*, se servono risultati immediati; necessità che l'esortazione sia *combinata con altri strumenti*, per risultare efficace.

SUSSIDI

Finanziamenti ai produttori; agevolazioni fiscali (*tasse alle quali il governo rinuncia*); voucher per i consumatori; prestiti a tasso agevolato *(il sussidio sta nella differenza di tasso rispetto a quello di mercato*)

Strumenti eterogenei, che comportano un <u>maggiore intervento del governo</u>, ma che in alcuni casi (le agevolazioni fiscali) non sono legati alla disponibilità di fondi.

<u>VANTAGGI</u>: strumenti flessibili; incoraggiamento dell'innovazione; costi contenuti (*non tutti li utilizzano*); politicamente più accettabili (*benefici concentrati e costi diffusi*).

<u>SVANTAGGI</u>: spesso necessitano di fondi disponibili ad hoc; costo della raccolta di informazioni (*per stabilire un efficace ammontare dei sussidi*); non adatti in caso di crisi; non facili da eliminare.

ASTE PER I DIRITTI DI PROPRIETA'

Controllo *dell'uso degli agenti inquinanti da parte di imprese industriali*; controllo *dell'inquinamento prodotto dal traffico* nelle grandi città.

In alternativa all'uso della regolazione da parte del governo, <u>introducono regole di mercato anche dove non esistono</u>.

<u>VANTAGGI</u>: Fonte di entrate per lo Stato; facilità di attuazione (*dopo la fissazione della quantità massima consentita, ci si affida alle leggi del mercato*); strumento flessibile (*il governo lo può modificare quando lo ritiene opportuno*).

<u>SVANTAGGI:</u> favorisce la speculazione (*di chi accaparra tutti i diritti, svantaggiando le aziende più deboli*); penalizza chi non può adeguarsi; strumento non equo (*favorisce chi ha disponibilità a pagare*).

TASSE E TARIFFE

Trattenute sul reddito (*per finanziare programmi di previdenza sociale*); incentivi negativi (*per limitare il fumo o l'uso di alcolici*); tariffe d'uso (*misto di mercato e regolazione per controllare le esternalità negative, come per lo smaltimento dei rifiuti*).

Interventi dello Stato <u>per indurre ad un comportamento auspicabile e scoraggiarne uno indesiderabile</u>.

<u>VANTAGGI</u>*: Facili* da mettere in atto; incentivo economico per ridurre l'attività non auspicata: *le imprese ne guadagnerebbero riducendo i loro costi*; favoriscono l'innovazione: *ricerca di alternative più economiche da parte delle aziende*; strumento flessibile: *il governo può adeguarle continuamente;* riducono la necessità di intervento della macchina burocratica: *sono individui e imprese che devono cercare di ridurre l'attività interessata*.

<u>SVANTAGGI</u>: necessità di *molte* informazioni (*per stabilire il livello adeguato dell'intervento*); non efficaci in tempo di crisi; non consentono una pianificazione (*sono affidate a decisioni private*); costi amministrativi onerosi.

STRUMENTI COERCITIVI

REGOLAZIONE

Comando sotto forma di leggi e provvedimenti amministrativi (e relative sanzioni) esercitato dal governo su individui o istituzioni (private, ma anche pubbliche), attraverso agenzie finalizzate allo scopo.

R. ECONOMICA: ***controlli su prezzi, produzione e profitti, per la correzione di squilibri di mercato.*** **R. SOCIALE**: ***controlli in materia di salute, sicurezza, prassi sociali.*** **R. AMBIENTALE**: ***agisce sugli effetti sociali negativi, in materia ambientale, di problemi economici.***

VANTAGGI: **meno informazioni necessarie (*basta stabilire uno standard di comportamento e pretendere la conformità*); maggiore prevedibilità ed efficienza (*rispetto a strumenti meno diretti*); più coordinabile e pianificabile (*per la maggiore prevedibilità*); adatto a periodi di crisi (*risposta immediata*); meno costoso (*del ricorso a sussidi o incentivi fiscali*).**

SVANTAGGI: **Inefficienza economica (*in materia di prezzi può provocare distorsioni del mercato*); risultati non voluti (*effetti negativi di una eccessiva rigidità*); difficoltà in campo sociale (*spesso impossibile definire i comportamenti accettabili*); non sempre applicabile (*impossibile definire tutti gli innumerevoli agenti inquinanti*); costi spesso elevati (*delle informazioni e dell'istruzione di provvedimenti amministrativi*).**

IMPRESE A CONTROLLO PUBBLICO

Realizzano un grado estremo di regolazione, in cui le regole coprono tutta l'attività di una organizzazione e lo Stato-proprietario è in grado di agire a proprio piacimento.

<u>Grado di partecipazione statale all'impresa</u>: *pubblica, sopra il 50%; mista, sotto il 50%*); <u>grado di controllo del governo</u>: *un'azienda totalmente posseduta dallo Stato ma non controllata dal governo non può essere considerata pubblica (es: l'ENI sotto la direzione di Mattei);* <u>grado di inserimento nel mercato</u>: *il profitto può non essere uno degli obiettivi delle imprese pubbliche.*

<u>VANTAGGI</u>: beni e servizi non producibili dal settore privato (*alti investimenti iniziali / bassi ricavi*); minore necessità di informazioni iniziali (*rispetto agli strumenti volontari o alla regolazione*); più semplice rispetto alla regolazione di un intero settore; i profitti possono servire a finanziare la spesa pubblica.

<u>SVANTAGGI</u>: Potere dei manager: *può sfuggire a qualsiasi controllo governativo;* inefficienza: *perché non soggette al rischio di fallimento*; in alcuni casi in regime di monopolio: *i costi dell'inefficienza vengono trasferiti sui consumatori*.

EROGAZIONE DIRETTA

Quando il governo eroga direttamente beni e servizi attraverso gli impiegati della pubblica amministrazione, remunerati con denaro pubblico.

<u>Riguarda la maggior parte delle attività pubbliche</u>: ***difesa nazionale, relazioni diplomatiche, pubblica sicurezza, vigili del fuoco, previdenza sociale, istruzione, gestione del suolo pubblico, viabilità, ecc.***

<u>VANTAGGI</u>: necessità di poche informazioni; capacità, date le loro dimensioni, di accumulare risorse, capacità e informazioni da parte delle agenzie statali preposte; evita i problemi dell'erogazione indiretta dei servizi; internalizzazione delle transazioni: ***minimizza i costi per l'acquisto dall'esterno di beni e servizi*****.**

<u>SVANTAGGI</u>: rigidità (*dovuta al rispetto della legge e delle procedure operative formali*); controllo politico (*possibilità di ingerenze finalizzate ad esigenze di rielezione dei politici; possibilità di direttive incoerenti in conseguenza di pressioni contrastanti sui politici*); costi scaricati sul contribuente; conflittualità (*nel governo, fra i diversi rami della burocrazia o all'interno di singole agenzie*).

IL PROCESSO DI POLICY

Sin dall'inizio, nell'occuparci delle tre diverse "facce" della politica, avevamo accennato alla ***fallacia del "costituzionalismo metodologico"*** in cui cade parte della **SCIENZA POLITICA TRADIZIONALE** (il versante della ***politics***) quando finisce per assegnare ai vari attori e alle varie sedi politico-istituzionali (parlamento, governo, pubblica amministrazione) dei ruoli predeterminati, in base alla costituzione formale o materiale del sistema politico in cui operano. In realtà il dato formale (costituzionale) non rappresenta la descrizione di come funziona realmente la realtà istituzionale, ma piuttosto una *prescrizione dell'ordine sociale costituito.* Utilizzando poi l'approccio del sistema politico, si era sottolineato il ***"pregiudizio inputista"*** della Scienza politica che, nel soffermarsi sulle modalità della conquista del potere e sull'architettura istituzionale, privilegia la logica degli attori e delle istituzioni, concentrandosi sui processi ritenuti essenziali per dare legittimità democratica alle istituzioni politiche (elezioni, partiti e sistemi partitici, rappresentanza degli interessi, rapporti tra i poteri dello Stato, forme di governo). Al contrario l'**ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE**, nel porre al centro della sua attenzione l'esercizio del potere, cioè la logica dell'azione e dei suoi risultati, ha sviluppato un ***"orientamento di tipo outputista"***, volto a conseguire una comprensione più realistica di come operano i sistemi politici avanzati, cioè di come individuano i problemi da affrontare, giungono a prendere una decisione,

la mettono in opera, e di come, infine, ne valutano la legittimità e l'efficacia. Emergono già da queste considerazioni le diverse **FASI DEL PROCESSO DI POLICY, *dalla individuazione dei problema (formazione dell'agenda), alla discussione e alla scelta fra diversi possibili modi di intervenire (formulazione delle politiche), alla decisione vera e propria, alla fase di attuazione e, infine, ai differenti modi di valutare le politiche.***

Nell'adottare un modello processuale non bisogna però dimenticare che si tratta di un'operazione analitica, che serve a comprendere la realtà rendendola più intellegibile, ma che ***non può essere interpretato come una rigida successione temporale di fasi distinte***. Non è infatti scontato che le fasi si sviluppino seguendo una specifica sequenza istituzionale (per cui una legge è formulata dall'organo legislativo e poi attuata dagli organi esecutivi): a volte la formulazione di una politica può svilupparsi durante la fase di implementazione, quando, in presenza di una legislazione ambigua o vaga, gli attori decisionali debbono valutare alternative e prendere decisioni rilevanti al momento dell'attuazione; in altri casi l'implementazione precede la formulazione, quando l'*output* formulativo interviene a formalizzare decisioni precedentemente prese e attuate nelle arene implementative. **In realtà, tra le diverse fasi esistono molteplici feedback che rendono il processo tutt'altro che unidirezionale, né bisogna dimenticare che il processo di *policy è* un *PROCESSO CIRCOLARE***, in cui non esiste una fase iniziale ed una terminale, perché la stessa valutazione anche quando è realizzata *"ex*

post", per valutare l'impatto di una determinata decisione (ma vedremo come non si tratti dell'unico tipo possibile di valutazione, perché si può valutare anche *"in itinere"* o anche *"ex ante"*) può portare non alla "terminazione" del programma, ma ad un nuovo inizio.

FORMAZIONE DELL'AGENDA

Nell'accostarci alla prima fase del processo di policy, quella in cui un determinato problema sociale entra a far parte dell'agenda politica (viene cioè tematizzato politicamente) bisogna premettere che accanto al **processo decisionale** esiste un altrettanto importante (e spesso più importante) **processo non decisionale**: ***a fronte dei problemi inseriti nell'agenda politica, ve ne sono altri che ne restano fuori***.

Negli studi sul potere politico, alcuni autori, come Wright Mills, si sono concentrati sul potere decisionale esercitato da una ristretta élite, altri, come Bachrach e Baratz, hanno sottolineato come sia più importante prendere in considerazione ciò che non arriva ad essere formalizzato come un problema politico da affrontare: ***alle decisioni, insomma, si contrappone l'importanza delle non-decisioni***.

APPROCCIO DECISIONALE

IL POTERE È CONCENTRATO (tanto a livello nazionale, quanto a livello locale) **NELLE MANI DI UNA RISTRETTA ÈLITE**. ***Bisogna quindi analizzare le decisioni effettivamente prese in una data collettività per rendersi conto di come le preferenze di alcuni gruppi siano sistematicamente privilegiate***.

APPROCCIO NON DECISIONALE

Esiste una ***"SECONDA FACCIA NASCOSTA DEL POTERE"***, che riguarda ciò che accade **nella fase pre-decisionale**, che finisce per costituire la sede privilegiata del potere. ***A questo livello il potere consiste in un processo di soppressione e limitazione del processo decisionale***, messo in atto da chi controlla la formazione dell'agenda e i mezzi di comunicazione pubblica, ***attraverso la "mobilitazione del pregiudizio",*** cioè la mobilitazione di valori e credenze dominanti, rituali e procedure istituzionali (le cosiddette *"regole del gioco"*) che tutelano gli interessi "forti" a scapito di quelli "diffusi". E' quello che, in termini sistemici, viene definito **IL MECCANISMO DEL *GATEKEEPING*** che, attraverso forme strutturali e culturali, sbarra l'ingresso nel sistema politico a certi tipi di domande.

La formazione dell'agenda, in quanto complesso processo di definizione della situazione e delle alternative che in una data situazione sono accessibili, costituisce **un processo non oggettivo e di natura conflittuale**:

PROCESSO NON OGGETTIVO

Presuppone la **decisione soggettiva** di quanti, ***a nome della società***, definiscono come "problema sociale" un certo fenomeno.

PROCESSO CONFLITTUALE

Insieme di gruppi ed istituzioni che lottano per sottolineare (o negare) la rilevanza politica di un problema, per l'accettazione di ipotesi causali e per la fissazione di responsabilità.

DUE TIPI DI AGENDA

PUBBLICA

Definita anche agenda **SISTEMICA**, **POLITICA**, o agenda **DI DISCUSSIONE**, comprende i ***problemi percepiti come materia di dibattito pubblico in una collettività data***. Vi prendono parte un gran numero di attori sociali.

DECISIONALE

Definita anche agenda **DI GOVERNO**, **ISTITUZIONALE**, o **DI INTERVENTO**, è più ristretta della prima, e comprende ***gli interventi attivi da compiere da parte delle autorità pubbliche***.

CICLO DI TEMATIZZAZIONE / DETEMATIZZAZIONE

Riguarda **L'ISCRIZIONE O LA DERUBRICAZIONE NEL TEMPO DI UN PROBLEMA DALL'AGENDA PUBBLICA**. Dopo una *fase di attenzione e mobilitazione* dell'opinione pubblica intorno ad un certo tema, questo (per svariati motivi) viene fatto cadere, per essere magari ripreso dopo un certo tempo. E' quanto accade, ad esempio, per i **PROBLEMI STAGIONALI**: *siccità nei periodi estivi* (***politiche idriche***); *inizio anno scolastico* (***politiche scolastiche***); *calamità naturali* (***politiche dell'emergenza***).

Il processo di formazione dell'agenda può essere **monopolizzato da un unico attore**, oppure può essere espresso da un **contesto pluralista**. Nel primo caso, appare preponderante il ruolo dei partiti, della burocrazia o del governo, che controllano completamente la funzione di *gatekeeping*. Nel secondo, diversi attori (ufficiali e ufficiosi) sono coinvolti nel processo di mobilitazione per collocare in agenda un determinato problema.

Gli **ATTORI** che si mobilitano socialmente e politicamente, attraverso forme di partecipazione convenzionali e non convenzionali, sono principalmente **movimenti, gruppi di interesse e partiti**. Questi soggetti si comportano come degli ***imprenditori di policy***, disposti ad investire le proprie risorse in vista di politiche future che essi favoriscono. Oltre a questi soggetti più attivi esiste poi un **PUBBLICO**, fatto di spettatori che mostrano un ***interesse variabile*** per le questioni sul tappeto.

FORMAZIONE DELL'AGENDA IN UN CONTESTO PLURALISTA

ATTORI

- **GRUPPI DI IDENTIFICAZIONE**
  - Sono **più attivi**; possono avere **scopi *correttivi*, *strumentali*, *migliorativi*** o frutto di una ***reazione circonstanziale***.
- **GRUPPI DI ATTENZIONE**
  - Sono **meno attivi**.

PUBBLICO

- **INTERESSATO**
  - **Pochi, che partecipano molto.**
- **MASSA**
  - **Molti, che partecipano poco.**

Sul tema delle modalità che può assumere il processo di formazione dell'agenda (***agenda setting***), di particolare rilievo appaiono sia i modelli elaborati da Cobb, Ross e Ross, che il modello della "finestra di policy" elaborato da Kingdon.

- **I TRE MODELLI ELABORATI DA COBB, ROSS E ROSS** (il modello di ***"inizio dall'esterno"***, quello di ***"mobilitazione"*** e quello di ***"inizio dall'interno"***) furono inizialmente usati per spiegare la formazione dell'agenda in tre regimi politici diversi, le *democrazie pluraliste*, i *regimi totalitari* e quelli *autoritari e corporativi*; ma possono anche essere considerati come tre forme concorrenti e complementari all'interno di un unico regime, *quello delle democrazie pluraliste*.
- **IL MODELLO DI KINGDOM**, invece, coglie in maniera efficace come, perché un problema di policy possa fare pienamente il suo ingresso nell'agenda decisionale, sia necessaria la contemporanea confluenza di tre diversi aspetti (la ***percezione del problema***, le ***proposte di soluzione*** e la ***volontà politica*** dei decisori di affrontarlo realmente). I tre flussi indicati operano in campi diversi e seguono strade parzialmente indipendenti, che rendono particolarmente difficile un loro incontro, se non in presenza di particolari opportunità. Solo quando le loro strade si intersecano (per la percezione dell'assoluta imprescindibilità di un problema, in situazioni particolarmente critiche o per le particolari capacità di un imprenditore di policy) si apre una **"FINESTRA DI POLICY"**, per cui ***le soluzioni si combinano con i problemi ed entrambi si congiungono favorevolmente con le forze politiche.*** E' a questo punto (e solo se queste tre condizioni si verificano contemporaneamente)

che la questione entra nell'agenda decisionale e può prendere avvio il processo di costruzione di una politica pubblica.

A MODELLO DI COBB, ROSS E ROSS

INIZIO DALL'ESTERNO
(Dall'agenda sistemica all'agenda istituzionale)

Attori esterni alle sedi decisionali pubbliche agiscono al fine di inserire una questione nell'agenda pubblica (sistemica), premendo perché venga successivamente iscritta nell'agenda istituzionale. Ruolo centrale dei ***gruppi di pressione*** e dell'***attività di lobbiyng***.

MOBILITAZIONE
(Dall'agenda istituzionale all'agenda sistemica)

Sensibilizzazione dall'alto dell'opinione pubblica e costruzione del consenso atto a supportare la decisione pubblica. ***Ruolo centrale dei decision-makers***.

INIZIO DALL'INTERNO
La politica non entra nell'agenda pubblica, ma resta nell'agenda istituzionale)

Gruppi specializzati promuovono una politica, d'intesa con il governo (che funge da mediatore) senza un particolare coinvolgimento del pubblico. E' la ***situazione tipica dei sistemi neo-corporativi***.

B

MODELLO DI KINGDON

Bisogni e desideri degli individui, percepiti come problemi pubblici.

Esame dei problemi e percezione di soluzioni da parte di esperti.

FLUSSO DI PROBLEMI

FLUSSO DI POLITICHE

FINESTRA DI POLICY

FLUSSO DI POLITICA

- Mutamenti dell'opinione pubblica;
- Ricambio della classe politica;
- Campagne proposte da gruppi di interesse.

FORMULAZIONE DELLE POLITICHE E MODELLI DECISIONALI

La fase decisionale del processo di policy affonda le sue radici nella **formulazione delle politiche**, ***momento in cui vengono identificate le opinioni alternative in merito alla soluzione di un problema di policy*** tematizzato nell'agenda istituzionale. Della formulazione delle politiche è importante mettere in evidenza alcuni aspetti:

PROCESSO STRETTAMENTE POLITICO

Le decisioni sulle politiche pubbliche hanno sempre natura politica, perché **creano "vincitori e vinti"** (e questo anche quando si decida di non decidere, di non agire).

DIMINUZIONE PROGRESSIVA DEGLI ATTORI DI POLICY

In questa fase vengono **esclusi tutti gli attori non statali**: vi partecipano solo politici, giudici e funzionari del governo dotati di potere di prendere decisioni autoritative in una determinata area di politiche.

GRADO VARIABILE DI LIBERTA' DEI DECISORI

LIVELLO MACRO

Influenza delle strutture costituzionali. Ad es: le ***democrazie parlamentari*** (*bipartitiche bipolari, multipolari*); le ***democrazie presidenziali*** (*governo diviso/unito*).

LIVELLO MICRO

Diversi **background, conoscenze e preferenze politiche dei decision makers** che influenzano la soluzione dei problemi.

L'azione amministrativa e le politiche pubbliche riflettono delle **RAZIONALITA' DECISIONALI PLURIME** che, collegate alle diverse situazioni decisionali, danno vita a **QUATTRO MODELLI DECISIONALI DIVERSI**:

PROSPETTIVE DI ANALISI DEL DECISION-MAKING

- **RAPPORTO CON LA RAZIONALITA'** — Ruolo delle **informazioni.**
- **RAPPORTO CON IL POTERE** — Ruolo degli **interessi.**

DUE DIVERSI PIANI DELL'AZIONE RAZIONALE

- **ACQUISIZIONE ED ELABORAZIONE DELLE INFORMAZIONI** — Riguarda la conoscenza (il controllo) dei mezzi e delle loro conseguenze.
  - **Informazione(*completa/incompleta*);**
  - **Conseguenze (*certe/incerte*);**
  - **Alternative di azione (*accessibili/non accessibili*).**
- **REGOLAZIONE DEL CONFLITTO E FORMAZIONE DEL CONSENSO** — **Accordo/conflitto sui fini = decisione *parametrica/strategica.***

ACCORDO SUGLI OBIETTIVI (FINI)

CONOSCENZA MEZZI ALTERNATIVI E CONSEGUENZE

	ELEVATO (Situazione parametrica)	BASSO (Situazione strategica)
ELEVATA (Informazione completa)	**RAZIONALITA' SINOTTICA** •PROCESSO: *programmato*; •DECISIONE: *ottimizzante*; • STILE: *calcolo razionale*; • SITUAZIONE: *parametrica*.	**RAZIONALITA' INCREMENTALE** •PROCESSO: *negoziato*; •DECISIONE: *accettabile*; • STILE: *cooperazione;* • SITUAZIONE: *interdipendenza*
BASSA (Informazione incompleta)	**RAZIONALITA' LIMITATA** •PROCESSO: *pragmatico*; • DECISIONE: *soddisfacente*; • STILE: *giudizio*; • SITUAZIONE: *incertezza*.	**BIDONE DELLA SPAZZATURA** • PROCESSO: *caotico*; • DECISIONE: *casuale*; • STILE: *improvvisazione*; • SITUAZIONE: *ambiguità*.

DECISORE = ATTORE UNICO

DECISORI = ATTORI MULTIPLI

1 MODELLO RAZIONALE - SINOTTICO

Questo modello di razionalità parte dal presupposto della piena applicabilità della logica dell'azione economica ai comportamenti politico - amministrativi. Può funzionare solo nel caso in cui si verifichi una **informazione sinottica**, cioè un *elevato grado di certezza su mezzi, informazioni ed esiti*, ed una **piena coincidenza tra le preferenze dei partecipanti alle decisioni**. In questo caso si potrà realizzare un **PROCESSO DECISIONALE STRUTTURATO E SEQUENZIALE DI TIPO RAZIONALE:**

- ***Scala di priorità*** dei valori (obiettivi) del decisore;
- ***Conoscenza di tutti i mezzi*** utilizzabili per raggiungere l'obiettivo;
- ***Valutazione di tutte le conseguenze*** dell'uso di un mezzo rispetto all'obiettivo da perseguire;
- ***Scelta del mezzo che massimizza i benefici e minimizza i costi*.**

Va subito notato che questo modello di stampo economicista, definendo come razionale quel comportamento che è appropriato per il conseguimento di fini specifici nel contesto di una situazione data, approda ad un **concetto di "razionalità sostanziale"** perché tiene conto dei **VINCOLI POSTI DALLA SITUAZIONE ESTERNA,** mentre si disinteressa del tutto degli attori che prendono le decisioni (di cui si da per presupposto un "comportamento razionale"). ***In realtà esistono vari tipi di limitazioni che caratterizzano, sotto diversi aspetti, gli attori decidenti e***

riguardano le loro conoscenze, le loro capacità di calcolo, i condizionamenti culturali e ambientali e così via. **Bisogna dunque approdare ad una concezione della razionalità che tenga conto di comportamenti che si adeguano non solo ai vincoli imposti dalla situazione esterna, ma anche ai VINCOLI INTERNI, insiti nelle caratteristiche dei decisori e delle loro capacità e potenzialità.**

Nella maggior parte dei casi, il quadro appare ben diverso da quello prefigurato dal modello della razionalità sinottica:

- ***Gli obiettivi dei programmi di intervento pubblico sono vaghi e generici***, se non a volte meramente simbolici;
- ***Le informazioni sono incomplete e frammentarie***, sia sui mezzi alternativi, che sulle possibili conseguenze del loro uso;
- i soggetti coinvolti nel processo decisionale sono portatori di ***interessi e preferenze spesso contrapposti***;
- Questo approccio non tiene conto del ***carattere multidimensionale delle motivazioni umane***, né delle ***dimensioni a-razionali*** (intuizioni, emozioni).

2 MODELLO DELLA RAZIONALITA' LIMITATA

Molte delle critiche all'applicabilità della razionalità sinottica al processo decisionale pubblico sono state formulate da HERBERT SIMON che, alle pretese "globali" del primo modello, contrappone una visione alternativa basata su quella che egli definisce una **"RAZIONALITÀ LIMITATA"**. **Pur restando all'interno di una situazione parametrica (in cui i fini non rappresentano un problema), Simon ricava una immagine ben diversa dell'attività decisionale, secondo cui l'uomo, più che "animale ottimizzante" (*optimizing*) è un "animale che si accontenta" (*satisficing*).**

Per decidere bisogna ridurre la complessità e l'uomo amministrativo, dice Simon, sa bene che le sue scelte poggiano su ***un'immagine semplificata della situazione***, comprensiva solo di alcuni dei fattori che egli ritiene più rilevanti ed essenziali. **Nelle grandi organizzazioni** come quella amministrativa esiste poi una particolare **"RAZIONALITÀ PROCEDURALE"** derivata dall'organizzazione stessa che, ***attraverso la diffusione di prassi costanti, di routine e di procedure standardizzate, oltre che attraverso la specializzazione dei compiti e la divisione del lavoro, fornisce ai propri membri le premesse di fatto e di valore per le loro decisioni.***

Così, nel modello di Simon, un'immagine semplificata della situazione (necessaria, però, per ridurre la complessità del reale), in cui appare limitata la conoscenza dei mezzi e la prevedibilità delle conseguenze, consente una ***SCELTA SODDISFACENTE***, ma lontana da qualsiasi comportamento ottimizzante.

3 MODELLO INCREMENTALE

L'emergere di forme di razionalità differenti da quella del modello razional-sinottico è collegato alla **EVOLUZIONE DELLE FUNZIONI DELLO STATO**, nel passaggio **dal modello classico liberale di uno Stato limitato e garantista**, ispirato ad una razionalità legale di stampo weberiano volta a produrre decisioni autoritative basate su ordine, regolamento e controllo, **ad uno Stato in cui cresce sempre più l'intervento pubblico nell'economia e nella società**. Le nuove fattispecie di *policy making* appaiono infatti sempre più incongruenti con la razionalità legale e con le strutture politico-amministrative che quella razionalità incorporano. In base a queste considerazioni, si possono distinguere **TRE DIFFERENTI TIPI DI RAZIONALITÀ:**

LEGALE - RAZIONALE

Appare **legata alle limitate funzioni dello Stato liberale "classico"**, in cui l'autorità di chi prende le decisioni appare rapportata a principi di certezza e prevedibilità. Qui ***gli obiettivi appaiono inequivocabilmente definiti e la disponibilità di conoscenze e di mezzi organizzativi adeguati appare sufficiente a realizzare tali obiettivi***.

SPERIMENTALE

In questo tipo di razionalità ricadono le funzioni pubbliche, di recente emersione, che vedono gli apparati amministrativi interagire nell'economia e nella società. A fronte di ***obiettivi definiti*** si riscontrano, in questo caso, ***conoscenze e mezzi organizzativi spesso inadeguati a realizzare tali obiettivi***. In questo caso il decisore sarà costretto ad aggiustare il tiro sperimentando sempre nuove soluzioni (modificando e adeguando i mezzi organizzativi e procurandosi le opportune conoscenze) fino a ***conseguire dei risultati efficaci.***

CONFLITTUALE

Oggi sempre più la pubblica amministrazione tende a farsi mediatrice di interessi articolati, in maniera competitiva o complementare, dei gruppi organizzati operanti nella società civile. In questo caso ciò che più conta è il grado di ricettività e di accettabilità delle decisioni prodotte. Ciò significa che ***chi decide appare impegnato soprattutto in attività di negoziazione, arbitrato, trattativa, scambio, tutte intese a pervenire ad una definizione accettabile degli obiettivi, per loro natura ambigui ed equivoci all'inizio del processo decisionale***.

IL MODELLO DELLA RAZIONALITÀ INCREMENTALE proposto da CHARLES LINDBLOM appare quello maggiormente in grado di tener conto delle forme di razionalità differenti da quella legale-razionale, perchè accanto alla **COMPLESSITÀ TECNICA**, inerente ai ***limiti cognitivi delle decisioni***, considera anche la **COMPLESSITÀ POLITICA** del processo decisionale, che comporta una serie di ***limiti strategici all'azione del decisore***.

Per quanto riguarda il primo aspetto, Lindblom continua sulla strada di Simon, notando in particolare come spesso sia ***impossibile separare gli obiettivi dai mezzi*** (tanto che, *in molti casi, gli obiettivi vengono scelti in base all'esistenza di mezzi per realizzarli*), e anche ***il numero di conseguenze prese in considerazione è molto limitato***. Considerata poi la presenza di ***procedure standardizzate*** (che è costoso innovare), egli può così spiegare perchè **la maggior parte delle decisioni della pubblica amministrazione sono di TIPO INCREMENTALE**, nel senso che *partono da una comparazione con le decisioni precedentemente prese, dalle quali tendono a discostarsi di poco, attraverso aggiustamenti successivi.*

L'innovazione del modello di Lindblom riguarda però soprattutto **il secondo aspetto**. Qui l'accordo sui fini non è più dato per scontato; al contrario, ***le decisioni vengono prese in un contesto di interdipendenza tra attori multipli, con preferenze ed identità distinte***. Nel modello incrementale, infatti, la formulazione delle politiche diviene anche un **processo di composizione del conflitto**, per cui ***la***

scelta razionale diviene quella che garantisce l'accordo tra gli interessi coinvolti. Attraverso la discussione, la negoziazione, lo scambio, o anche a volte decisioni unilaterali, si cerca di provocare delle risposte negli altri attori/decisori, in un **modello di "reciproco aggiustamento partigiano"**. Ne deriva un modello di ***razionalità quasi "sperimentale"***, in cui si va avanti per piccoli passi con *approssimazioni successive che producono scelte incrementali che si scostano poco rispetto a quelle fatte in precedenza, pronti poi ad "aggiustare il tiro", se le decisioni prese provocano eccessive reazioni e conflitti.*

In fondo il modello di Lindblom finisce per descrivere la logica di funzionamento delle democrazie pluraliste dove, come scrive Luigi Bobbio, ***"non esiste una mente centrale in grado di vedere tutto"*** e dove ***"la razionalità non è garantita a priori dal calcolo, ma scaturisce piuttosto a posteriori dall'interazione sociale"***.

Questo preteso accostamento alla logica democratica solleva però delle **CRITICHE**. AMITAI ETZIONI, ad esempio, rileva non solo **il conservatorismo di questa forma di processo decisionale**, che ***si riferisce alle decisioni ordinarie (le micro-decisioni), trascurando così completamente le decisioni strategiche su problemi fondamentali***, ma anche **la sua anti-democraticità**, perché ***"l'aggiustamento reciproco favorisce i gruppi ben organizzati e agisce contro le categorie sottoprivilegiate".***

4 MODELLO DEL "BIDONE DELLA SPAZZATURA"

Secondo questo ulteriore modello, elaborato da COHEN, MARCH ed OLSEN, **le condizioni di contingenza e imprevedibilità del processo decisionale ne mettono in evidenza la sostanziale casualità, rendendolo un processo di "anarchia organizzata"**. **La decisione nasce infatti dall'incontro e dal gioco di interdipendenza fra una serie di fattori eterogenei:**

- **I PROBLEMI (P)** sono distinti dalle scelte, e ***possono rimanere insoluti anche dopo le scelte***.
- **LE SOLUZIONI (S)** non sempre vengono create appositamente per risolvere un determinato problema. Spesso preesistono al problema (***soluzioni in cerca di problemi***).
- **GLI ATTORI PARTECIPANTI (A)** vanno e vengono e sono ***condizionati da limiti di tempo e di attenzione***.
- **LE OPPORTUNITA' DI SCELTA (O)** si addensano ***in luoghi decisionali ad hoc e sedi istituzionali*** (come *consigli di amministrazione, comitati direttivi, giunte esecutive, commissioni*).

Una situazione decisionale caratterizzata in questo modo appare pertanto per questi autori come ***"il luogo di incontro tra problemi che cercano trattamento, soluzioni che cercano problemi e partecipanti che cercano problemi da risolvere,***

soddisfazioni per interessi, o alleanze da stipulare", come in un **BIDONE DELLA SPAZZATURA** in cui i vari elementi del processo decisionali sono mischiati e vengono pescati a caso.

Se dunque **la logica del processo decisionale** *dovrebbe rispettare una sequenza che parte dai problemi, considera le diverse opportunità di scelta, tiene conto dei diversi attori partecipanti ed arriva a delle soluzioni* (quindi: **P - O - A - S**), **nelle situazioni decisionali ambigue** ***le sequenze possono essere le più diverse*** (**S - O - P - A**; oppure: **O - A - S - P**; o ancora: **A - S - P - O**).

Questo modello decisionale, nonostante si proponga di illustrare gli aspetti non razionali del processo decisionale pubblico, rappresenta tuttavia anch'esso una forma, sia pur diluita, di razionalità: infatti, si può anche affermare che ***"quel che appare caotico e casuale possiede una nascosta struttura logica e risponde ad una esigenza funzionale"***.

La principale **CRITICA** che si può rivolgere a questo modello è che esso **non è certamente generalizzabile**: in particolare, esso *non appare adatto a interpretare il funzionamento di interi settori politico-istituzionali*. A tal proposito, si può osservare che l'ambiguità e l'incertezza dei processi decisionali possono trovare un significativo argine nella **capacità delle istituizioni di creare delle cornici di senso in cui inquadrare l'azione sociale**, come dimostra un approccio differente, quello neo-istiuzionale, che, pur non rientrando nei quattro tipi di razionalità fin qui presentati, risulta ad essi complementare.

5

MODELLO NEO - ISTITUZIONALE

Come si è detto, **L'APPROCCIO NEO - ISTITUZIONALE APPARE COMPLEMENTARE RISPETTO AI QUATTRO MODELLI DI RAZIONALITÀ DECISIONALE**. In esso **alla logica della consequenzialità** (dove il processo decisionale viene presentato come il risultato di un calcolo razionale, anche se la razionalità può essere "pura" o "limitata", e la situazione parametrica si può trasformare in una situazione strategica in cui appare centrale il grado più o meno alto di disaccordo sui fini e la conseguente conflittualità fra gli attori, o, infine, la razionalità si stempera ulteriormente, senza però scomparire del tutto, nella contingenza e imprevedibilità dello stesso processo decisionale) **si contrappone infatti la logica dell'appropriatezza**, in base alla quale ***la razionalità consiste nella conformità a regole, norme e valori e da azioni basate sul riconoscimento di identità collettive***.

Nell'**esempio di Norbert Elias** citato nel testo emerge chiaramente l'appropriatezza dell'insegnamento del duca di Richelieu al figlio rispetto all'**etica economica aristocratica** (lo ***"sciupìo onorifico" come espressione del prestigio sociale***) contrapposto all'**etica economico borghese** (basata sulla ***valorizzazione del risparmio e dell'investimento, in vista di guadagni futuri***). Ciò significa che, in contesti altamente istituzionalizzati, i comportamenti degli individui appaiono fortemente vincolati, per cui l'azione decisionale è improntata alla conformità a

regole, piuttosto che azione orientata allo scopo. Emerge allora che:

VINCOLI ISTITUZIONALI ALL'AZIONE SOCIALE

- **ASPETTO NORMATIVO** — **Insieme di norme e valori diffusi.**
- **ASPETTO REGOLATIVO** — **Tessuto di regole comportamentali e di procedure.**
- **ASPETTO COGNITIVO** — **Fascio di significati condivisi, di mappe cognitive e di schemi regolativi di appropriatezza delle azioni che forniscono senso all'interazione quotidiana.**

In sostanza i vincoli istituzionali si informano ad una **logica retrospettiva** (che guarda a ciò che è stato, piuttosto che a ciò che sarà), che appare in grado di ridurre la complessità dell'azione individuale e collettiva attraverso la ***conformità alle condizioni di partenza***.

MESSA IN OPERA (IMPLEMENTAZIONE) DELLE POLITICHE

Negli studi sulle politiche pubbliche a lungo si è attribuito scarso interesse alle attività successive alle decisioni adottate in sedi politiche. Infatti, in conformità con le teorie tradizionali sulla burocrazia, l'attività di traduzione in azioni, da parte degli apparati burocratici, delle decisioni approvate dai parlamenti e dai governi veniva considerata un mera «esecuzione» di ciò che era stato deciso altrove, dunque veniva data per scontata. Se, tuttavia, una simile visione appare plausibile quando l'azione dello Stato è ancora limitata alle politiche tradizionali (come la politica commerciale e monetaria o quella di difesa e a tutela dell'ordine interno), essa appare sempre più inadeguata man mano che l'intervento dello Stato abbraccia nuovi tipi di politiche ben più complesse, nel campo dell'economia, del *welfare* o, più di recente, nel campo della tutela delle risorse ambientali.

Alla luce dei risultati di una serie di ricerche sul campo (condotte negli Stati Uniti a partire dagli anni '70) che mettono in evidenza il ***deficit di attuazione*** di molte politiche pubbliche, emerge chiaramente come l'uso dello stesso termine **«esecuzione»** appaia fuorviante, e si passa così all'uso di termini diversi (come **«implementazione»**, **«messa in opera»** o lo stesso **«attuazione»**) che mettono meglio in evidenza il carattere autonomo spesso assunto dalla fase successiva a quella della formulazione delle politiche.

Se dunque a lungo lo **STUDIO DELLE POLITICHE PUBBLICHE** si è concentrato **a monte** sulla ***fase del decision-making*** (messa a punto di un processo decisionale ottimizzante o almeno soddisfacente), e **a valle** sulla ***fase della valutazione*** (fondata sulla convinzione della misurabilità dei risultati di una politica e della possibilità di isolare una chiara relazione di causa - effetto fra programmi ed esiti), gli studi sulla implementazione delle politiche sviluppatisi nel mondo anglosassone a partire dagli anni '70 tendono a mettere in rilievo l'importanza di approfondire i tratti distintivi della ***fase della messa in opera*** delle politiche, **l'anello mancante** che sta fra le due fasi suddette.

LA DEFINIZIONE CLASSICA DEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE SOTTOLINEA GLI ASPETTI DECISIONALI DI QUESTO PROCESSO: esistono, infatti, **una serie di atti decisionali successivi a quelli che costituiscono il processo di formulazione delle politiche** e che invece sono proprio caratteristici di questo "anello mancante", cioè della fase di messa in opera. L'esistenza di questi ulteriori aspetti decisionali mette in evidenza che l'interazione fra il momento della fissazione degli obiettivi e le azioni dirette a realizzarli costituisce un **CONTINUUM FRA POLICY E AZIONE**, in cui *quest'ultima non può essere interpretata in termini rigidamente sequenziali e meccanici come un'operazione di mera esecuzione*.

Fasi decisionali successive a quella della formulazione dele politiche
MESSA IN OPERA
CONCRETIZZAZIONE DEL PROGRAMMA
ATTI ESECUTIVI
PIANI
INTERPRETAZIONE GIURISDIZONALE DELLA LEGGE
FINANZIAMENTO DEL PROGRAMMA
ORGANIZZAZIONE DELLE RISORSE MATERIALI E PERSONALI RILEVANTI
ESECUZIONE IN SENSO STRETTO

PRESSMAN E WILDAVSKY, pionieri degli studi sull'implementazione, hanno suggerito (in edizioni successive del loro fondamentale studio *"Implemetation"*, la cui prima stesura risale al 1973) **DUE VISIONI PARZIALMENTE DIVERSE DI QUESTO PROCESSO E DEL SUO RAPPORTO CON LA FASE PRECEDENTE:**

- la prima è una **VISIONE LINEARE**, dove una policy può essere equiparata ad una vera e propria ***ipotesi*** che individua le pre-condizioni iniziali di una politica, a cui corrispondono una serie di ***azioni*** a valle della politica, secondo lo schema delle conseguenze previste (*se….allora*);
- anni dopo gli autori attenuano quella immagine lineare, facendo emergere una diversa visione in cui l'implementazione è vista come un **PROCESSO EVOLUTIVO**, che ne sottolinea le capacità trasformative rispetto alla politica precedentemente formulata: mettere in atto una politica significa anche trasformarla, utilizzando dei ***meccanismi di apprendimento*** che scaturiscono dall'esperienza fattuale.

CONTINUUM POLICY - AZIONE

→ **IMPLEMENTAZIONE COME PROCESSO LINEARE**
(Schema delle conseguenze previste: *se…allora*)

→ **IMPLEMENTAZIONE COME PROCESSO EVOLUTIVO**
(Ruolo dei meccanismi di apprendimento)

La visione «evolutiva» della fase di implementazione mette bene in evidenza che **la distinzione tra le fasi di formulazione e di attuazione nel processo di politica pubblica si riferisce ad una sequenza tutt'al più di natura logica, ma certamente non cronologica**. Le politiche continuano ad essere riformulate e trasformate in base ai risultati prodotti o alle modificazioni che intervengono nel contesto in cui esse si sviluppano; ***nell'attuare una politica, per ciò stesso essa viene modificata dalle stesse azioni poste in essere***. **Implementazione è dunque evoluzione**, ***e il buon funzionamento dei meccanismi di retroazione costituisce il presupposto per il progressivo innalzamento della capacità di risposta attraverso processi di apprendimento***. **L'intero processo di *policy* va visto pertanto come un processo, piuttosto che come un prodotto**, caratterizzato da continui aggiustamenti e adattamenti sia dei programmi che della loro attuazione in relazione al mutare dei vincoli e delle circostanze.

Sottolineare il carattere evolutivo e trasformativo del processo di implementazione delle politiche, per cui la messa in opera consente sviluppi strategici poco prevedibili "a monte", **non significa però che si tratti di un processo indeterminato e indeterminabile**: ***esistono infatti una serie di fattori (di carattere tecnico, economico, politico o giuridico) che restringono il campo delle scelte possibili, condizionando la "FATTIBILITÀ" delle politiche stesse.***

CONCETTO DI "FATTIBILITA'"

E' legato alla soddisfazione di tutti i <u>VINCOLI</u> presenti in una determinata situazione.

La fattibilità non può essere definita a priori ma va costruita gradatamente nel concreto processo di messa in opera, scoprendo i diversi vincoli e sviluppando una capacità di adattamento ai vincoli medesimi.

Se la **CENTRALITÀ DEI VINCOLI** all'azione appare evidente per la comprensione del processo di implementazione, bisogna però distinguere tra i **<u>vincoli esterni</u>**, relativi alla ***natura dei problemi*** e ***all'influenza del contesto***, e i **<u>vincoli specifici</u>** che operano ***all'interno del processo di attuazione delle politiche***:

VINCOLI ESTERNI: NATURA DEI PROBLEMI

DIFFICOLTA' TECNICA VARIABILE

Alcune politiche sono meno problematiche di altre. E' più facile ***chiudere un casinò***, piuttosto che ***eliminare il gioco d'azzardo***; ***aprire nuove scuole***, piuttosto che ***migliorare il livello di istruzione dei giovani***.

DIVERSITA' DEI PROBLEMI

Numero di cause interconnesse che determinano i problemi. E' più semplice ***ridurre il limite di velocità sulle strade***, piuttosto che ***ridurre il numero dei casi di violenze all'interno del nucleo familiare***.

DIMENSIONI DEL GRUPPO A CUI E' DESTINATA LA POLITICA

Più numerosi e diversificati sono i gruppi destinatari della politica, più la politica è difficile da attuare. E' più facile imporre alle case costruttrici di migliorare gli ***standard di sicurezza sulle automobili***, piuttosto che far osservare le ***norme di sicurezza alla guida*** da parte degli automobilisti.

GRADO DI MODIFICA DEI COMPORTAMENTI DEI DESTINATARI

Più è implicato un cambiamento dei comportamenti di molti destinatari, più difficile risuta l'attuazione di una politica. Difficoltà delle politiche tese a sradicare ***comportamenti razzisti o sessisti***.

VINCOLI ESTERNI: INFLUENZA DEL CONTESTO

SOCIALE

Le trasformazioni sociali modificano i problemi e rendono inefficaci le soluzioni. E' il caso dei ***programmi di sicurezza sociale*** progettati prima che si sviluppassero un forte *aumento della popolazione anziana* e forti *tassi di disoccupazione*.

ECONOMICO

Influenza della situazione economica (recessione/ripresa) su: fattibilità dei ***programmi contro la povertà e la disoccupazione***.

TECNOLOGICO

La scoperta di nuove tecnologie più efficaci può migliorare la fattibilità di determinate policy. E' il caso del ***controllo dell'inquinamento*** o del problema della ***fame nei paesi del terzo mondo*** (dopo la scoperta degli OGM).

POLITICO

Avvicendamenti di governi possono portare a variazioni nella implementazione di una politica senza modificare i programmi formali. L'avvento di governi conservatori in Gran Bretagna porta alla restrizione dei programmi di sicurezza sociale varati dai laburisti, senza modificarne il contenuto legislativo.

VINCOLI INTERNI AL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE

IMPERATIVO NORMATIVO-LEGALE

Previsioni normative e relazioni formali con i vertici politico - amministrativi.

IMPERATIVO ORGANIZZATIVO

- Fattibilità tecnica delle politiche;
- Etica del servizio e doveri di ufficio;
- Ethos di corpo.

IMPERATIVO CONSENSUALE

Necessità di creare consenso fra le parti e gli interessi in gioco nella implementazione.

IMPERATIVI POTENZIALMENTE IN CONFLITTO

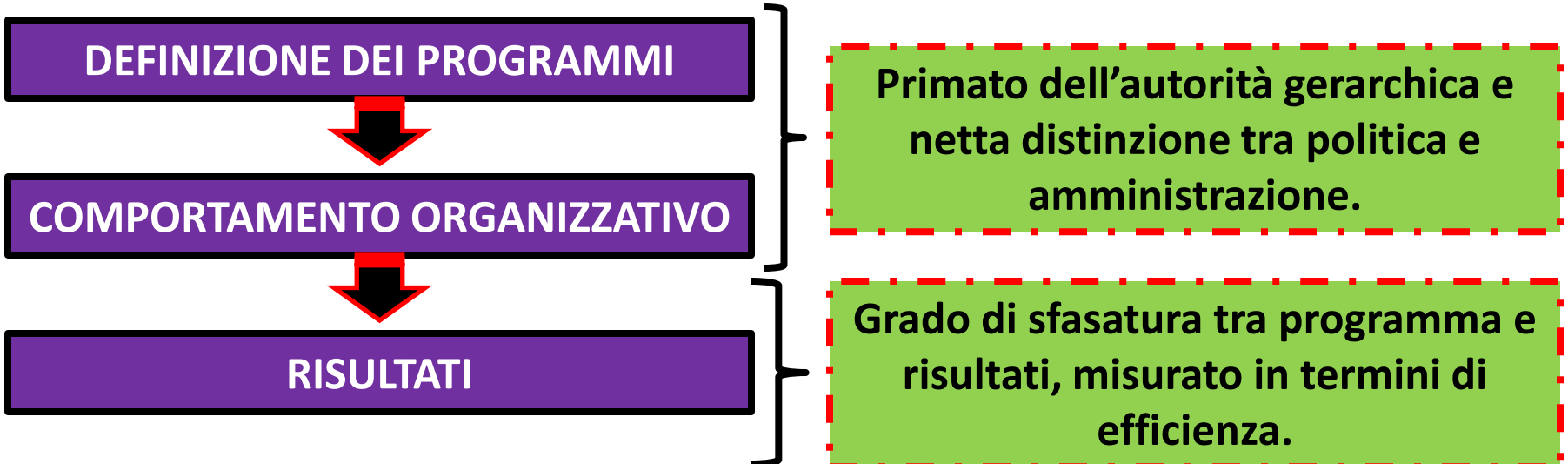
TENTATIVO PRAGMATICO DI RENDERE COMPATIBILI LE RICHIESTE IN CONFLITTO DETERMINATE DAI TRE IMPERATIVI DELLA MESSA IN OPERA.

DUE MODELLI ALTERNATIVI DEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE

In tema di implementazione delle politiche pubbliche sono stati formulati **DUE DIFFERENTI MODELLI INTERPRETATIVI**: il **MODELLO *TOP-DOWN***, che esprime una ***logica lineare-sequenziale***, pone l'***accento sui vincoli*** e privilegia l'***ottica del legislatore***; il **MODELLO *BOTTOM-UP***, a carattere più interattivo perché basato ***sulle logiche di retroazione***, che pone l'accento sui ***meccanismi di apprendimento*** e privilegia l'***ottica dei destinatari*** delle politiche.

1 MODELLO TOP - DOWN

Questo modello abbraccia una visione razionalistica del *policy-making* di derivazione weberiana, in cui **le politiche pubbliche appaiono come il prodotto finale del processo legislativo, in un tipico comportamento "a cascata", dall'alto verso il basso:**



In questo modello **la *performance*, cioè la traduzione operativa degli obiettivi del programma di policy, appare la variabile dipendente, ed è il risultato dell'interazione di sei variabili indipendenti:**

1 DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI

Gli obiettivi di policy stabiliti dai vertici politico-amministrativi sono tanto più operazionalizzabili quanto più sono chiari. Questi obiettivi non sono però affatto cose oggettive, soggetti come sono a dei condizionamenti sia "a monte" che "a valle":

CONDIZIONAMENTI "A MONTE"

Natura "esogena" (politica) degli obiettivi amministrativi → **Comportamenti "opportunistici" delle amministrazioni (adattamento di preferenze e fini alla situazione del momento).**

CONDIZIONAMENTI "A VALLE"

Fattori inerziali → **Sopravvivenza delle organizzazioni e sedimentazione delle politiche passate (*policy legacy*) che riducono i margini di azione di decisori e implementatori.**

2 MOBILITAZIONE DELLE RISORSE

Le risorse non sono solo quelle finanziarie: oltre alle risorse ***economiche***, infatti, risultano determinanti le risorse ***umane***, ***tecniche*** e ***informative***. **Esistono diversi modi di inquadrare il rapporto fra risorse, obiettivi e vincoli** che, in base all'elemento che viene considerato determinante, producono diversi tipi di comportamenti nella fase di messa in opera:

ELEMENTO CONSIDERATO DETERMINANTE

- **GLI OBIETTIVI** → **Massimalisti del cambiamento.**
- **I VINCOLI** → **Minimalisti (logica incrementale).**
- **LE RISORSE** → **Adeguamento degli obiettivi alle risorse disponibili (*Ma se le risorse sono vincoli, a volte i vincoli possono trasformarsi in risorse*).**

3 COMUNICAZIONI INTER-ORGANIZZATIVE E CAPACITA' DI CONTROLLO

L'implementazione è il frutto di una serie di interrelazioni inter-organizzative ed inter-istituzionali tra numerosi attori (***policy network***) che possono dar luogo a:

SUSSIDIARIETA' VERTICALE

Coinvolgimento in un'area di policy di diversi attori istituzionali (locali, nazionali, sovranazionali) secondo il princìpio che l'istanza superiore deve intervenire solo quando quella inferiore non è in grado di risolvere il problema. (*E' questo tipo di sussidiarietà che adottano le istituzioni della UE*).

SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE

Coinvolgimento di una serie di attori pubblici e privati nell'affrontare a livello locale un problema di policy (è il caso dei *patti territoriali*).

Secondo il modello *top-down*, per migliorare l'implementazione bisogna ***ridurre la catena di attuazione*** e ***ricorrere a meccanismi impositivi***, in grado di rendere coerente l'azione degli attori coinvolti. Emerge comunque la **"trappola delle**

decisioni congiunte”, cioè la difficoltà di gestire processi affollati da attori con interessi divergenti.

4 CARATTERISTICHE DELL’AGENZIA DI ATTUAZIONE

Sia le **CARATTERISTICHE INFRA-ORGANIZZATIVE** dell’organizzazione incaricata della implementazione di una politica, sia i **RAPPORTI INTER-ORGANIZZATIVI** fra le varie organizzazioni coinvolte incidono sul ***grado di performatività di una politica***. *La prevalenza del modello gerarchico di struttura organizzativa, un’amministrazione “ad alveare” (frammentata e disarticolata) e a compartimenti rigidi ha influito a lungo in Italia sul basso livello di performance amministrativa* e la critica a questo modello è stata alla base dei tentativi di riforma della Pubblica amministrazione nel nostro paese.

5 FATTORI ESOGENI

Vi possono essere **CONDIZIONI AMBIENTALI** (di tipo economico, politico e sociale) più o meno favorevoli alla ricezione di una politica. Ad esempio, un ***alto grado di conflittualità del contesto che deve ricevere la policy*** renderà più probabile che essa venga attuata in modo parziale e/o distorto (vedi *l’alta velocità*, la *localizzazione dei termovalorizzatori*, ecc.)

6

DISPOSIZIONE DEGLI IMPLEMENTATORI

Un ruolo strategico centrale nell'attuazione delle politiche assume la disponibilità stessa dimostrata dai **responsabili politici e amministrativi del programma di attuazione**. Il carattere e l'intensità della loro "risposta" (***accettazione, disinteresse, rifiuto***) costituisce un presupposto fondamentale per il successo dell'implementazione. Secondo ETZIONI**,** esistono tre differenti tipi di disposizioni all'obbedienza (***SISTEMI DI CONFORMITÀ***) da parte di chi deve attuare un determinato obiettivo:

SISTEMI DI CONFORMITA'

- **COERCITIVO** — **Obbedienza imposta con la forza (timore di sanzioni) = *risposta alienata*.**
- **REMUNERATIVO** — **Aspettativa di un guadagno materiale = *risposta opportunista*.**
- **NORMATIVO** — **Interiorizzazione dei motivi dell'obbedienza (consenso) = *allineamento tra obiettivi di chi decide e risposte di chi agisce*.**

Un esempio certamente significativo di due sistemi di conformità molto diversi ce lo fornisce il confronto tra la **BUROCRAZIA FRANCESE** (discendente dal modello napoleonico), caratterizzata dal ***sistema delle grand-ècoles***, dal conseguente ***alto spirito di corpo*** e da una ***conformità di tipo normativo***, e la **BUROCRAZIA ITALIANA**, dove invece ***lo spirito di corpo è molto scarso***, la ***conformità è di tipo remunerativo*** (impiego vissuto come "posto sicuro") e prevale di conseguenza un ***atteggiamento opportunistico***.

CRITICHE AL MODELLO TOP - DOWN

Il modello *top-down* è caratterizzato da una ***VISIONE RIGIDA E MECCANICISTICA DELL'IMPLEMENTAZIONE***, che discende da un'***IMMAGINE SINOTTICA ED IPER-RAZIONALISTICA*** di questo processo, per cui un deficit di attuazione viene visto soltanto in termini di sfasatura rispetto agli obiettivi. **Invece gli obiettivi sono spesso multipli, vaghi o anche contraddittori**. Ciò rende possibile:

- **SOSTITUZIONE O ETEROGENESI DEI FINI**. Quando ***prevale lo scopo della sopravvivenza dell'organizzazione***, si realizza una *inversione del rapporto mezzi – fini.*

• **SUCCESSIONE DEI FINI.** Quando ***gli scopo ufficiali vengono sostituiti da altri scopo ufficiali***, a seguito di trasformazioni infra e intra-organizzative.
• **ARTICOLAZIONE DEI FINI.** Quando ***gli scopi ufficiali vengono adattati ad esigenze organizzative, senza decadere del tutto*** (sotto forma di *obiettivi intermedi*).
Bisogna inoltre ricordare che, oltre alla presenza di **casi di attuazione senza una vera e propria formulazione**, vi sono poi le **politiche simboliche**, formulate senza alcuna intenzione di metterle in pratica, e, infine, il fatto che la messa in opera può essere vista come la **continuazione in forme diverse della lotta politica**: da qui la rilevanza del ruolo della negoziazione fra interessi antagonistici anche in questa fase.

2 MODELLO BOTTOM - UP

Alla logica lineare e sequenziale del primo modello, secondo **L'OTTICA DEL LEGISLATORE**, si contrappone la logica interattiva e retroattiva del modello *bottom- up*, in cui l'accento viene posto sui meccanismi di apprendimento. All'ottica del legislatore si contrappone **L'OTTICA DEI DESTINATARI DELLA POLITICA**, per cui ***l'attuazione delle politiche viene ricostruita dal basso, partendo***

***dall'impatto per risalire al processo di policy*.**

La ***performance* di una politica** non dipende dalla conformità agli obiettivi, ma dalla ***capacità dei vari attori coinvolti di muoversi all'interno delle contrattazioni che caratterizzano il processo di messa in opera***. Questo approccio prende in considerazione tutti gli attori pubblici e privati coinvolti nell'attuazione dei programmi, esaminandone gli obiettivi personali e organizzativi, le strategie e la rete di contatti che hanno costruito. Successivamente procede verso l'alto, per scoprire obiettivi, strategie e contatti di coloro che definiscono, finanziano ed eseguono i programmi.

Concentrandosi sull'*outcome* (impatto) dell'attuazione delle politiche, questo approccio mette in evidenza i limiti della visione opposta che, concentrandosi sul ruolo dei vertici burocratici, non considerava che spesso essi hanno un ruolo marginale nell'attuazione, rispetto a funzionari di livello più basso. Viene così messo in rilievo il ruolo della cosiddetta ***STREET LEVEL BUROCRACY*** , cioè dei funzionari a livello più basso ma che costituiscono **la burocrazia operativa**, a diretto contatto con il pubblico (*operatori dei servizi socio-sanitari, delle politiche scolastiche, ecc*.).

Il vantaggio di questo approccio consiste nell'attenzione rivolta alle relazioni formali e informali che costituiscono i *policy network* coinvolti nell'attuazione delle politiche pubbliche, e dunque nel particolare rilievo attribuito al ***PESO DELLA COMPONENTE RELAZIONALE*** che pone al centro dell'analisi il continuo

Interscambio tra utenti e burocrazia e la ***percezione della qualità dei servizi*** da parte dei beneficiari.

Questo approccio consente anche di evidenziare l'esistenza di forme di intermediazione fra interessi e istituzioni pubbliche anche in fase di implementazione, e di come la crescente frammentazione delle burocrazie pubbliche porti a **interazioni fra gruppi di interesse e settori burocratici** che possono essere ***legittime***, ma anche ***a-leggittime*** o ***illegittime***.

Dall'esame di entrambi i modelli emerge la necessità di tenere distinti, a livello analitico, il **piano del processo-normazione** , cioè il ***modo in cui l'autorità pubblica incaricata percepisce, definisce e stabilisce la messa in opera***, dal **piano della struttura-effettuazione**, che concerne la ***realtà dei fenomeni, così come la si può cogliere dalla verifica sul campo della messa in opera***. Emerge così l'importanza di un'**ANALISI DEL SISTEMA CONCRETO DI AZIONE** che, pur dando rilievo al **ruolo di istituzioni, regole decisionali e procedure** (secondo una logica *top-down*), metta però in rilievo il **ruolo dei molteplici attori (pubblici e privati, politici o burocratici) che si muovono dentro quelle strutture** e, perseguendo i propri scopi più o meno legittimi, a volte le trasformano.

VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Per precisare **IL SENSO DEL TERMINE "VALUTAZIONE"**, si può fare inizialmente riferimento al suo **significato etimologico**, che discende dal latino ***"VALERE"***, che significa ***stimare, attribuire un prezzo, un valore a qualche cosa***. La valutazione è dunque il processo mediante il quale si attribuisce valore ad un oggetto, un'azione, un evento, una prestazione, determinandone il pregio, la qualità e l'importanza.

- Si può dire che **la valutazione costituisce un'attività connaturata al carattere riflessivo dell'agire umano:** nella vita quotidiana raccogliamo continuamente informazioni, le colleghiamo tra di loro, le elaboriamo e, sulla base dei nostri criteri valoriali, formuliamo giudizi che ci consentono di prendere delle decisioni e assumere determinati comportamenti. Valutare è quindi ***UN'OPERAZIONE RICORRENTE DELLA NOSTRA VITA QUOTIDIANA***, per lo più tacita, non tematizzata né spesso esplicitata nemmeno a noi stessi. ***Se tutti valutiamo, lo facciamo però in maniera spontanea e prevalentemente con uno stile assertivo, ovvero senza la necessità di argomentare le ragioni del nostro giudizio valutativo***.

- A prescindere dal suo significato comune**, la valutazione è stata sempre più oggetto di numerose riflessioni e approfondimenti scientifici, collegandosi all'uso**

di vere e proprie procedure sistematiche in grado di fornire prove oggettive a sostegno dei valori in essa implicati.

E' solo **LA *VALUTAZIONE ESPERTA*** a garantire ***il rigore del metodo***, assicurando la qualità del processo di ricerca valutativa. Appare imprescindibile pertanto **IL LEGAME FRA VALUTAZIONE E RICERCA VALUTATIVA:** quest'ultima rappresenta infatti il motore della valutazione ed appare **fondata sul rispetto dei canoni propri della ricerca scientifica**, ossia sulla ***ripetibilità***, la ***controllabilità intersoggettiva***, il ***consenso attorno ai passaggi chiave*** (primo tra tutti quello della definizione operativa dei concetti) e il ***riscontro empirico***. Come rileva **BEZZI**, ***"la valutazione come professione e scienza al servizio della decisione necessita imprescindibilmente del percorso di ricerca; senza ricerca valutativa, la valutazione è solo chiacchiere"***. Ne deriva che ciò che distingue la valutazione dalla quotidiana attività di produzione di giudizi, impliciti o espliciti, che orientano l'azione è *"il rigore concettuale con cui essa viene effettuata, che la rende assimilabile al procedimento scientifico, il cui procedimento inferenziale è governato in misura significativa, seppure tutt'altro che esaustiva, da specifiche regole pubbliche e pubblicamente replicabili".*

- **In generale, si può dire che la valutazione rappresenta un approccio di verifica dei risultati riconducibile a qualsiasi tipo di azione**: più precisamente, c'è valutazione ogni qualvolta qualcuno chiede (a se stesso o ad un soggetto esterno)

di giudicare un'azione intenzionale (progettata, in corso di realizzazione o già realizzata) a fronte di qualche criterio e sulla base di informazioni pertinenti. **Questo discorso si applica però, in particolar modo, alle ISTITUZIONI PUBBLICHE**, soprattutto quando operano in contesti o su campi tematici complessi e dinamici che le spingono ad innovare e a programmare. In questi casi appare forte ***l'esigenza di sapere cosa accade, con che risultati e conseguenze, di farsi un giudizio in merito per prendere le decisioni più opportune per migliorare, rivedere, correggere, qualificare e selezionare azioni e attori e, se del caso, per sanzionare***.

❑ Se esprimere giudizi sulle politiche governative è un atteggiamento abbastanza comune e sempre più frequente nelle democrazie contemporanee, è importante mettere in evidenza che questi giudizi possono essere ricondotti a **POSIZIONI COGNITIVE DIFFERENTI**, cioè a ***diversi punti di vista rispetto al policy making.*** A tal proposito, **LIPPI** individua tre diverse posizioni, a cui corrispondono **TRE DIFFERENTI GRADI DELLA VALUTAZIONE:**

GRADO ZERO

Il grado zero della valutazione è legato al **GIUDIZIO DI SENSO COMUNE**, basato sui valori dominanti della società di riferimento, proprio dell'uomo della strada e che caratterizza gran parte del dibattito giornalistico che ad esso si rivolge. ***Questo tipo di giudizio è influenzato quindi da principi morali, prospettive ideologiche e stereotipi prevalenti in una determinata società***.

Il giudizio di senso comune non è basato sulla conoscenza, esprime solo consenso o dissenso, ma non dà una valutazione sul merito. Esso, infatti, ***"dice poco sull'entità del fatto e sulle sue determinanti causali; non serve a comprendere le ragioni del successo o del fallimento, né restituisce una visione completa dell'accaduto, perché fondato su valori e principi trascendenti il piano empirico. E' una valutazione che non tratta dell'oggetto, ma del soggetto: riferisce dei valori del parlante"***.

GRADO UNO

Il grado uno della valutazione riguarda **IL GIUDIZIO DI COLORO CHE SONO PARTI IN CAUSA IN UNA DETERMINATA POLITICA** (gli ***STAKEHOLDER***) e proprio per questo sono in grado di esprimere delle ***considerazioni basate sull'esperienza*** e che hanno, quindi, un fondamento empirico, oltre che morale. **Questo tipo di giudizio è però, per sua natura, anche *PARTIGIANO*, perché tutto interno all'arena del policy making:** esso ***"esprime considerazioni che risentono della prospettiva di quella parte in causa, congiungendo l'osservazione empirica con i presupposti valoriali che sono loro propri"***. **Se lo stakeholder è un organo politico**, *saranno soprattutto* ***gli interessi e gli orientamenti ideologici*** *a guidare una valutazione di questo tipo,* **ma anche se è un tecnico**, *un esperto che esercita un sapere specialistico (funzionari, giudici, professionisti, ecc.), questi* ***esprimerà ugualmente una visione limitata e parziale del policy making*** *che ha come base la propria esperienza e il retroterra della competenza e dei valori dell'istituzione che la orientano". Dunque* ***"la valutazione degli stakeholder (…) esprime posizioni cognitive opportune, di assoluto rilievo, sovente dotate di ineguagliabile livello di approfondimento, ma comunque ancorate all'interno del processo di decisione e realizzazione e, perciò, parziali"*** .

GRADO DUE

Il grado due della valutazione è quello più elevato, perché collegato ad una ***POSIZIONE COGNITIVA DI ESTRANEITÀ***, cioè ad *un punto di vista esterno rispetto al policy making*. **E' questa la posizione cognitiva che si trova nelle condizioni ideali per la valutazione, perché ha a suo fondamento la conoscenza e non la morale, come nel giudizio di senso comune, o l'esperienza, come nel giudizio degli stakeholder**. Infatti, ***"la posizione di estraneità garantisce imparzialità, ma soprattutto la possibilità di osservare nella sua completezza le dinamiche connesse con la decisione, la realizzazione e gli impatti di quel programma di intervento***. *(….) Per recuperare capacità cognitiva sul policy making è opportuna* ***UN'OPERAZIONE DI STRANIAMENTO****: 'chiamarsi fuori' per poterlo osservare con una posizione più imparziale e comprensiva.* ***Chi sta fuori dall'arena è in grado di identificarne il sistema di relazioni, decifrarne i significati, osservarne la dinamica dalla fase dell'ideazione ai risultati, fino alle conseguenze successive".***

Si è già puntualizzato, del resto, che **le politiche pubbliche non esistono autonomamente in natura, ma sono piuttosto dei costrutti analitici**. ***Esse sono identificabili grazie alla posizione di chi le osserva dall'esterno, individuandone il corso di azione, i partecipanti, il senso dell'azione e le variabili che la determinano.***

DEFINIZIONI DELLA VALUTAZIONE

- Numerosissime sono le definizioni che, soprattutto nel mondo anglosassone, sono state date del concetto di valutazione: un ventaglio assai ampio, che apre la strada a disparate proposte concettuali, a percorsi metodologici alternativi e quindi a diverse conclusioni valutative. In questa sede ci limitiamo a riportare **ALCUNE DELLE DEFINIZIONI PIÙ RILEVANTI DATE NEL CONTESTO ITALIANO**: quelle di Nicoletta Stame, di Claudio Bezzi e di Mauro Palumbo.
- Per la **STAME**, ***"valutare significa analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo che corrisponde ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, esprimere un giudizio sullo scarto che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle eventuali potenzialità manifestatesi"***.
- **PALUMBO** identifica la valutazione in ***"un'attività cognitiva rivolta a fornire un giudizio su di un'azione (o un complesso d'azioni coordinate) intenzionalmente svolta o che s'intende svolgere, destinata a produrre effetti esterni, che si fonda su attività di ricerca delle scienze sociali e che segue procedure rigorose e codificabili"***.
- Per **BEZZI**, infine, ***"valutazione è principalmente (ma non esclusivamente) un'attività di ricerca sociale applicata, realizzata, nell'ambito di un processo decisionale, in maniera integrata con le fasi di programmazione, progettazione e***

intervento, avente come scopo la riduzione della complessità decisionale attraverso l'analisi degli effetti diretti ed indiretti, attesi e non attesi, voluti e non voluti, dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali; in questo contesto, la valutazione assume il ruolo peculiare di strumento di giudizio di azioni socialmente rilevanti, accettandone necessariamente le conseguenze operative relative al rapporto tra decisore, operatori e beneficiari dell'azione".

Dalle definizioni sopra riportate è possibile evincere **ALCUNI ELEMENTI COMUNI CHE CARATTERIZZANO L'OPERAZIONE VALUTATIVA**:

- Un primo elemento che identifica la valutazione è certamente il riferimento alla **FORMULAZIONE DI UN GIUDIZIO**. La valutazione, infatti, si pronuncia sul merito di un'azione che mira a modificare la realtà sociale e fornisce al decisore gli elementi fattuali per pronunciarsi in maniera informata. ***Il giudizio, che deve essere sempre argomentato, non concerne solo la verifica della corrispondenza tra gli obiettivi iniziali e i risultati finali, ma anche il modo in cui quel risultato ha influito sulla situazione nella quale è stato prodotto.***

Una buona argomentazione rende ancora più solida la valutazione: essa deve esplicitare quali sono stati gli elementi che hanno portato alla formulazione di quel particolare tipo di giudizio e il modo in cui quegli elementi sono stati analizzati e comparati.

E' necessario infine sottolineare che **UN GIUDIZIO DI QUESTO TIPO NON È UN**

PROCESSO ISPETTIVO (legato ad eventuali sanzioni) per chi lo subisce, ma ***è piuttosto finalizzato al miglioramento, alla correzione ed eventualmente alla revisione dell'intervento che è stato adottato, in nome dell'interesse collettivo.*** Ciò significa che la valutazione si basa principalmente su ***MECCANISMI DI APPRENDIMENTO*** e attiva un meccanismo di controllo che appare profondamente diverso dal vecchio controllo burocratico. Questi due metodi di controllo seguono infatti **DUE LOGICHE PROFONDAMENTE DIVERSE**:

CONTROLLO BUROCRATICO - AMMINISTRATIVO → **Enfasi sugli aspetti formali del processo amministrativo** → **AZIONE PUNITIVA - ISPETTIVA**

VALUTAZIONE DELLE POLITICHE → **Enfasi sull'attivazione di meccanismi di apprendimento** → **SVILUPPO DELLE CAPACITÀ DI SOLUZIONE DEI PROBLEMI**

LIPPI individua **TRE DIFFERENTI ASPETTI DELLA VALUTAZIONE COME APPRENDIMENTO:**

1

CICLO DI RIDEFINIZIONE DI PROBLEMI E SOLUZIONI

In un'ottica sistemica la valutazione è in questo caso intesa come "una **FUNZIONE DI INTEGRAZIONE DEL SISTEMA POLITICO**, poiché permette di alimentare la fase di immissione (***input***) con i risultati dell'emissione (***output*** e ***outcome***)" in un procedimento a spirale che "trasforma il processo lineare in uno ciclico, mediante la retroazione (***feedback***), che chiude idealmente il ciclo e trasforma l'attività politica in un circuito".

2

RISTRUTTURAZIONE COGNITIVA

LE INFORMAZIONI ACQUISITE VENGONO RIELABORATE E VANNO A SOSTITUIRE LE PRECEDENTI, sviluppando le capacità mentali verso una ***correzione degli errori frutto della razionalità limitata***, rielaborando le proprie conoscenze in ***risposta ad uno stimolo ambientale*** e arricchendo la propria capacità cognitiva ***attraverso l'osservazione e l'imitazione***. Ciò consente **"una rielaborazione logica del significati posseduti, passando da una mera correzione di errori (*apprendimento di primo livello*) all'invenzione di un diverso ordine cognitivo (*apprendimento di secondo livello*)".**

3

INTERAZIONE TRA CONOSCENZE E CONTESTO

La prospettiva dell'apprendimento risulta ribaltata se si mette in primo piano **IL RUOLO DEL CONTESTO, SOCIALMENTE E POLITICAMENTE DETERMINATO**. ***"In questa logica, il processo mentale non avviene nel vuoto, ma è situato nell'ambiente storico, sociale, politico e, quindi, immerso in un sistema di relazioni dove interessi, condizioni economiche e vincoli normativi influenzano e condizionano in maniera contingente quel dato processo".***

❑ Un secondo elemento che caratterizza l'operazione valutativa è il riferimento all'**UTILIZZO DELLA METODOLOGIA DELLA RICERCA SCIENTIFICA**. Nell'analisi dei problemi sociali e politici, infatti, la valutazione ha l'ambizione di ***introdurre una prospettiva empirica fondata sui dati, contrastando le opinioni che giudicano gli interventi politici solo sulle buone intenzioni di chi le propone e realizza o sulla forza degli interessi che li sostengono***. Ciò non significa che esista una "ricerca perfetta": lo scoglio fondamentale dell'interpretazione dei dati (o, più in generale, delle informazioni) rende inevitabilmente non certo, non deterministico, non assoluto qualunque risultato valutativo.

La stessa finalità della valutazione, che - come abbiamo visto - è quella di dare un giudizio sul suo oggetto, la differenzia però dalla ricerca "pura". Infatti, mentre **LO SCOPO DELLA RICERCA** è essenzialmente ***COGNITIVO***, **LA VALUTAZIONE**, che pure si avvale delle stesse regole metodologiche della ricerca, è primariamente indirizzata a supportare gli attori e a produrre giudizi; la sua finalità è quindi ***SIA STRUMENTALE CHE NORMATIVA***. Inoltre, ogni valutazione ha una specifica finalità e portata rispetto alla quale è condotta, mentre **l'oggetto e il contesto in cui avviene concorrono a fissarne i criteri di giudizio**: l'oggetto, per come è definito al'interno di una politica pubblica; il contesto, per il peso che hanno i diversi stakeholder nel definire tali criteri.

❑ Un terzo elemento comune riguarda l'**OGGETTO DELLA VALUTAZIONE** stessa, che, quando quest'ultima è riferita al campo delle politiche, consiste nelle ***AZIONI PUBBLICHE PROGRAMMATE IN VISTA DI UN CAMBIAMENTO AUSPICATO***; ***quelle azioni, cioè, che mirano ad intervenire sulla realtà socio-economica e a modificare, in modo organizzato e programmato, l'andamento spontaneo delle relazioni sociali***. **Il valutatore**, quindi, non sceglierà gli oggetti su cui sviluppare le proprie analisi unicamente sulla base dei propri interessi scientifici, ma **dovrà necessariamente porre al centro dello propria ricerca valutativa le questioni di maggiore interesse sul piano programmatico, organizzativo e politico.**

In conclusione, **la valutazione delle politiche pubbliche** appare dunque ***un esame oggettivo, sistematico ed empirico degli effetti delle politiche e dei programmi pubblici attuati sui loro destinatari, nei termini degli scopi che ci si era prefissati di raggiungere***. **Le lezioni che gli attori traggono dalla valutazione**, basate sia su fatti oggettivi che su interpretazioni soggettive dei fatti, permettono di giungere a ***conclusioni riguardo ai mezzi e agli obiettivi delle politiche***. **Dopo la valutazione,** la politica attuata può essere ripensata completamente o si può decidere di mantenere lo status quo. ***La rielaborazione concettuale può consistere in piccoli cambiamenti o in una riformulazione radicale del problema, ed anche nell'abbandono di quella determinata politica.***

ORIGINI E SVILUPPO DELLE PRATICHE VALUTATIVE NEL CAMPO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Se la necessità di giudicare il potere e di dargli un senso affonda le sue radici nello sviluppo del pensiero razionalista a partire dal XVII secolo, **LO SVILUPPO DELLA VALUTAZIONE SCIENTIFICA (*policy evaluation*)** è però molto più recente: esso risale infatti al XX secolo, ***in concomitanza con il processo di trasformazione del ruolo dello Stato da regolatore a gestore***, a seguito della crisi dei sistemi di controllo di legittimità, in cui grande peso ha avuto la parabola di origine, sviluppo e successiva crisi del welfare state.

- **<u>LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE HA ORIGINE NEGLI STATI UNITI NEGLI ANNI SESSANTA</u> (anche se in quel paese le prime pioneristiche esperienze di valutazione risalgono agli anni trenta), e trova comunque terreno fertile nel mondo anglosassone, <u>MENTRE COMPARE SOLO PIÙ TARDI NELL'EUROPA CONTINENTALE</u>**.

Come mette in evidenza la Stame, ***"la valutazione si è sviluppata negli USA perché non vi era una tradizione di intervento pubblico negli affari sociali e se ne voleva provare l'efficacia, mentre nell'Europa continentale, dove l'intervento pubblico era parte integrante del sistema istituzionale, per molto tempo non si era dubitato del risultato e non si era sentito il bisogno della valutazione"***.

- **Negli anni sessanta, le amministrazioni democratiche statunitensi dei presidenti Kennedy e Johnsons** produssero un ingente sforzo per combattere la disoccupazione, la devianza, il degrado delle aree urbane e per offrire servizi sanitari ed educativi pubblici. **L'impiego da parte dello stato di somme ingenti per interventi in campo sociale rappresentò in quel periodo una significativa inversione di tendenza rispetto alla cultura politica tradizionalmente liberista di quel paese**, in base alla quale gli interventi di aiuto sociale dovevano essere prodotti dalla stessa società civile. In un paese dove non era radicata la tradizione burocratica di molti stati europei (improntati al modello fortemente accentrato di origine napoleonica) e in cui, di conseguenza, prevaleva l'attenzione all'efficacia dell'azione pubblica, piuttosto che alla conformità alla norma, ***lo sviluppo di interventi pubblici così massicci portò al finanziamento di una serie di studi valutativi per verificare come fosse speso il denaro pubblico***.
- In seguito, **la grande crisi che investì l'economia dei paesi occidentali negli anni settanta** portò negli Stati uniti a modificare le modalità della valutazione. ***Da strumento per sperimentare nuove politiche, essa si trasformò in supporto per la razionalizzazione della spesa pubblica***: il suo obiettivo divenne quello di individuare i programmi da tagliare e gli sprechi da ridurre.
- **Negli anni ottanta, sotto le amministrazioni di Reagan prima e poi di Bush padre**, l'obiettivo di questi governi di forte contenimento della spesa pubblica, soprattutto attraverso una drastica riduzione delle spese sociali, determinò, come

conseguenza, ***un generale ridimensionamento del ruolo della valutazione*.**

- **Negli anni novanta l'amministrazione democratica del presidente Clinton** impresse ***una rinnovata accelerazione ai programmi sociali e ciò portò ad una conseguente crescita degli studi valutativi***. **Diversa appare però la prospettiva, ben presto diffusasi anche in Europa, secondo la quale tali studi vengono condotti**: l'aggravarsi del debito pubblico porta infatti dappertutto ad una ***crescente attenzione ai risultati dell'azione pubblica***. Al centro della valutazione vengono così posti i temi dell'imprenditorialità pubblica, della ***CENTRALITÀ DEI RISULTATI***, piuttosto che della qualità dell'offerta e del coinvolgimento degli utenti. La valutazione mette in evidenza in che misura gli obiettivi di un programma sono stati raggiunti, e gli operatori pubblici sanno che dipende dai risultati raggiunti se un programma verrà tenuto in vita oppure no.
- **LA SECONDA META' DEGLI ANNI NOVANTA E L'INIZIO DEL NUOVO MILLENNIO** hanno fatto registrare nuovi grandi cambiamenti nel campo della valutazione, in conseguenza della crescita della ***GLOBALIZZAZIONE***. La crescente interconnessione globale, sia a livello economico-finanziario che a livello politico, ha prodotto infatti grandi cambiamenti nel campo della valutazione. In particolare, **gli effetti della recente grave crisi economico-finanziaria mondiale hanno prodotto pesanti ripercussioni all'interno dei singoli paesi**. Così l'impellente necessità di contenere la spesa pubblica è stata la molla che ha prodotto una crescente ***INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLA VALUTAZIONE***, cioè ***il ricorso a pratiche***

valutative anche da parte di alcune importanti istituzioni internazionali, come la Banca mondiale, l'OECD o la stessa Commissione europea; allo stesso tempo, è cresciuta l'importanza della valutazione nel settore privato. Sono nate associazioni dei valutatori, oltre che nelle altre nazioni del continente americano, anche in Asia, Oceania, Europa, a riprova dell'esteso utilizzo della valutazione anche in queste realtà.

- **NEI PAESI MEMBRI DELLA UNIONE EUROPEA**, il campo in cui la valutazione ha avuto maggiore applicazione è stato quello delle ***POLITICHE DI COESIONE***, ***finalizzate a ridurre il differenziale di sviluppo economico tra le diverse regioni dell'UE, e realizzate attraverso l'erogazione dei Fondi Strutturali***. Dal 1988, infatti, per i vari soggetti che utilizzano tali fondi (stati, regioni, partner privati) è divenuto obbligatorio eseguire valutazioni dei programmi finanziati, mentre la Commissione promuove valutazioni tematiche e trasversali in diversi paesi. **La presenza delle regole comunitarie ha portato così allo sviluppo delle pratiche valutative in molti stati membri, soprattutto in quegli stati in cui sono presenti regioni il cui tasso di sviluppo è inferiore alla media europea**. Molti di questi stati hanno una cultura amministrativa permeata dalla burocrazia e dalla conformità alle norme (quindi molto lontana dalla cultura della valutazione): l'obbligo di valutare i programmi finanziati dai Fondi Strutturali ha avuto indubbiamente l'effetto di estendere la pratica valutativa nell'azione politica e amministrativa.

Secondo la guida MEANS (prodotta dalla Commissione europea), nei paesi europei si possono individuare **TRE FASI NELL'UTILIZZO DELLA VALUTAZIONE** e, quindi, nella qualità della sua organizzazione:

- Nella prima fase, la valutazione è vista come la ***RISPOSTA AI REGOLAMENTI VIGENTI***: essa viene dunque sostanzialmente percepita come ***un ulteriore adempimento burocratico richiesto dalla Commissione, cui bisogna far fronte per ricevere i finanziamenti***.
- Nella seconda fase, la valutazione diviene un ***SISTEMA PER MIGLIORARE LA PROGETTAZIONE E LA REALIZZAZIONE DEI PROGRAMMI PUBBLICI***. In questa fase ***si stabilisce un dialogo tra valutatori e decisori, mentre la qualità delle valutazioni e la possibilità d'accesso ai dati migliorano rapidamente***.
- Nella terza fase, la valutazione diviene un ***ATTO POLITICO I CUI RISULTATI SONO DISCUSSI PUBBLICAMENTE***. Coerentemente con le crescenti **esigenze di *accountability*** (cioè di un pubblico "rendiconto" delle proprie azioni da parte del governo), il suo scopo principale è informare l'opinione pubblica sull'efficacia e sull'efficienza nell'uso dei fondi pubblici, e ***ciò rende la valutazione uno strumento democratico per accrescere l'informazione e la partecipazione dei cittadini***.

- **PER QUANTO RIGUARDA L'ITALIA**, nel nostro paese **si sta avviando al termine la fase iniziale che ha visto, da un lato, l'entusiasmo per le possibili innovazioni conseguenti alla valutazione e, dall'altro, il manifestarsi di atteggiamenti di**

resistenza passiva e di tentativi di ricondurre la valutazione all'interno della normale prassi burocratica.

In effetti - come ha sostenuto Nicoletta Stame - in Italia, a partire dagli anni ’90, sono presenti **DUE MOVIMENTI**: una decisa azione esterna proveniente dai Fondi strutturali, così come in altri paesi europei, a fianco di un tardivo stimolo interno verso lo sviluppo di un *New Public Management*. ***LA SPINTA ESTERNA*** è sicuramente più evidente e riconosciuta, perché è a questa che spetta il merito di avere posto alle amministrazioni il problema della domanda, della gestione e della utilizzazione della valutazione. Quanto invece alla ***SPINTA INTERNA***, il quadro è molto composito, perché si trattava di forzare il sistema dei controlli di legittimità che fino al quel momento avevano costituito un forte ostacolo.

In Italia, dunque, la valutazione è ancora sostanzialmente concepita come un ulteriore adempimento burocratico nei confronti dell’Unione Europea. In effetti, solo nell'ultimo decennio il nostro paese ha avviato un percorso per istituzionalizzare la valutazione delle politiche pubbliche; ma il fattore propulsivo principale è stato l'obbligo di valutare le azioni finanziate dai Fondi Strutturali previsto dalle procedure della Commissione europea, cui ha fatto seguito l'utilizzo della valutazione in molte amministrazioni statali e regionali.

Per altro verso, in merito alla cultura della valutazione, dall’inizio degli anni ‘90 nella realtà italiana si è notevolmente intensificato il dibattito tra gli operatori istituzionali su come migliorare le performance della pubblica amministrazione

attraverso specifici strumenti di governo della macchina amministrativa. Il punto d'incontro di tale dibattito è stato indubbiamente il **D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 286**, che ***fissa i principi generali per l'impostazione del sistema di valutazione e controllo interno nelle strutture pubbliche centrali***. Questo decreto legislativo ha avviato, in particolare, il controllo di gestione, mentre la **Legge 17 maggio 1999, n. 144** ***ha istituito i nuclei regionali per la valutazione e la verifica degli investimenti e ha creato appositi nuclei di valutazione presso alcuni ministeri***; la **Legge 8 novembre 2000, n. 328** (Legge quadro delle politiche sociali) ***ha affidato alle regioni il compito di valutare sistematicamente i programmi sociali attuati nei territori regionali***; infine, sono state introdotte procedure di valutazione per l'università e il sistema scolastico.

In conclusione, l'ampio processo di riforma che negli anni novanta ha dato inizio ad una profonda riforma della pubblica amministrazione italiana può essere letto come un tentativo per introdurre, in una burocrazia improntata sulle scienze giuridiche e tendente al formalismo, principi, tecniche e strumenti mutuati da altre scienze sociali, in particolare quelle economiche. Comunque, il recepimento di principi manageriali (la cosiddetta *aziendalizzazione* della pubblica amministrazione) sulla scia della teorizzazione di un *New Public Management*, é avvenuto nella consapevolezza che le teorie e le pratiche messe a punto per il settore privato non possono essere impiegate *tout-court* in quello pubblico, a causa delle differenze sostanziali che le caratterizzano. **La vera innovazione,**

quindi, è consistita non tanto nella sostituzione delle logiche economiche a quelle giuridiche, quanto nella loro integrazione, al fine di migliorare il rendimento delle organizzazioni pubbliche.

FINALITA' DELLA VALUTAZIONE

Per quanto riguarda **LE MOTIVAZIONI CHE SPINGONO A INTRAPRENDERE UNA RICERCA VALUTATIVA**, cioè le sue finalità, si può operare una distinzione di fondo tra una **valutazione orientata al miglioramento dei processi decisionali** ed una **valutazione orientata ad approfondire la conoscenza dei processi di mutamento sociale**. Rientrano invece tra le patologie della valutazione, non certo ascrivibili alle finalità ufficiali, tutti quei casi in cui della valutazione si fa un **uso meramente "retorico"**, fino a renderla un mero **rituale organizzativo** ed un obiettivo puramente scenografico.

VALUTAZIONE A SOSTEGNO DEI PROCESSI DECISIONALI

GIUDICARE E DECIDERE SUL MERITO DI UN PROGRAMMA

- **Esprimendo un giudizio sui risultati effettivi o potenziali di un programma, la valutazione consente di <u>supportare le decisioni</u> sull'opportunità di *avviarlo*, oppure sulla necessità di *modificarlo* o *bloccarlo*.**
- **la valutazione consente di <u>rendere conto dei risultati di un programma</u> ai *decisori politici*, ai *finanziatori*, ai *soggetti sociali interessati* o, più in generale, all'*opinione pubblica*.**

VALUTARE PER MIGLIORARE UN PROGRAMMA

L'attenzione del valutatore è <u>focalizzata sul processo di attuazione</u> ed è volta a *raccogliere dati per identificare quegli aspetti per i quali è necessario migliorare le prestazioni del programma*.

VALUTAZIONE ORIENTATA ALLA CONOSCENZA

ACCRESCERE LE CONOSCENZE SUL FUNZIONAMENTO DEI PROGRAMMI

E' attraverso la valutazione che <u>si costruiscono le basi per la conoscenza del funzionamento dei processi e dei meccanismi del mutamento sociale</u>. Essa mira a:

- ❑ ***chiarire il modello teorico su cui i programmi si fondano*;**
- ❑ ***distinguere tra i diversi tipi di intervento;***
- ❑ ***individuare le metodologie più adatte a rilevare gli effetti sociali dei programmi*;**
- ❑ ***generalizzare i risultati della valutazione stessa.***

ACCRESCERE LE CAPACITA' DI APPRENDIMENTO E DI RIFLESSIONE DELLE ORGANIZZAZIONI E DEGLI ATTORI SOCIALI IMPLICATI NEL PROGRAMMA

La valutazione è rivolta a <u>sviluppare la capacità riflessiva degli attori impegnati nella realizzazione del programma</u>, spingendoli a *superare la sindrome burocratica dell'inerzia e della deresponsabilizzazione* e a *migliorare così la propria pratica professionale*.

USI PATOLOGICI DELLA VALUTAZIONE

VALUTAZIONE "RETORICA" E VALUTAZIONE "RITUALISTICA"

In alcuni casi le motivazioni che spingono alla valutazione appaiono improduttive, fino ad assumere un carattere "patologico".

- **E' questo il caso della <u>scissione fra processo valutativo e processi organizzativi</u>, che determina un *USO RETORICO DELLA VALUTAZIONE*, in cui *la valutazione viene utilizzata per migliorare le pubbliche relazioni di una data organizzazione pubblica, senza avere alcun effetto sulle decisioni relative al programma*.**
- **Vi può essere poi un <u>adeguamento meramente formale delle organizzazioni alle prescrizioni della valutazione</u>, che porta ad un *USO RITUALISTICO DELLA VALUTAZIONE*. In questo caso la valutazione *si riduce ad una delle tante fasi dell'iter di un provvedimento burocratico*, da adempiere solo per accedere ad un finanziamento o per vedere riconosciuti i costi sostenuti nella realizzazione di un progetto.**

GLI OGGETTI DELLA VALUTAZIONE

In merito agli oggetti della valutazione, l'azione pubblica si articola principalmente, in base al ***GRADO DI ESTENSIONE DELL'INTERVENTO,*** in **progetti, programmi e politiche**. A questa dimensione classica dell'azione pubblica bisogna poi aggiungere i **servizi** e gli **interventi rivolti ai casi**.

Un ulteriore elemento da considerare è poi il ***GRADO DI INNOVATIVITÀ DELL'AZIONE PUBBLICA***, criterio in base al quale è possibile **distinguere i programmi/progetti dimostrativi da quelli operativi**, nonché affrontare il problema di **come i primi possano essere trasformati nei secondi**.

PROGETTO

ELEMENTO BASE, NON DIVISIBILE, DELL'AZIONE PUBBLICA (finalizzato al raggiungimento di determinati obiettivi) in cui sono di solito chiaramente identificate la *responsabilità manageriale* del progetto stesso, le *risorse a disposizione* e il *tempo di realizzazione*.

Es: *i progetti formativi.*

PROGRAMMA

<u>INSIEME DI DIVERSI PROGETTI COORDINATI TRA DI LORO IN MODO GENERALE</u> (il cui dettaglio operativo è definito successivamente, nella fase di implementazione), con *obiettivi operativi* definiti e *risorse finanziarie* e *tempi di realizzazione* delimitati.

Es: Serie di progetti interconnessi per il ***ricollocamento del personale licenziato da una grande impresa*** (è il caso della *chiusura dello stabilimento FIAT di Termini Imerese*), quali azioni formative, finanziamenti per l'avvio da parte degli ex dipendenti di attività lavorative autonome, sussidi ad imprese per l'assunzione dei lavoratori licenziati.

POLITICHE

<u>INSIEME DI PROGRAMMI, NON SEMPRE COORDINATI TRA DI LORO, DESTINATI A SETTORI DELLA POPOLAZIONE</u>. Pur condividendo uno stesso scopo, le politiche *non sono di solito progettate in maniera unitaria* (possono avere, cioè, differenti obiettivi specifici) e *non hanno una chiara definizione temporale*.

Es: *politiche per il lavoro; politiche sanitarie; politiche dell'istruzione; ecc.*

SERVIZI

STRUTTURE ORGANIZZATIVE STABILI DI TIPO BUROCRATICO, **che** ***erogano prestazioni in modo continuo per far fronte ai bisogni di specifici gruppi di utenti*****.**
Es: ***Strutture sanitarie*****;** ***Servizi sociali*****; ecc.**

INTERVENTI RIVOLTI AI CASI

AZIONI INDIRIZZATE AL SINGOLO DESTINATARIO DI UN SERVIZIO O DI UN PROGETTO, atte a ***fornire risposte ad un suo particolare bisogno*****.**
Es: esigenze di *aiuto domestico* o di *assistenza sanitaria* nell'ambito dell'***assistenza domiciliare integrata agli anziani*****.**

- Per verificare i mutamenti sociali indotti dall'azione pubblica, cioè il **GRADO DI INNOVATIVITA' DEI SINGOLI PROGETTI E PROGRAMMI**, bisogna distinguere se essi sono ancora in ***FASE SPERIMENTALE*** (sono cioè progetti/programmi dimostrativi), oppure sono in ***FASE OPERATIVA***.

Nel primo caso, inoltre, bisogna tener conto della differenza fra **validità interna**, che misura la ***capacità della valutazione di identificare i legami causali fra le azioni di un programma e i cambiamenti verificatisi nella realtà sociale***, e **validità esterna**, che fa riferimento al *grado di applicabilità dei risultati di una valutazione ad altri programmi simili a quello valutato*, attiene cioè alla sua ***generalizzabilità***.

- Un ulteriore aspetto riguarda il significato che può essere attribuito al **MODO IN CUI POSSONO ESSERE RESI OPERATIVI I PROGETTI/PROGRAMMI DIMOSTRATIVI**.

GRADO DI INNOVATIVITA' DELL'AZIONE PUBBLICA

A

PROGRAMMI/PROGETTI DIMOSTRATIVI

- **PROGRAMMI PILOTA:** per questi programmi, tesi a esplorare nuovi approcci alla soluzione dei problemi sociali, appare preliminare stabilire la ***validità interna***. Essi si basano sullo *studio di un caso singolo* e **non consentono pertanto il ricorso alla valutazione sperimentale**.
- **PROGRAMMI MODELLO:** di questi programmi, che rappresentano l'esito di programmi pilota condotti con successo, è necessario stabilire la ***validità esterna***. **Qui è possibile applicare la valutazione sperimentale**, *mettendo a confronto gruppi a cui si somministra il programma con gruppi a cui non viene somministrato*.
- **PROTITIPI:** riguardano l'***applicazione su vasta scala*** di programmi sperimentati in contesti delimitati. **Anche qui è possibile applicare la valutazione sperimentale**, *mettendo a confronto gli effetti di questo programma con quelli prodotti sulla stessa popolazione da programmi precedenti*.

B

PROGRAMMI OPERATIVI

Per questo tipo di programmi, dove non è più necessario verificare la validità, interna o esterna che sia, la valutazione serve a ***migliorare il programma***, accrescendone l'efficacia e riducendo gli sprechi. Questo scopo può essere raggiunto attraverso un attento ***monitoraggio***, una corretta ***analisi costi/benefici*** e la ***valutazione del personale.***

TRASFORMAZIONE DEI PROGRAMMI/PROGETTI DA DIMOSTRATIVI IN OPERATIVI

A

LOGICA DELLA "DIFFUSIONE" (GENERALIZZAZIONE)

In questo caso **il contesto locale è visto come una miniaturizzazione del contesto generale**, per cui ***si da per scontato che gli effetti di un'innovazione sperimentati in un contesto limitato possano essere direttamente estesi su vasta scala***.

B

LOGICA DELLA "TRADUZIONE" (CONTESTUALIZZAZIONE)

Un'esperienza non può essere immediatamente replicata: ***per applicare delle esperienze acquisite in un certo contesto ad un contesto differente bisogna "ricontestualizzarle"***, utilizzando ciò che più si adatta al nuovo contesto e tralasciando il resto.

I CRITERI DELLA VALUTAZIONE

Se la valutazione consiste nell'esprimere un giudizio sui programmi oggetto dello studio valutativo, appare importante individuare i principali criteri in base ai quali si possa valutare un programma.

I PRINCIPALI CRITERI ADOTTATI sono:

LA RILEVANZA

Riguarda l'**adeguatezza degli obiettivi del programma in relazione ai problemi che intende affrontare.** La congruenza fra bisogni da soddisfare e politica progettata ***non può essere definita solo sul piano formale, ma richiede anche dei supporti empirici***.

LA COERENZA

Attiene al **rapporto tra obiettivi e strumenti individuati per realizzarli.** L'analisi della coerenza dei mezzi rispetto ai fini, che appare scontata in un modello di razionalità assoluta, è importante, perché in realtà ***spesso esiste un rapporto problematico tra obiettivi e risorse di cui si dispone***.

L'EFFICACIA INTERNA (GESTIONALE)

Mettendo in relazione gli esiti di un programma con gli obiettivi prefissati, misura:

- il ***grado di realizzazione degli obiettivi programmati***;
- in che misura gli strumenti usati abbiano prodotto gli effetti attesi o ***se si sarebbero potuti ottenere risultati migliori usando strumenti differenti***.

L'EFFICACIA ESTERNA (SOCIALE)

In questo caso **gli esiti di un programma vengono messi in relazione con i bisogni economici e sociali che lo avevano generato**. L'esito di un programma viene così giudicato con il metro dell'***UTILITÀ SOCIALE***, al di là del grado di coerenza con gli obiettivi programmati. ***Ciò che viene valutato è la capacità del prodotto/servizio offerto di soddisfare realmente i bisogni degli utenti, cioè il grado di soddisfazione degli attori interessati***.

L'EFFICIENZA

Mette a confronto gli esiti di un programma con le risorse utilizzate: concerne quindi *l'**USO OTTIMALE*** delle risorse disponibili o ***la PRESENZA DI SPRECHI E RISORSE INUTILIZZATE***. Ci si può chiedere, inoltre:

- ***se gli obiettivi si sarebbero potuti raggiungere a costi inferiori***;
- **se, a parità di costi, si sarebbero potuti realizzare obiettivi maggiori**.

L'EQUITA'

Tiene conto della **distribuzione costi/benefici fra diversi gruppi, classi sociali, ceti e contesti locali**.

LA SOSTENIBILITA' SOCIALE E AMBIENTALE

Con questo criterio si cerca di individuare:

- ***il grado di autonomia delle azioni di un programma dal sostegno di un finanziamento pubblico***;
- ***se l'impatto di un determinato intervento può mettere in pericolo l'equilibrio dell'ecosistema in cui si attua un programma***.

- Di particolare importanza risulta **IL RAPPORTO TRA I CRITERI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA**. **I due criteri sono teoricamente disgiunti**, dato che ***"un programma potrebbe realizzare i suoi obiettivi pur non impiegando in modo ottimale le risorse, oppure potrebbe utilizzare in modo efficiente le risorse finanziarie senza incidere sui bisogni"***, **in realtà "la valutazione di efficienza acquisisce significato solo se accompagnata a quella di efficacia**: ***quando si valuta l'impatto di risorse pubbliche, il primo aspetto da considerare è il criterio di massimizzazione del risultato (grado di conseguimento degli obiettivi). Essendo, però, le risorse sempre scarse e suscettibili di impieghi plurimi, un ulteriore criterio di valutazione è costituito, a parità di risultati, dall'ottimizzazione dell'impiego delle risorse e dalla massimizzazione dell'efficienza***".
- Infine, **RISPETTO AI DIVERSI MOMENTI TEMPORALI DELLA VALUTAZIONE**, emerge - come nota Palumbo - che "nelle esperienze più diffuse di valutazione, la distinzione principale viene riferita alle due modalità maggiormente usate: ***EFFICACIA EX ANTE*** ed ***EFFICACIA EX POST***. La prima riguarda la **coerenza fra bisogni e obiettivi** (***efficacia esterna ex ante***) o quella **tra obiettivi e risultati attesi** (***efficacia interna ex ante***); la seconda, invece, la **coerenza tra i risultati conseguiti e bisogni** (***efficacia esterna ex post, o valutazione d'impatto***) o **tra risultati conseguiti e risultati attesi** (***efficacia interna ex post o valutazione degli esiti***)".

L'ASSE TEMPORALE DELLA VALUTAZIONE

Tenendo in considerazione quanto detto in precedenza sul carattere descrittivo e analitico del processo di policy, per quanto riguarda la collocazione del momento della valutazione all'interno di questo processo è possibile evidenziare **un sostanziale parallelismo tra le tre fasi temporali della vita di un programma di policy (la *programmazione/progettazione*, l'*implementazione* e la *conclusione*) e i tre momenti temporali del ciclo valutativo**. Ciò significa che la valutazione segue le fasi del ciclo di vita di un programma e si modella su di esse, lungo **UN ASSE TEMPORALE CHE COPRE I TRE MOMENTI CANONICI DELLA VALUTAZIONE**, ciascuno con implicazioni, significati, modalità operative e anche costi differenti. Si può infatti valutare ***PRIMA*** di decidere definitivamente se avviare un nuovo programma o servizio, per stabilire se ne vale la pena; ***DURANTE*** il suo svolgimento, per correggere eventuali errori di percorso; ***A CONCLUSIONE***, per imparare dall'esperienza fatta, e per dare trasparenza a ciò che si è realizzato.

- La **VALUTAZIONE *EX ANTE*** risponde all'obiettivo di **conoscere in anticipo gli effetti della decisione che si intende prendere**. Essa **si attua nella fase di progettazione**, prima che il programma sia adottato. La sua funzione è essenzialmente quella di chiarire - prima che il progetto assuma la sua forma

definitiva e se ne avvii la realizzazione – **la funzionalità e la coerenza degli obiettivi rispetto alle esigenze del contesto in cui il progetto stesso è stato costruito**. Come puntualizza Bezzi, "*in questo caso la valutazione aiuta i decisori a **scegliere fra scenari alternativi** (derivati da probabili diversi impatti dell'azione da avviare), o **fra programmi e progetti alternativi**, o **fra modalità di esecuzione alternative dello stesso programma o progetto**, oppure ancora, nel caso non ci sia una reale possibilità di scelta, aiuta a **stimare i diversi effetti, positivi e negativi, del processo o evento in via di implementazione**, al fine di elaborare eventuali sottoprogetti correttivi o di sostegno".*

Solitamente **la valutazione ex ante** contribuisce a costruire il programma o il servizio. Per questo tale valutazione **è ascrivibile a funzioni organizzative e programmatorie, piuttosto che a funzioni di controllo**, come gli altri tipi di valutazione.

Bezzi distingue **DIVERSI TIPI DI VALUTAZIONE *EX ANTE***:

- La ***VALUTAZIONE PREVISIONALE DEGLI EFFETTI E DEGLI IMPATTI***, che ***ha lo scopo di prefigurare gli scenari possibili relativi ad un progetto destinato alla realizzazione e aiuta il decisore a scegliere fra azioni alternative e a progettare adeguatamente gli interventi***. Ovviamente le previsioni che essa produce sono a ***carattere probabilistico***, essendo soggette a tutti quei fattori che intervengono nel generare il cambiamento sociale e che sono, per loro natura, indeterminabili.

- La ***VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DELLA PROGETTAZIONE E DEL DISEGNO D'IMPLEMENTAZIONE*** serve a ***verificare se gli obiettivi del programma siano rilevanti rispetto ai problemi che si vogliono affrontare***, oltre che ad ***analizzare la congruenza degli strumenti rispetto agli obiettivi*** e ad ***accertare le modalità concrete con cui si pensa di analizzare il programma***.
- La ***VALUTAZIONE PER LA SELEZIONE DEI PROGETTI*** è volta a ***riconoscere, fra più progetti riguardanti il medesimo ambito, quelli più funzionali e più coerenti rispetto agli elementi dati***.

Questo tipo di valutazione ex ante è il più frequente **IN ITALIA**, soprattutto **nell'erogazione dei finanziamenti provenienti dai fondi strutturali della Unione Europea**. Esso ha il compito di garantire che vengano scelti i progetti che più rispondono agli obiettivi generali del bando e che presentano un migliore rapporto tra costi e benefici attesi. ***Solitamente però la scelta è guidata da criteri di selezione già previsti nel bando e la valutazione avviene sulla base di ciò che è dichiarato nei progetti, senza la possibilità di svolgere una vera e propria ricerca previsionale***.

- La **VALUTAZIONE *IN ITINERE*** viene svolta **durante l'implementazione degli interventi** e consiste nella ***verifica costante della sussistenza delle condizioni e dei presupposti di rilevanza, fattibilità e sostenibilità del progetto***, già oggetto di

analisi nella fase di valutazione ex ante. Il suo scopo è quello di rendere possibile l'adattamento del progetto alle variazioni eventualmente verificatesi. **Questo tipo di valutazione serve dunque ad analizzare i primi risultati di un'azione per verificare se essi siano in linea con le intenzioni originali del programma o se, al contrario, si siano verificate conseguenze inattese, positive o negative, o anche se non siano stati di fatto modificati gli stessi obiettivi del programma**. Come rileva ancora Bezzi, essa "*cerca di aiutare gli amministratori, i gestori e gli operatori di un programma o servizio ad adattare il loro operato all'evoluzione dell'ambiente circostante; a verificare se la routine e la prassi quotidiana hanno fatto perdere di vista gli obiettivi iniziali (se ancora validi); se si possono mettere in atto soluzioni organizzative migliori per dare una risposta di uguale o maggiore efficacia; se per caso non stiano insorgendo effetti collaterali non voluti (i cosiddetti effetti perversi), e se del caso come combatterli*".

- E' bene distinguere la valutazione *in itinere* che accompagna tutta la fase di implementazione dalla ***VALUTAZIONE INTERMEDIA (O DI MEDIO TERMINE)***: mentre infatti nel primo caso si ha un'attività di valutazione continua che accompagna il programma lungo tutto il suo svolgimento, **in questo caso la valutazione è programmata in una fase temporale predeterminata** (di solito a metà del periodo di attuazione di un programma) per rilevarne i primi risultati.

❑ La **VALUTAZIONE *EX POST*** viene realizzata **alla fine di un programma, o alla fine del ciclo di un servizio**, per farne un consuntivo e imparare da ciò che si è fatto. Essa rappresenta dunque sia il ***MOMENTO CONCLUSIVO*** dei procedimenti valutativi (ed anche quello più importante, oltre che più usato), ma anche il ***MOMENTO INIZIALE*** di un percorso valutativo i cui risultati sono destinati ad assumere specifica rilevanza per l'individuazione di eventuali interventi correttivi e per la pianificazione e programmazione di nuovi interventi progettuali. Ciò significa che ***questo tipo di valutazione è rivolta a verificare gli esiti di un programma o di un servizio, ma a loro volta i risultati di questa valutazione dovrebbero servire come input per una nuova fase di progettazione che tenga conto dei risultati ottenuti*** (per cui, **posto temporalmente a conclusione del processo di produzione di una politica pubblica, questo momento valutativo rappresenta un nuovo inizio del ciclo**, perché pone le basi per una programmazione successiva).

➢ Alcuni autori distinguono gli effetti di un programma, **in base alla loro distanza temporale**, IN ***EFFETTI A BREVE, MEDIO E LUNGO TERMINE***: **i primi** *sono rilevabili all'immediata conclusione di un programma, ma tendono ad esaurirsi rapidamente*; **i secondi** *sono all'inizio latenti, ma tendono a crescere nel tempo*; **il terzo tipo di effetti** *sono rilevabili invece dopo parecchio tempo dal termine di un programma*.

➢ Più importante appare invece la **SUDDIVISIONE DEGLI ESITI DI UN PROGRAMMA IN TRE DISTINTE CATEGORIE**:

• Le ***REALIZZAZIONI (OUTPUTS)*** sono il ***prodotto immediato di un programma o di un servizio*** (ad esempio, *il potenziamento del servizio ospedaliero in una città, verificabile misurando l'incremento del numero dei posti-letto*);

• I ***RISULTATI (OUTCOMES)*** individuano ***le conseguenze provocate dall'aver realizzato il prodotto***, cioè i vantaggi usufruiti dai diretti destinatari del programma (nell'esempio precedente, *il numero di malati curati in un nuovo reparto*);

• Gli ***IMPATTI (IMPACTS)*** rappresentano invece delle ***conseguenze di secondo livello*** che si verificano nel contesto sociale più ampio in cui si è svolto un programma (nel nostro caso, *la diminuzione del tasso di malattie in una città*).

➢ Per una corretta valutazione dei risultati, sarebbe anche necessario valutare **L'IMPATTO NETTO DI UNA POLITICA**, una volta sottratti tre diversi fattori:

• Il ***PESO MORTO***, che comporta il ***calcolo del numero di coloro che avrebbero comunque ottenuto gli stessi risultati anche senza partecipare al programma***;

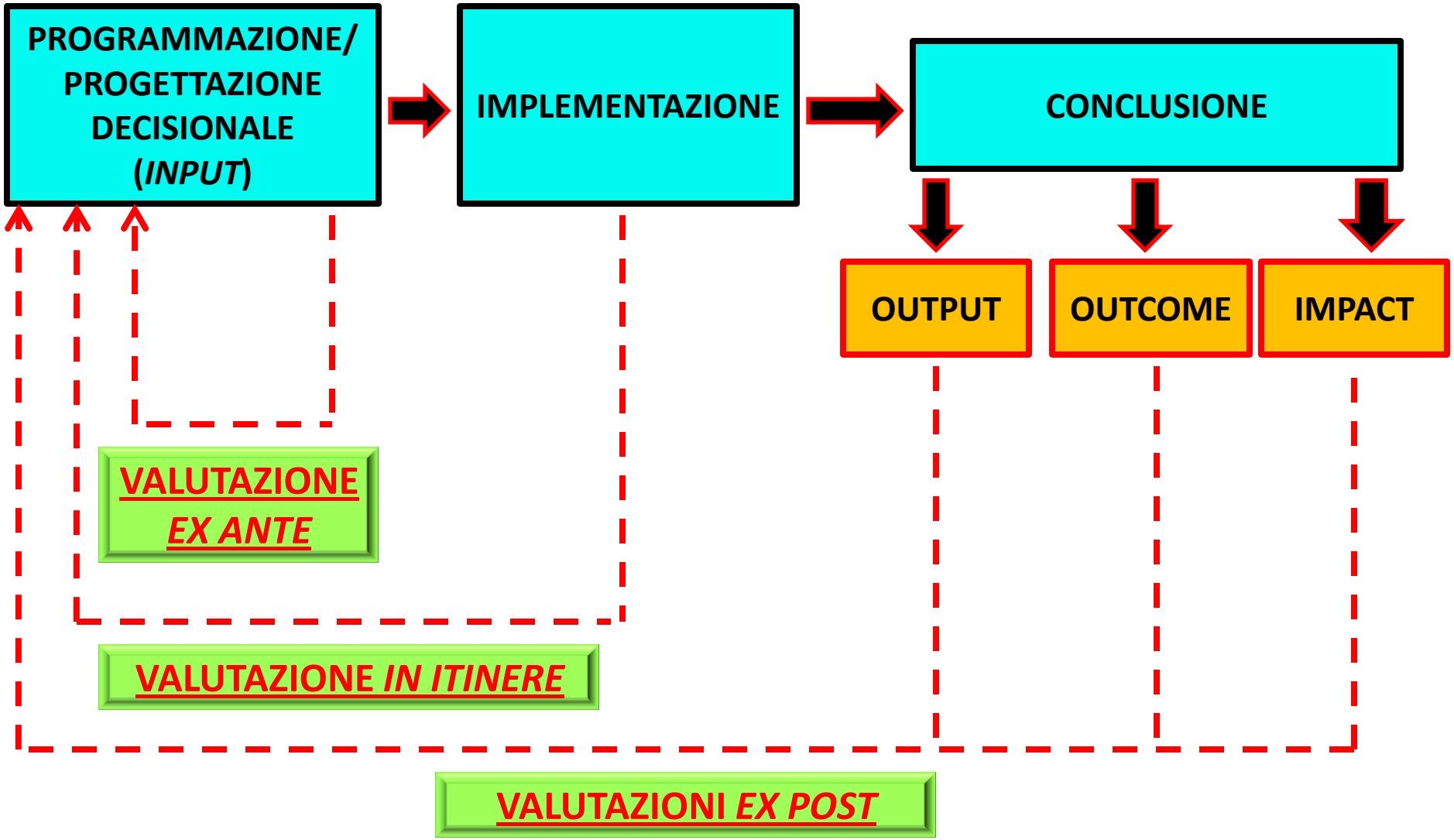
• L'***EFFETTO DI SOSTITUZIONE***, che si verifica quando ***il beneficio di un destinatario del programma si verifica a spese di un altro cittadino***;

• L'***EFFETTO DI RIMPIAZZAMENTO***, quando ***ad un effetto positivo creato in un settore corrisponde un effetto negativo in un altro settore.***

➢ Un'ulteriore importante specificazione, in materia di effetti di una determinata politica, riguarda il fatto che **non sempre una politica può essere giudicata positivamente perché ha conseguito i suoi obiettivi o negativamente perché li ha falliti**: è necessario in tal senso prestare la debita attenzione agli ***EFFETTI INATTESI***, che possono avere natura positiva (le cosiddette ***benedizioni nascoste***) o negativa (gli ***effetti perversi***).

In conclusione - come mostra la figura sottostante - **i tre momenti della valutazione interagiscono con la fase iniziale di progettazione/programmazione e, mettendo a frutto l'apprendimento prodotto dalla valutazione stessa, consentono di realizzare l'andamento ciclico del processo di produzione delle politiche pubbliche.**

FASI DEL PROCESSO DI POLICY E FASI DELLA VALUTAZIONE



❑ Quando ci siamo occupati del processo decisionale, abbiamo messo in rilievo come l'azione amministrativa e le politiche pubbliche riflettano delle **RAZIONALITÀ DECISIONALI PLURIME** che consentono di individuare quattro differenti modelli decisionali: il modello della ***razionalità assoluta***, quello della ***razionalità limitata***, il ***modello incrementale*** e quello del "***bidone della spazzatura***".

E' chiaro che il modello di azione su cui si basa la distinzione fra le tre fasi temporali della valutazione è quello della razionalità assoluta: prevede cioè una conoscenza "sinottica" di tutti i mezzi alternativi per realizzare gli obiettivi (nonché delle conseguenze attese), oltre ad una piena concordanza dei fini degli attori coinvolti. **Si è visto però come questo modello sia poco realistico, se applicato al comportamento amministrativo**. Infatti, quando si devono valutare azioni politiche ***non si può non tener conto di tutti i limiti e le conflittualità che caratterizzano il processo di decisione e di implementazione delle politiche pubbliche in una società pluralistica***. Non si può non tener conto, cioè, dei **DUE DIVERSI PIANI SU CUI SI ESPLICA L'AZIONE RAZIONALE: il primo legato all'acquisizione ed elaborazione delle informazioni e alla valutazione delle conseguenze**, *per cui l'informazione può essere completa o incompleta, le conseguenze certe o incerte, l'individuazione di alternative di azione accessibile o non accessibile*; **il secondo legato alla regolazione del conflitto e alla formazione del consenso**, *per cui (in base al maggiore o minore accordo sui fini) si giungerà ad una decisione parametrica oppure ad una decisione strategica*.

LA PRESENZA DI RAZIONALITÀ PLURIME NON PUÒ QUINDI NON RIPERCUOTERSI SULLA FASI TEMPORALI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE. In particolare:

- spesso **le soluzioni precedono il problema**, nel senso che si decide di affrontare un problema perché si ritiene di avere delle soluzioni già pronte adatte a risolverlo (*è il caso, ad esempio, di chi ritiene che le liberalizzazioni e le privatizzazioni siano il modo più adatto per affrontare l'inefficacia e l'inefficienza delle strutture pubbliche*);
- spesso il decisore non è in grado di analizzare ex ante tutte le alternative di azione e scegliere la migliore: più comunemente egli si fermerà alla **prima opzione in grado di soddisfare i requisiti minimi**;
- spesso i fini degli attori interessati alla soluzione di un problema sono divergenti: in questo caso la decisione sarà il frutto di contrattazioni e compromessi fra gli attori in gioco e produrrà **soluzioni di tipo incrementale**;
- spesso **non vi è corrispondenza tra le fasi del ciclo di vita di un programma e il modo in cui viene condotta la valutazione**. In particolare:

• ***la valutazione del progetto*** a volte viene *fatta quando il programma è già in fase avanzata di attuazione*;

• ***l'analisi del processo decisionale*** avviene *quando il programma è già concluso*.