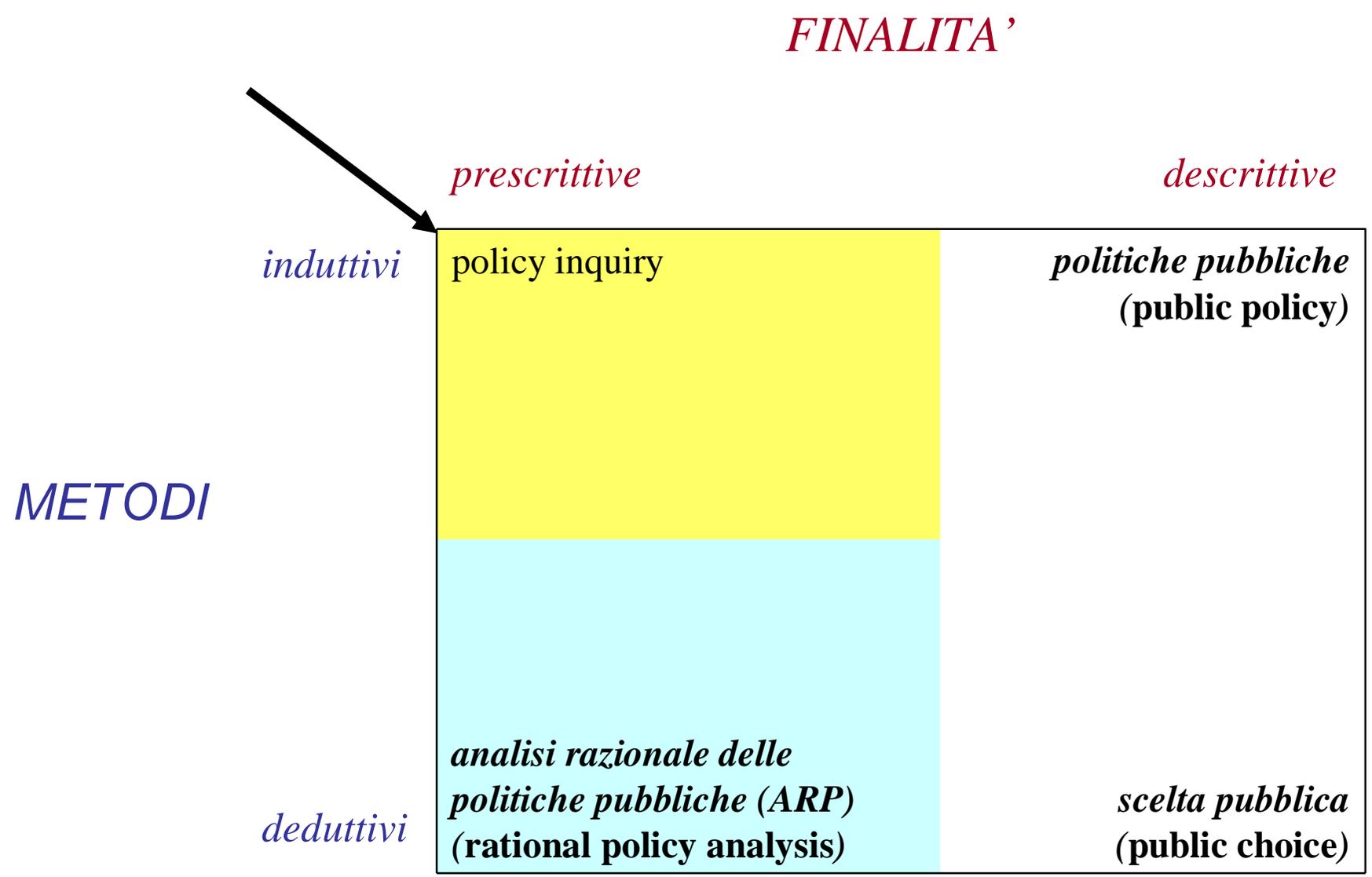


4. *La policy inquiry* **(L'analisi come *problem solving* sociale)**

dal volume di Gloria Regonini
'Capire le politiche pubbliche', Il Mulino, Bologna, 2001

gennaio 2020

Dove siamo



Contributo delle scienze sociali:

Sociologia

Scienza politica

Psicologia sociale

Antropologia

Teoria delle organizzazioni...

Dove siamo

FINALITA'

prescrittive

descrittive

induttivi

policy inquiry

politiche pubbliche
(public policy)

METODI

deduttivi

analisi razionale delle
politiche pubbliche (ARP)
(rational policy analysis)

scelta pubblica
(public choice)

La *policy inquiry* à 1. Prime definizioni

		Finalità prescrittive
Metodo	Induttivo, 'behavioral', 'empirico', 'socio- psicologico', 'bottom- up' I <i>policy makers</i> e i <i>policy takers</i> come attori sociali	2 tratti distintivi • l' accento sulla <u>complessità dei processi</u> • l' importanza delle rielaborazioni sociali: <u>raccontare</u>
	deduttivo, logico, 'razionale', 'economico' I <i>policy makers</i> e i <i>policy takers</i> come attori razionali	2 tratti distintivi: • l' accento sulla <u>razionalità delle procedure</u> • l' importanza delle misurazioni: <u>contare</u>


 diversa
 declinazione del
 problem solving


La *policy inquiry* à 1.Prime definizioni

Finalità prescrittive	
Metodo	<p>Induttivo, '<i>behavioral</i>', 'empirico', 'socio-psicologico', 'bottom-up' I <i>policy makers</i> e i <i>policy takers</i> come attori sociali</p>
	<p><i>“quali <u>processi sociali</u> occorre avviare per raggiungere risultati <u>accettabili, ragionevoli?</u>”</i></p> 
	<p>La domanda <i>“che cosa ha senso fare davanti a un problema di policy?”</i> È formulata in termini diversi:</p>
<p>deduttivo, logico, 'razionale', 'economico' I <i>policy makers</i> e i <i>policy takers</i> come attori razionali</p>	
	<p><i>“quali <u>procedure logiche</u> occorre adottare per <u>massimizzare</u> le probabilità di successo e <u>minimizzare</u> i rischi di fallimento?”</i></p> 

La *policy inquiry* à 1. Prime definizioni

Differenza tra procedura e processo



<https://www.youtube.com/watch?v=KIDupplEbSs>

Una successione programmata di decisioni e di verifiche che portano al risultato voluto

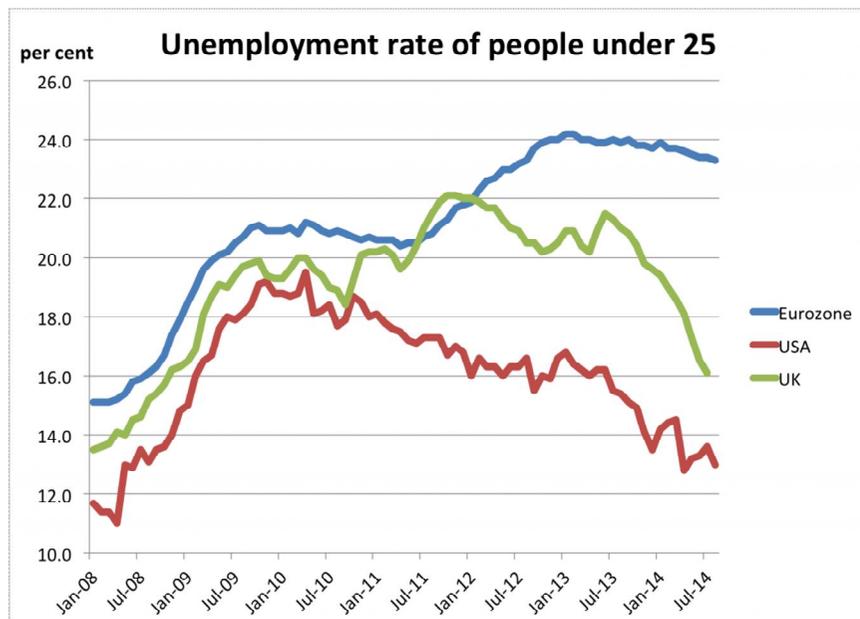


<https://www.youtube.com/watch?v=dxWDqLzSjms&NR=1&feature=endscreen>

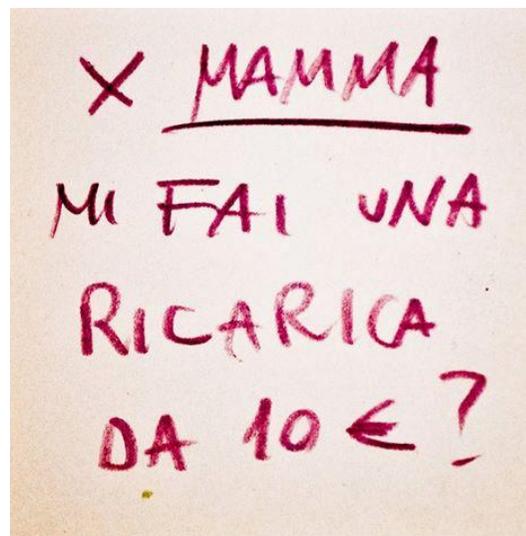
Una successione di eventi, alcuni previsti, altri imprevedibili, che costringono a riaggiustare continuamente il percorso e gli obiettivi stessi

La policy inquiry à 1.Prime definizioni

Contare e raccontare



“Se non puoi misurarlo, non puoi migliorarlo”



(DIS)OCCUPAZIONE GIOVANILE

IN MOSTRA AL SENZANOME
VIA BELVEDERE 11/B, BOLOGNA

MERCOLEDÌ 11 NOVEMBRE
ORE 19.00. ESSERCI :)

“Se non cogli le concrete conseguenze sociali di un problema, non puoi migliorarlo”

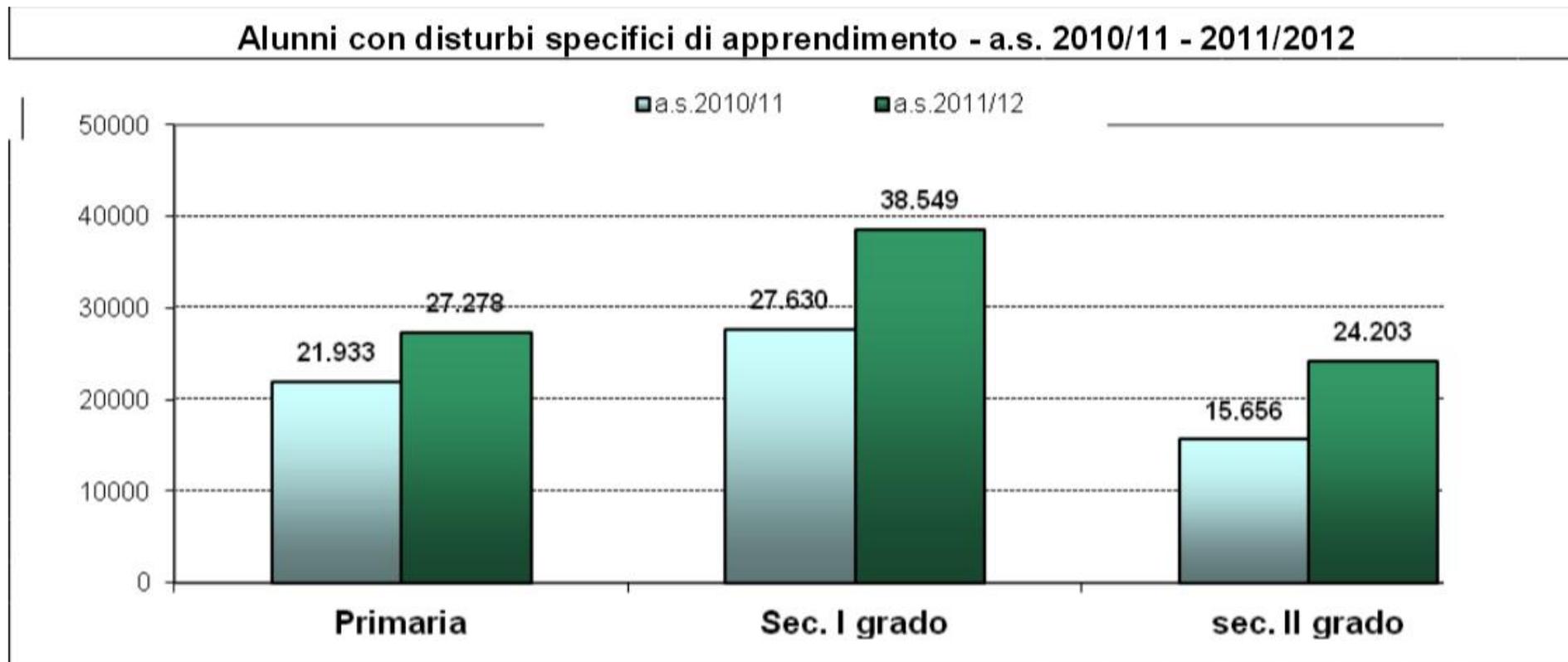
Mostra fotografica di [Dis.occupazione giovanile - Italians do it better](#), narrazioni, voci. Un viaggio in Italia per raccontare la trama dell'occupazione giovanile attraverso i racconti dei giovani italiani. Un progetto di Simona Hassan esposto al "Senza nome", via Belvedere 11/B, Bologna.

La *policy inquiry* à 1. Prime definizioni

Differenza tra contare e raccontare

Contare: “Se non puoi misurarlo, non puoi migliorarlo”

Esempio: dislessia



Nota: i dati sono aggiornati al 15 febbraio 2013

Fonte: MIUR - D.G. per gli Studi, la Statistica e i Sistemi Informativi - Servizio Statistico

http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5a6a1ca2-9464-4cf6-b709-a62cb91b0deb/alunni_dsa.pdf

La *policy inquiry* à 1. Prime definizioni

Differenza tra contare e raccontare

Raccontare: “Se non puoi convincere gli altri del valore dei tuoi dati, non puoi migliorare una politica pubblica”

Quando poi i dati sono vecchi e presentati male, come nella slide precedente, le narrazioni possono portare evidenze più significative.



13 NOVEMBRE 2015

Dislessia, storie contro i luoghi comuni: "Nessun disagio, è una qualità"

My Story Dislessia è un ciclo di incontri itinerante in cui le storie di vita di alcuni ragazzi dislessici, raccontate in prima persona, diventano uno stimolo positivo e propositivo per tutti coloro che non hanno ancora sviluppato piena consapevolezza dei disturbi specifici di apprendimento. All'Università di Tor Vergata la tappa romana: in cattedra, a condividere le proprie esperienze, due giovani testimonial dell'AID, Associazione Italiana Dislessia

servizio di Mattia Brighenti

Commenta

<http://video.repubblica.it/mondo-solidale/dislessia-storie-contro-i-luoghi-comuni--nessun-disagio-e-una-qualita/218314/217515>

La *policy inquiry* à 1.Prime definizioni

Perché il termine **inquiry**

Questo approccio, poco conosciuto in Italia, potrebbe essere chiamato ‘Analisi delle politiche pubbliche come *problem solving* sociale’

La tradizione pragmatista ha un termine che riassume bene lo spirito di questo approccio:

‘*inquiry*’. Dewey, intitola una delle sue opere principali ‘*Logic: the Theory of Inquiry*’ (1938).

‘*Inquiry*’ è un termine difficilmente traducibile: è andare alla scoperta dell’ignoto per risolvere un problema. Termini collegati: scoperta, esperienza, apprendimento collaborativo

Policy inquiry

Nel manuale è stata scelta questa etichetta per raggruppare tutti gli approcci che partono da un dato: le politiche pubbliche sono fatte – progettate, implementate, godute – da uomini e donne, che pensano e agiscono non in isolamento, ma come **attori sociali**.



Politiche pubbliche 4

La *policy inquiry* → 1. Prime definizioni → Perché il termine *inquiry*

Dunque, per essere utile, “...la *policy inquiry* deve riflettere la **complessità** e la **confusione** del mondo politico (*political*), con i suoi **tradeoff**, le svariate e **approssimative** rivendicazioni, la **conoscenza limitata**, le **conseguenze inattese**. Se ciò rende la *policy inquiry* solo ‘relativamente autorevole’, forse è proprio questo tutto quel che essa può o deve essere in una società **democratica**” (Paris, 1988, p. 86).

Con questo significato, il termine è usato da uno dei fondatori di questo approccio:

Charles Lindblom's (1990), ***Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand & Shape Society***

La *policy inquiry* à 1. Prime definizioni à utilità della *policy inquiry*

Qual è l'utilità della *policy inquiry*

Esistono politiche pubbliche, o loro particolari aspetti, o loro particolari fasi, rispetto ai quali gli strumenti della *Rational Policy Analysis* si rivelano decisamente incompleti.

Es: il fallimento delle politiche per l'utilizzazione della terapia del dolore

- (5 settembre 1994) - Corriere della Sera
Per vincere il dolore bisogna sempre pagare
I medicinali per la terapia del dolore nei malati di cancro

22 anni dopo:

31 ottobre 2016 Repubblica,

Dolore, qualcuno aiuti i bambini

I pediatri non se ne occupano. E si limitano perlopiù a farmaci quasi mai risolutivi. Ma le tecniche per abbassare la sensibilità di una zona e portarli a sopportare ci sono.

Alessandro era un bambino di 9 anni. Quando, all'ennesima ricaduta di leucemia, gli dissero che doveva tornare in camera sterile per un altro trapianto, affermò con decisione: «Se mi riportate lì, non mangio più». E così fece. Erano gli anni '90 e nessuno faceva nulla per le cure palliative pediatriche domiciliari, salvo due pionieri: Franca Benini e Momcilo Jankovich. Poi partì la Fondazione Maruzza e finalmente si cominciò a fare sul serio, sino alla legge votata in Parlamento. Ma gli obblighi sulla carta sono tanto chiari quanto disattesi ed oggi, per evitare ai bambini il dolore nella quotidiana banalità di prelievi e punture, bisogna aver la fortuna di trovare un pediatra sensibile e, soprattutto, capace.

La *policy inquiry* à 2.L'affermazione del paradigma

Le origini

1. Il pluralismo delle opinioni e l'esperimento costituzionale americano

Il Primo emendamento tutela la libertà di parola, di stampa, di pacifica assemblea, e di esercizio della propria religione. La molteplicità dei punti di vista e il confronto tra posizioni diverse è il cuore della democrazia. Questo principio ha avuto interpretazioni molto ampie negli anni '90.

2. Il pragmatismo

Il pragmatismo è il maggior contributo dato dagli Stati Uniti alla filosofia contemporanea

Nel 1868, Charles Sanders **Peirce** propone delle '**communities of inquiry**' capaci di riflettere sul modo in cui la gente costruisce la conoscenza, perché la conoscenza è un processo sociale.

William **James** (1907): "La verità delle nostre idee significa il loro **potere di funzionare**" Sono i risultati conseguiti dall'applicazione delle teorie a dire se queste sono giuste o no

John Dewey (Democracy and Education, 1916) parla della necessità di sperimentazioni intelligenti e cooperative. Più che partire con la teoria giusta, è importante poter **procedere per prova-errore**

La *policy inquiry* → 2. L'affermazione del paradigma → Le origini

3. La nuova scienza dell'amministrazione

Usa

Inizio '900: *Progressive Era*. Lo studio del management pubblico deve aspirare a diventare una scienza rigorosa

Anni '40-'50, Usa: sulla base di evidenze empiriche sui comportamenti reali di politici e burocrati, viene contestata la divisione tra politica e amministrazione che per 50 anni aveva guidato le riforme amministrative.

–1947: Herbert **Simon** pubblica il suo rivoluzionario lavoro “*The Administrative Behavior*”: i principi del *scientific management* sono vaghi, contraddittori, continuamente smentiti dalla pratica

–1948: Dwight **Waldo** pubblica il volume “*The Administrative State*”: le pretese della Progressive Era sono utopistiche

–1954: Norton **Long** riassume in questi termini il risultato di tante evidenze empiriche: “Per quanto possa essere attraente un'amministrazione che riceve i suoi valori da *policy makers* legittimati politicamente, quest'idea ha un difetto fondamentale: non si accorda con i fatti della vita amministrativa”

La *policy inquiry* → 2. L'affermazione del paradigma → Le origini

4. Il ruolo degli interessi organizzati

Usa:

Anni '30: politiche pubbliche e interessi nella creazione delle grandi infrastrutture. **Selznick**, 1949, *Tva and the Grass Roots*

Anni 50-60: politiche pubbliche e interessi a livello locale. **Dahl**, 1961, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*

“**The pluralist model of democracy** interprets government "by the people" to mean government by people operating through **competing interest groups**”.

(http://garyrutledge.com/AmFedGov/Lectures/majoritarian_or_pluralist_democ.htm)

La *policy inquiry* à 2. L'affermazione del paradigma à Le origini

5. Il disincanto: le difficoltà dell'implementazione

Anni '60: dalle grandi speranze del ciclo di riforme dei presidenti Kennedy e Johnson, alle grandi delusioni

Anni '70, Usa: inizia una dura riflessione sui limiti della prima generazione di ARP e sulle sue promesse mancate.

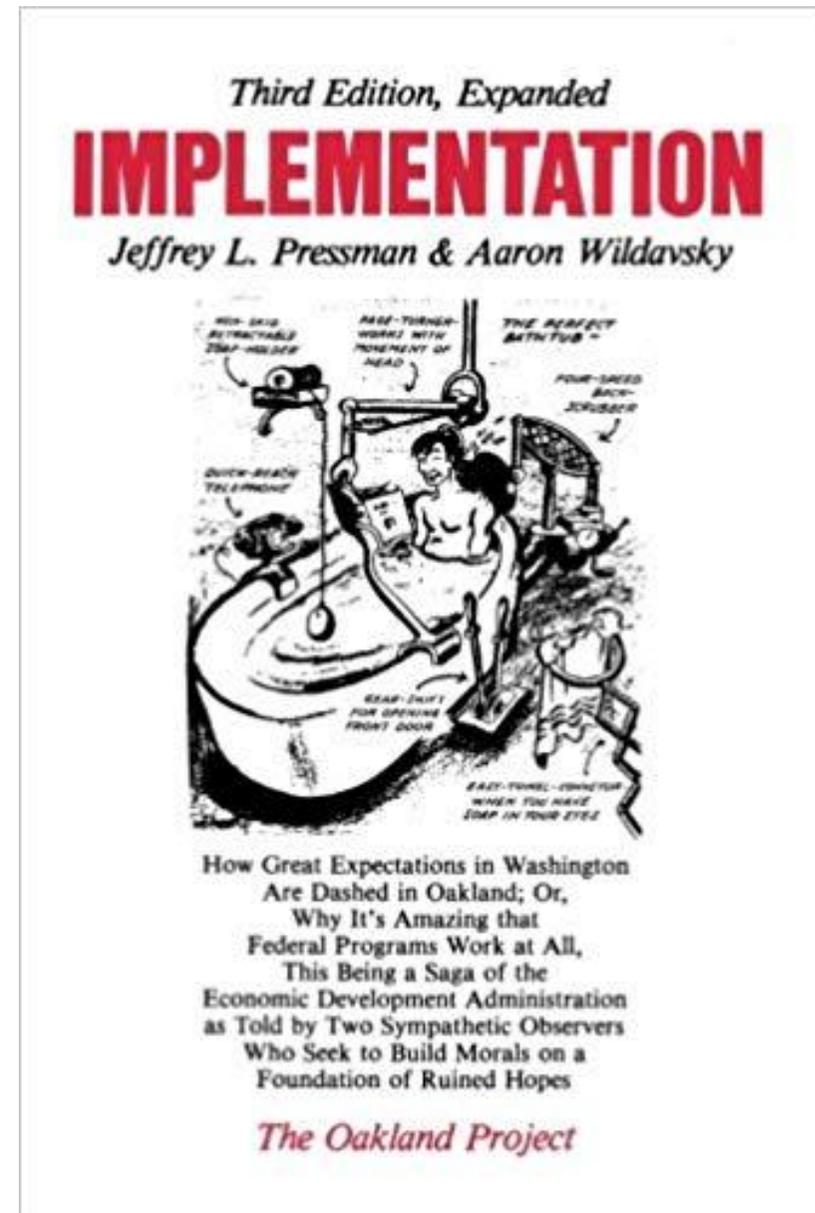
“Verso la fine degli anni sessanta stava diventando chiaro che le decisioni vanno distinte nettamente e sistematicamente dai loro effetti sociali. **La strada verso la catastrofe sociale può essere lastricata delle migliori intenzioni.** Leggi (o assegnazioni autoritarie) emanate per ridurre la povertà, per impedire l'inquinamento, o per alleviare le tensioni razziali possono finire in realtà per aggravare proprio quelle situazioni che avrebbero dovuto migliorare” (Easton, 1971)

“Le notizie erano spaventose. **Niente sembrava funzionare come doveva.** I programmi lanciati con grandi speranze e suon di fanfare si rivelavano incapaci di raggiungere il loro obiettivo di cambiare la vita della povera gente” (C. Weiss, 1987)

“E' mia impressione che le nazioni dell'Europa occidentale non conseguano più successi di noi nella maggior parte delle loro politiche. La grande differenza è che **l'America rende pubblici i suoi fallimenti**, cosa che non fanno la maggior parte delle altre nazioni” (Wildavsky, 1992)

La *policy inquiry* à 2.L'affermazione del paradigma à Le originià Le difficoltà dell'implementazione

Pressman, J. L., and A. B. Wildavsky, 1973,
Implementation



La *policy inquiry* 2. L'affermazione del paradigma 2. Le origini

6. Reinventare il governo

Nelle *management sciences* si afferma un'impostazione 'anti' o 'post' manageriale, oggi spesso definita 'Management 2.0':

Peter Drucker (1969 e 1985)

Edwards Deming (1986)

Tom Peters e Robert Waterman (1982)

“Evaluation of performance, merit rating, or annual review... The idea of a merit rating is alluring, the sound of the words captivates the imagination: pay for what you get; get what you pay for; motivate people to do their best, for their own good. **The effect is exactly the opposite of what the words promise.**” Deming, W. Edwards, 2000, *Out of the Crisis* p. 102

La *policy inquiry* à 2.L'affermazione del paradigmaà Le origini

6. Reinventare il governo

L'esperimento americano del 1992

“Gran parte di quello che definiamo management consiste nel rendere difficile alle persone svolgere il proprio lavoro” (cit. di Peter Drucker da National Performance Review, p. 42 trad. it.)

“Nel tentativo di controllare praticamente qualsiasi cosa, siamo diventati talmente ossessionati dal dettare come le cose dovrebbero essere fatte - regolamentazione del processo, controllo degli input - al punto da ignorarne l'esito, i risultati (...). Nel pubblico, la teoria aziendale non è sufficiente” (Osborne e Gaebler, 1992, p. 47 e p. 55 trad. it.)

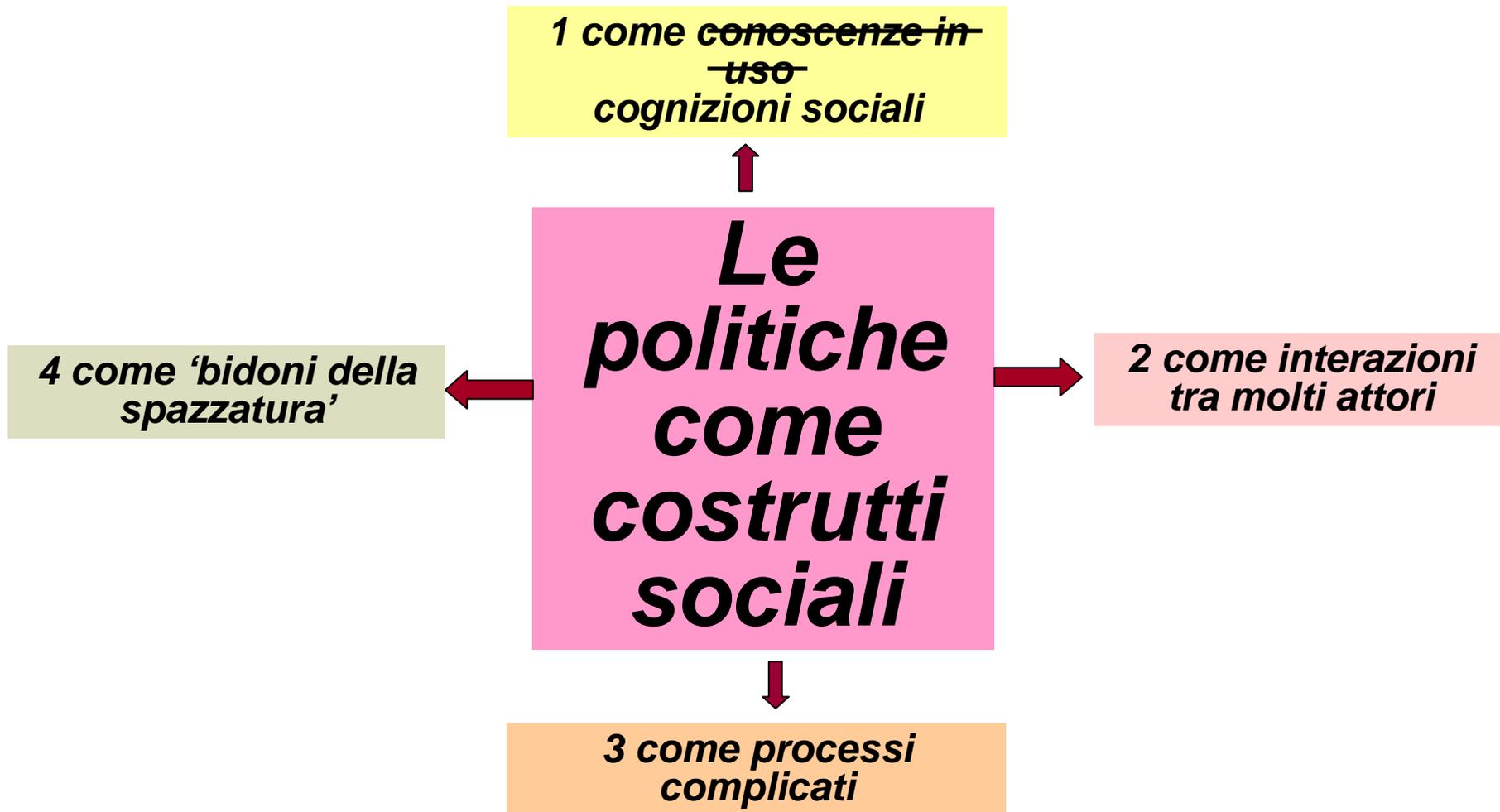
“Sono le persone che lavorano accanto ai problemi che possono sapere meglio di chiunque altro come risolverli” (National Performance Review, 1993, p. 38 trad. it.). “Chi lavora in prima linea conosce meglio il lavoro e il modo di renderlo più efficiente dei manager che stanno a Washington” (National Performance Review, 1997, p. 2)

Il rimedio: la **Bottom-up** review

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici

3. Riferimenti teorici e metodologici

4 prospettive in larga parte complementari



La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici le politiche come cognizioni sociali

1. Le politiche come cognizioni sociali

L'interesse per i processi che ci permettono di acquisire e utilizzare la conoscenza nella gestione delle politiche pubbliche segna una delle importanti **differenze** tra *policy inquiry* e *rational policy analysis*.

Infatti, nelle **scienze economiche e manageriali di prima generazione**:

- il problema di come conosciamo, di come consideriamo affidabile un dato, **non** è esplicitamente affrontato.
- più che di conoscenza, si preferisce parlare di **informazioni**, di dati, di misure
- si dà in qualche modo per **scontato** che la conoscenza sia:
 - oggettiva, perché è sempre possibile distinguere i fatti dai valori
 - sistematica, 'naturalmente' tendente alla completezza
 - universalmente riconoscibile
 - disponibile, priva di costi e di controindicazioni
 - facilmente dominabile dalla mente umana.

Questa impostazione è spesso etichettata come '**razionalità sinottica**'.

Questa fiducia nel potere dei dati è alla base dell'analisi razionale delle politiche e delle sue importanti risorse metodologiche.

Ma questa impostazione ha anche dei **limiti**, messi in evidenza per la prima volta da autori quali Hayek, Simon, Lindblom (v. cap. 3, paragrafo 5: critiche alla ARP)

La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici → le politiche come cognizioni sociali

1° limite: la tendenza alla **bulimia informativa**

Il modello ideale implicito nell'analisi razionale delle politiche è quello della perfetta informazione: se fosse possibile sapere tutto, svanirebbero

- i comportamenti miopi,
- le incertezze circa il futuro,
- le congetture sulle reali preferenze delle persone,
- i dubbi sugli obiettivi dei *policy makers*.

Ma questo è irrealistico

Cfr Hayek, 1945: la superiorità del mercato rispetto alla pianificazione deriva proprio dalla sua capacità di adattarsi al carattere inevitabilmente incompleto e dispersivo della conoscenza umana.

2° limite: la **netta separazione tra raccolta delle informazioni e decisione** sottovaluta l'influenza che la soluzione preferita dall'analista e dai *policy makers* esercita già dalle prime fasi della ricerca e della lettura dei dati, condizionandole.

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come cognizioni sociali

Per la *policy inquiry*, fondamentale per migliorare l'intervento nel *policy making* è ragionare non in termini di informazioni e di dati, ma di conoscenze o, meglio, di **cognizioni sociali**.

A fare la differenza sono:

- la capacità di riferire i dati ai **contesti sociali** in cui nascono
- la capacità di vedere i **condizionamenti** derivanti dai ruoli che ricopriamo, che influenzano la nostra percezione dei problemi sociali
- la capacità di avere un forte **orientamento all'azione** e di cogliere le possibilità di cambiamento

Lo studio della **social cognition** è un campo di ricerca in continua espansione: in esso confluono molteplici prospettive disciplinari.

La *policy inquiry* → 3. Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come cognizioni sociali

In una prospettiva storica, tre approcci al *social problem solving* meritano di essere ricordati

- A. la **razionalità limitata**
- B. il **costruttivismo sociale**
- C. le **scienze cognitive**

A. la **razionalità limitata**

Dalla fine degli anni 50, la razionalità sinottica alla base delle scienze economiche e manageriali è stata criticata alla luce di un altro approccio, quello fondato da Simon, basato sull'idea di razionalità limitata.

Si tratta di una teoria della scelta di tipo **comportamentalista**, che sottolinea i limiti dei processi decisionali umani, perché l'architettura della nostra mente è inadeguata a elaborare contesti molto complessi.

Infatti le capacità cognitive degli esseri umani sono **limitate**, e questo dato di fatto deve portarci a rivedere tutte le nostre teorie su come sono prese le decisioni, sia personali, sia pubbliche.

"L'individuo umano è essenzialmente costruito come una macchina che processa le informazioni in modo seriale. Pertanto può elaborare solo una o due idee per volta. Questo fatto fondamentale ha una vasta gamma di conseguenze sul comportamento" (Simon, 1966).

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come cognizioni sociali à A. la razionalità limitata

Differenze rispetto all'ARP:

- Nelle scelte di grande rilevanza, gli individui fanno forti investimenti cognitivi e raccolgono molti dati. Ma poi, nelle **scelte di routine**, l'attenzione e la memoria vengono meno, mentre aumenta il peso delle emozioni e delle abitudini.
- In questi casi, individui e organizzazioni si affidano a **euristiche semplici** e accettano solo le inferenze più scontate.
- In casi di **forte incertezza**, l'attribuzione di una probabilità ai diversi eventi non basta a rendere gestibile un processo di scelta, come invece la teoria delle decisioni prescrive.
- Più che seguire il criterio della massimizzazione, quando sono in una situazione di scelta che implica trade-offs, gli individui si fermano alla prima soluzione **soddisfacente, accettabile**.
- Gli individui e le organizzazioni tendono ad **adattarsi** all'ambiente e ad **apprendere**. Comunque, tendono a replicare le soluzioni che ricordano come soddisfacenti.
- Le organizzazioni tendono a identificarsi con i **mezzi che sanno usare**. La gerarchia 'prima i fini, e poi i mezzi' è irrealistica.

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come cognizioni sociali à A. la razionalità limitata

Nonostante le forti differenze tra ARP e teoria della razionalità limitata, il nome di Simon ricorre anche nel terzo cap., a proposito del ***problem solving e dell'intelligenza artificiale***. Come mai?

La spiegazione sta nel **grado di strutturazione dei problemi**.

Quando i problemi sono ben strutturati, *problem solving* e intelligenza artificiale possono essere di grande aiuto.

I problemi sono ben strutturati quando sono chiari i criteri per valutare le soluzioni e i repertori dei mezzi che possono essere usati.

Molte professioni hanno situazioni di scelta ben strutturate: per un medico che dirige un pronto soccorso, è chiaro che l'obiettivo è salvare vite umane.

In questi casi, l'uso intelligente dei dati sulla casistica precedente è di grande aiuto.

V. applicazioni citate nel 3 cap.: se sai dove vuoi andare, un buon navigatore è lo strumento adatto.

La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è Le politiche come cognizioni sociali è A. la razionalità limitata

Ma nel *policy making* sono frequenti i problemi non strutturati, o addirittura perversi (*wicked*).
 “A wicked problem is a problem that is difficult or impossible to solve because of **incomplete, contradictory, and changing** requirements that are often difficult to recognize”.
 (https://en.wikipedia.org/wiki/Wicked_problem)

Nature of Policy Problems

ELEMENT	STRUCTURE OF PROBLEM		
	Well structured	Moderately Structured	Ill Structured
Decision maker(s)	One or few	One or few	Many
Alternatives	Limited	Limited	Unlimited
Utilities (values)	Consensus	Consensus	Conflict
Outcomes	Certainty or risk	Uncertainty	Unknown
Probabilities	Calculable	Incalculable	Incalculable

da PPA 691 – Seminar in Public Policy Analysis , www.csub.edu/~rdaniels/PPA_691_Lecture3-4.ppt

La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è Le politiche come cognizioni sociali è A. la razionalità limitata

La *policy inquiry* cerca di sviluppare una teoria della conoscenza adatta a gestire problemi mal strutturati o situazioni di scelta confuse. Per fare questo

1. deve prevedere che a volte il problema **non** venga prima della soluzione, ma accada il contrario.

Nel *policy making*, il modo in cui è impostato il problema porta l'impronta delle soluzioni preferite; e le soluzioni preferite hanno, a loro volta, il profilo dei problemi che preferiamo incontrare.

La sequenza 'problema - elaborazione dei dati – soluzione' può essere ricombinata in tutti i modi possibili: "Nell'analisi delle politiche, le congetture più creative riguardano la ricerca di quei problemi per i quali **si possono azzardare delle soluzioni**" (Wildavsky, 1992)

2. deve prevedere che le **competenze implicite**, tacite, non formalizzate possano contare di più di quelle esplicite, formalizzate.

Quando c'è un avvicendamento nelle organizzazioni, il passaggio delle consegne va ben oltre la trasmissione del mansionario

3. Le categorie con cui sono definiti i problemi e le soluzioni sono profondamente radicate in **norme sociali** e in **convenzioni culturali**.

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come cognizioni sociali

B. Il costruttivismo sociale

L'idea che le categorie con cui sono definiti i problemi e le soluzioni siano profondamente radicate in **norme sociali** e in **convenzioni culturali** è alla base del secondo grande contributo delle scienze sociali allo studio della relazione tra politiche pubbliche e cognizione: **il costruttivismo sociale**.

I problemi, le soluzioni, le tecniche, i destinatari, sono socialmente definiti e devono essere socialmente accettati per poter generare una politica pubblica.

Il lavoro minorile

I danni dell'ubriachezza

La sicurezza sui luoghi di lavoro

Lo spreco di energia

I diritti dei conviventi

Il diritto alla privacy in ambito sanitario

sono tutti esempi di **problemi percepiti in modo molto diverso nei diversi decenni e nei diversi gruppi sociali**.

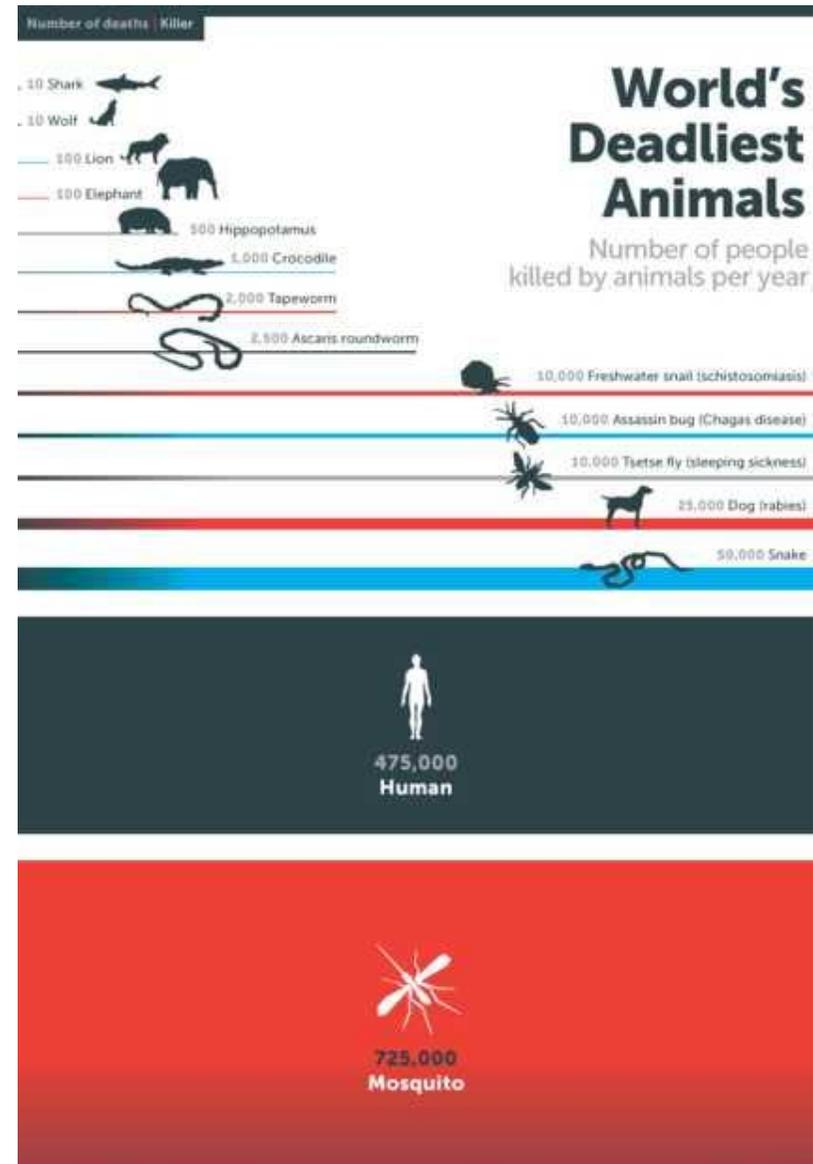
- 50 anni fa, che un bambino non desse una mano nell'officina del padre o nel negozio della madre era considerato un comportamento negativo.

- in alcune zone d'Italia, il grappino prima di andare a lavorare è considerato un modo corretto di iniziare la giornata.

- mettere il casco in molti cantieri edili è considerato un impiccio inutile. Ecc

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come cognizioni sociali à B. Il costruttivismo sociale

La nostra percezione della gravità dei problemi è profondamente influenzata dall'**immaginario collettivo** costruito dai media, da esperienze episodiche citate come generali.....
V. immeritata cattiva fama dello squalo



SOURCES: WHO; crocodile-attackinfo; Katsuragi et al. [doi.org/10.1177/1098317109350218](http://dx.doi.org/10.1177/1098317109350218); FAO <http://web.archive.org/web/20080801/>; Linell et al. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1708100/>; Packer et al. [doi.org/10.1016/j.jrnl.2014.06.007](http://dx.doi.org/10.1016/j.jrnl.2014.06.007); Alessandro De Waal/Alamy. All calculations have wide error margins.

<http://www.gatesnotes.com/Health/Most-Lethal-Animal-Mosquito-Week>

La *policy inquiry* → 3. Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come cognizioni sociali → B. Il costruttivismo sociale

Ambiti di ricerca quali l'etnografia (Mead, 1970), l'antropologia cognitiva (Spradley, 1979), l'interazionismo simbolico (Blumer, 1969; Denzin, 1978), rimarcano come **le identità, gli interessi e i comportamenti** dei singoli traggano il loro significato solo con riferimento a una comune elaborazione alimentata e garantita dalla società in cui si collocano: "Il sé è una creazione sociale dato che non si può in alcun modo costruire da solo; infatti, un sé è un sé se è distinto da altri, e ciò è impossibile se questi altri non ci sono (...). **Un sé è un costrutto, non una persona**" (Wildavsky, 1994, 139-40).

Le idee che ci facciamo delle situazioni non sono semplici e meccaniche riproduzioni della realtà, ma risultati di un processo di astrazione e di ricombinazione, in cui sia ciò che attira la nostra attenzione, sia la rappresentazione mentale che ce ne facciamo, hanno un'impronta marcatamente sociale. Queste elaborazioni hanno lo scopo fondamentale di garantire la circolazione di significati intersoggettivi, cioè di codici comuni per la comprensione dei fatti sociali: "Per la teoria della cultura, valori condivisi e relazioni sociali vanno sempre insieme: **non esistono valori disincarnati, estranei alle relazioni sociali** che razionalizzano; e non ci sono relazioni sociali in cui la gente non dia ragione dei suoi comportamenti o, almeno, non cerchi di darne una giustificazione" (Wildavsky, 1987, p. 5).

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come cognizioni sociali à B. Il costruttivismo sociale

Le politiche pubbliche sono dunque considerate non tanto come risposte ai problemi, ma come **costrutti sociali** che devono rafforzare i vincoli che tengono unita una società

-il ruolo delle **istituzioni sociali**: *“Tutte le classificazioni di cui disponiamo per pensare vengono fornite preconfezionate nel corso della nostra vita sociale (...). In che modo potremmo pensare a noi stessi nella società, se non utilizzando le classificazioni stabilite all'interno delle nostre istituzioni?”* (Douglas, 1986, p. 151-2 trad. it.).

- le politiche come un **tributo alle norme e ai valori** che reggono una società: *“Progetti, informazioni, analisi, consultazioni e altri aspetti osservabili di una decisione normativamente approvata sono spiegabili più come simboli e segnali di **appropriatezza** delle decisioni che non per il loro contributo alle decisioni finali”* (March e Olsen, 1989, p. 85 trad. it.)

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come cognizioni sociali à B. Il costruttivismo sociale

Per questo approccio, la percezione e la soluzione dei problemi di rilevanza collettiva passano attraverso la circolazione di **idee** che riescono a farsi strada perché considerate **plausibili**, socialmente accettabili.

50 anni fa, bocciare i bambini di prima elementare era considerato un modo efficiente, efficace e equo per garantire qualità all'istruzione pubblica. Oggi non più. Oggi è considerato un errore.

Per uno scienziato sociale, è importante capire:

- come ci formiamo le idee dei problemi sociali
- come ci convinciamo delle cause che li provocano
- come ci affezioniamo a determinate soluzioni
- come usiamo queste convinzioni nelle interazioni con gli altri.

Insomma, per uno scienziato sociale il modo in cui si sviluppa la nostra visione dei fatti sociali è un tema di ricerca fondamentale per capire come nascono le politiche pubbliche e come si può intervenire per modificarle.

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come cognizioni sociali

Come è strutturato il libro

Voi siete qui

Come sono strutturate le slide

4.3 Riferimenti teorici e metodologici

4.3.1 Le politiche come cognizioni sociali

4.3.2 Le politiche come interazioni

4.3.3 Le politiche come processi

4.3.4 Le politiche come bidoni della spazzatura

4.4 Linee di ricerca

4.4.1 L'analisi come pratica sociale riflessiva

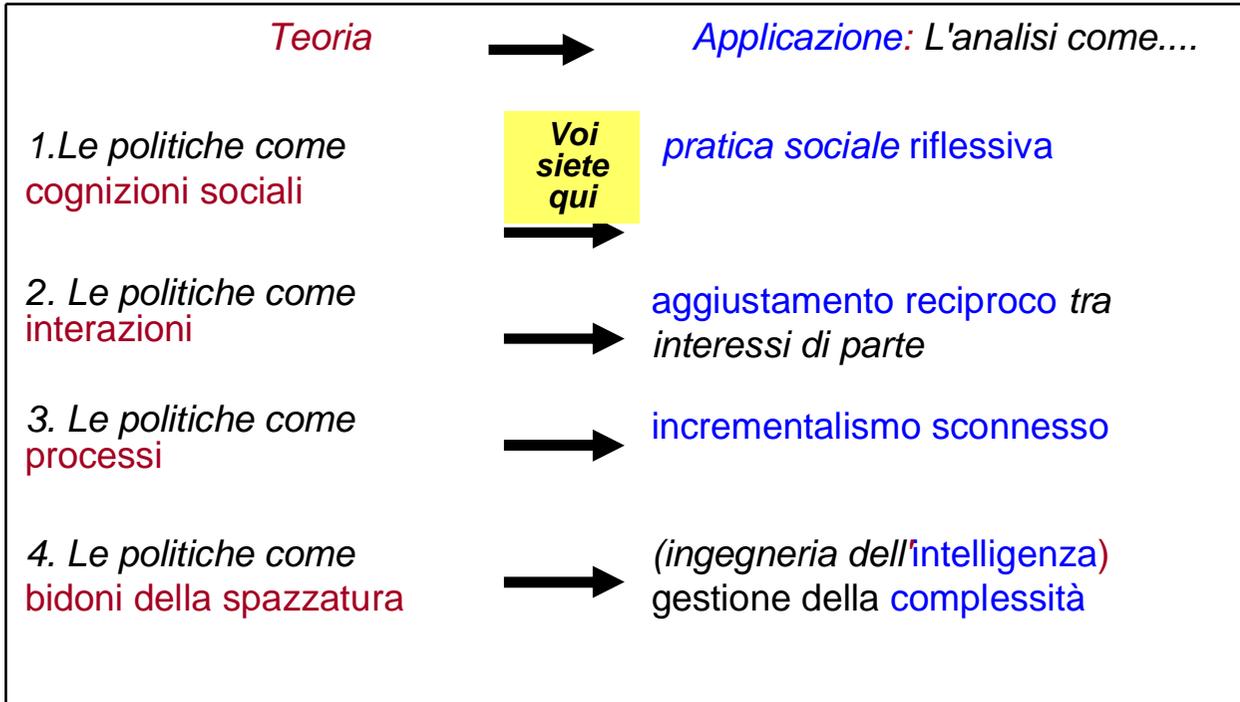
4.4.2 L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte

4.4.3 L'incrementalismo sconnesso

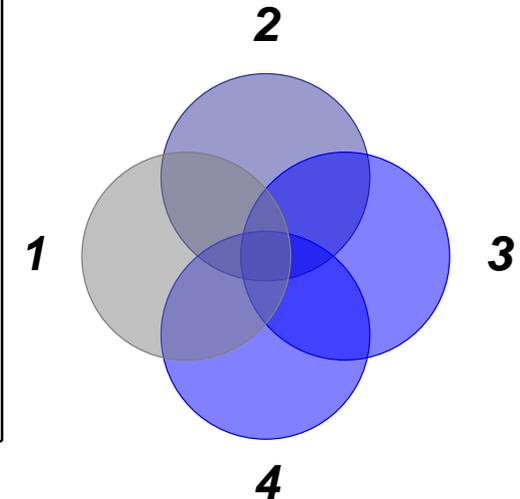
4.4.4 L'ingegneria dell'intelligenza

teoria		applicazione
Le politiche come cognizioni sociali	➔	L'analisi come pratica sociale riflessiva
Le politiche come interazioni	➔	L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte
Le politiche come processi	➔	L'incrementalismo sconnesso
Le politiche come bidoni della spazzatura	➔	L'ingegneria dell'intelligenza

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come cognizioni sociali

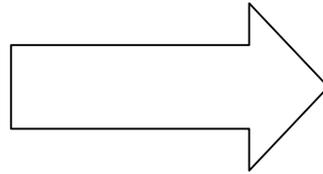


le quattro prospettive in parte si sovrappongono



La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca

Se la politica pubblica è analizzata
come **cognizione sociale**



L'analisi diventa
una pratica sociale riflessiva

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'analisi come pratica sociale riflessiva

La *policy inquiry* evita di delegare all'analista il controllo totale della raccolta e della valutazione dei dati.

Preferisce invece il confronto tra tante 'verità parziali', prodotte da tanti attori diversi, portatori di esperienze dirette.

La competizione delle idee è fondamentale: "La società deve cercare le buone politiche, o stabilire i fatti e trovare la 'verità' attraverso la 'competizione delle idee', non attraverso l'abilità analitica di un re filosofo o di un'analogia élite di intellettuali" (Lindblom, 1980, p.35)

In altre parole, la *policy inquiry* propone una prospettiva di cambiamento consapevole.

"Compito dell'analisi non è produrre raccomandazioni decisive, ma, invece, è contribuire alla comprensione consensuale delle cose che accadono, che potrebbero accadere, che sono desiderabili" (White, 1983)

Per arrivare a questa comprensione consensuale, torna utile la teoria dei *policy frames*

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'analisi come pratica sociale riflessiva è i *policy frames*

I **frames** sono le strutture cognitive cui facciamo ricorso per **riconduurre l'ignoto al noto**, sono le intelaiature che sorreggono il castello delle nostre conoscenze, le sceneggiature che ci aiutano a prevedere che cosa succederà, come si comporteranno gli altri attori.

"Noi consideriamo le posizioni di *policy* come sostenute da strutture portanti fatte di **credenze, percezioni e apprezzamenti**, cui diamo il nome di frames" (Schön e Rein, 1994)

"Queste strategie cognitive, definite con i termini di *scripts*, schemi o *frames*, sono metodi efficienti usati dai *policy makers* per assimilare le nuove informazioni nel corpo delle loro precedenti cognizioni. Così **semplificano i processi decisionali**, perché consentono ai decisori di vedere un problema attuale come un altro caso di qualcosa già visto in passato e già compreso, vero o falso che sia". (Weiss J., 1982)

"Attraverso il processo di assegnazione dei nomi e degli schemi, le storie fanno il '**salto normativo' dai dati alle raccomandazioni**, dai fatti ai valori, **dall'essere al dover essere**" (Schön e Rein, 1994).

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'analisi come pratica sociale riflessiva è i *policy frames*

La teoria dei *frames* è importante perché non si limita a sottolineare l'esistenza di pregiudizi, stereotipi, preconcetti, ma:

- coglie l'**importanza positiva** di queste 'linee di orientamento': senza saremmo perduti, non sapremmo decifrare gli eventi che viviamo
- studia il modo in cui si può intervenire **modificando i *frames***, riplasmandoli.

La plasmabilità dei *frames*

Il compito dell'analista di *policy* è

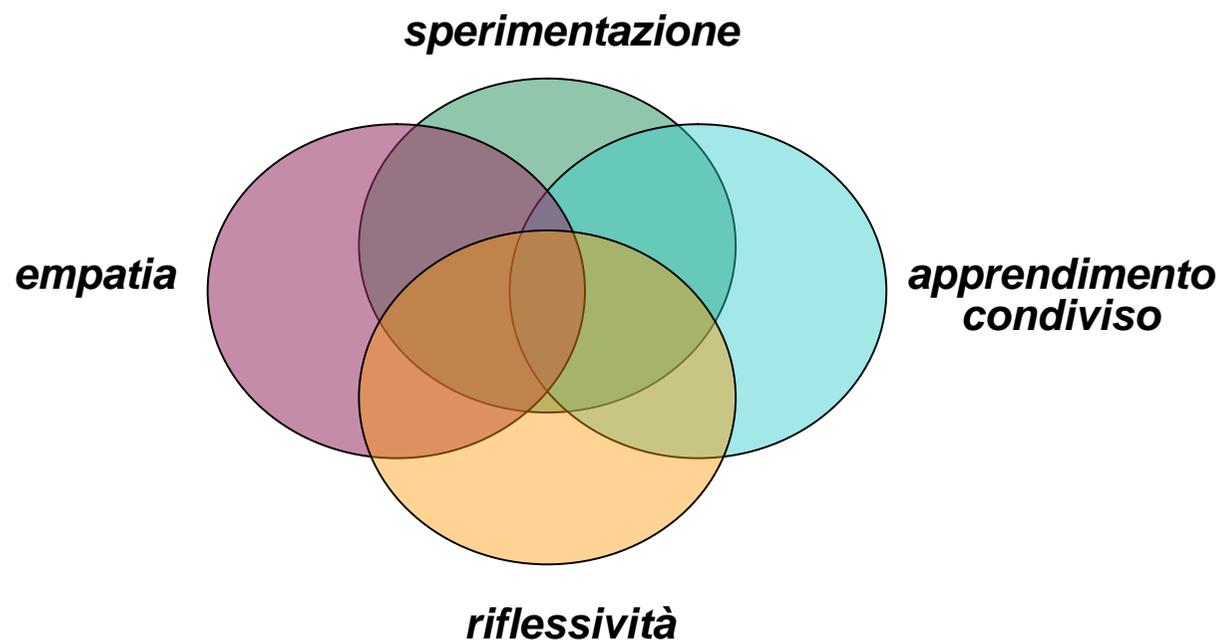
- portare alla luce i *frame* impliciti,
- mostrare il loro radicamento nei ruoli sociali interpretati dalle diverse categorie di *policy makers* e *policy takers*,
- agevolare il loro 'scongelo', in modo da migliorare l'adattamento reciproco

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'analisi come pratica sociale riflessiva è Come si plasmano i *frames*

Torniamo al nostro obiettivo: individuare metodi per plasmare i *frames* in modo onesto e trasparente, per facilitare il rispetto e l'adattamento reciproco.

Le quattro risorse più utilizzate sono:

1. la sperimentazione
2. l'apprendimento condiviso
3. la riflessività
4. l'empatia



La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames*

Prima risorsa: la sperimentazione e le evidenze che ne derivano

"Le politiche non devono essere considerate come verità eterne, ma come ipotesi soggette a modifica e sostituzione da altre migliori, che a loro volta saranno rimpiazzate" (Wildavsky, 1992, p.16).

Se tutte le parti in gioco hanno la possibilità di seguire gli esperimenti e di verificare i loro risultati, è più facile raggiungere un accordo su come partire.

Le verità provvisorie

L'idea che le soluzioni siano reversibili e aggiustabili sulla base dei risultati della sperimentazione rende più accettabile l'avvio della prova e migliora le *policy*.

Il pre-giudizio a favore dell'azione

La conoscenza che più serve non è quella fine a se stessa, di tipo accademico, ma quella decisamente orientata all'azione, alla modifica dello status quo.

Tom Peters: "*salta prima di guardare*". Nel dubbio, prova.

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 1. la sperimentazione

L'influenza del pragmatismo e l'importanza del senso comune

"Lo studioso che nel suo lavoro volga le spalle agli argomenti del senso comune e al rapporto che quest'ultimo ha con gli impegni attivi del vivere, lo fa a proprio rischio" (Dewey e Bentley, 1945)

*"Quelli che hanno **specifiche informazioni** su una determinata situazione sono i **migliori critici e i migliori giudici** della plausibilità di contrastanti ipotesi riguardo al loro contesto. Dobbiamo sviluppare procedure per far emergere le loro critiche e i loro giudizi. In questo processo, dobbiamo dare a questi **osservatori non professionisti** la fiducia in se stessi e l'occasione per dichiarare pubblicamente il loro dissenso con le conclusioni degli scienziati sociali professionisti"* (Campbell, 1998, p. 58)

L'esperienza diretta è una straordinaria fonte di conoscenza, sia per i *policy makers*, sia per i *policy takers*: *"Knowledge is experience. Everything else is just information."* Albert Einstein

Attenzione, anche il ricorso al senso comune richiede grande senso di responsabilità, soprattutto nell'epoca delle fake news e dei like manipolati.

*L'italiano ha **due termini per 'common sense'**. Alessandro Manzoni, a proposito della assurda credenza che fossero gli untori a diffondere la peste, spiega che alcuni milanesi più istruiti nutrivano forti dubbi, ma non osavano renderli pubblici: "Il **buon senso** c'era; ma se ne stava nascosto, per paura del **senso comune**"* (Alessandro Manzoni, *I promessi sposi*, capitolo XXXII)

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'analisi come pratica sociale riflessiva è Come si plasmano i frames

Seconda risorsa: l'apprendimento condiviso

Imparare a imparare

"*Gli analisti dovrebbero valutare le politiche prendendo a riferimento il grado di apprendimento che consentono, la facilità con cui portano a identificare gli errori, e le motivazioni a correggerli prodotte dagli incentivi organizzativi*" (Wildavsky, 1992, p. 392)

Fiducia e dignità

"*La fiducia reciproca è un circolo virtuoso di anticipazioni e azioni, il cui avvio richiede sempre un salto di fede oltre l'evidenza disponibile*" (Schön e Rein, 1994)

La diffusione attraverso le reti, soprattutto informali

Una rete è un insieme di elementi collegati l'un l'altro da interconnessioni multiple. Le sue caratteristiche sono

- la ridondanza dei legami,
- l'assenza di un nucleo,
- la possibilità di percorsi multipli tra i diversi nodi,
- il flusso bidirezionale delle informazioni (Schön, 1971)

"Qui, la metafora centrale non è 'decisione', ma 'diffusione', 'propagazione', 'contagio'" (Schön, 1971)

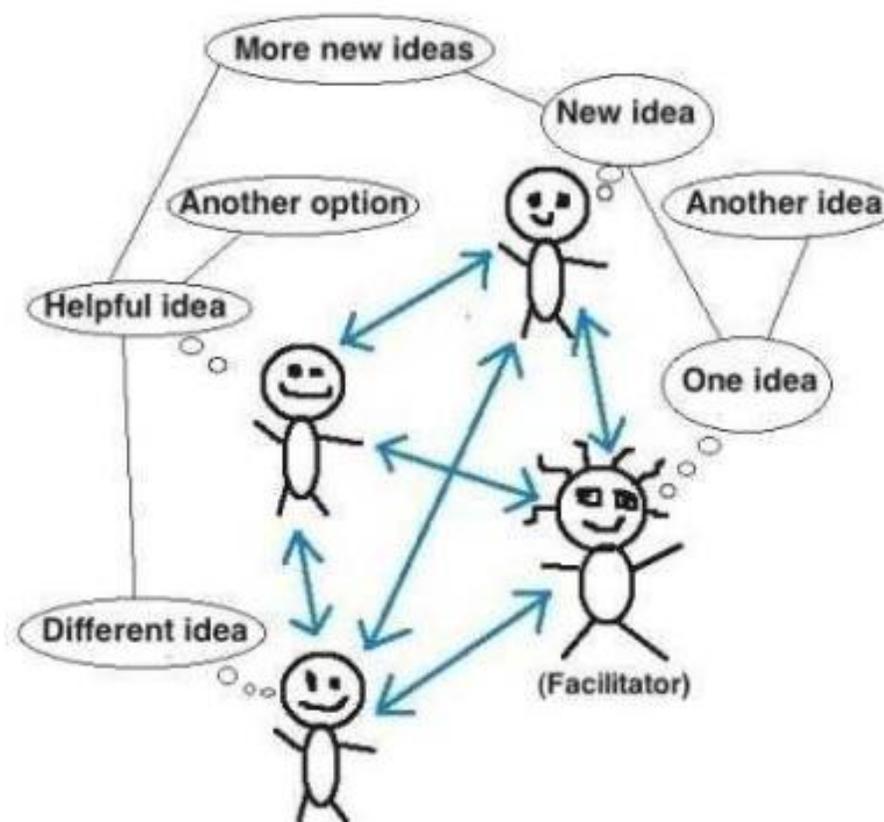
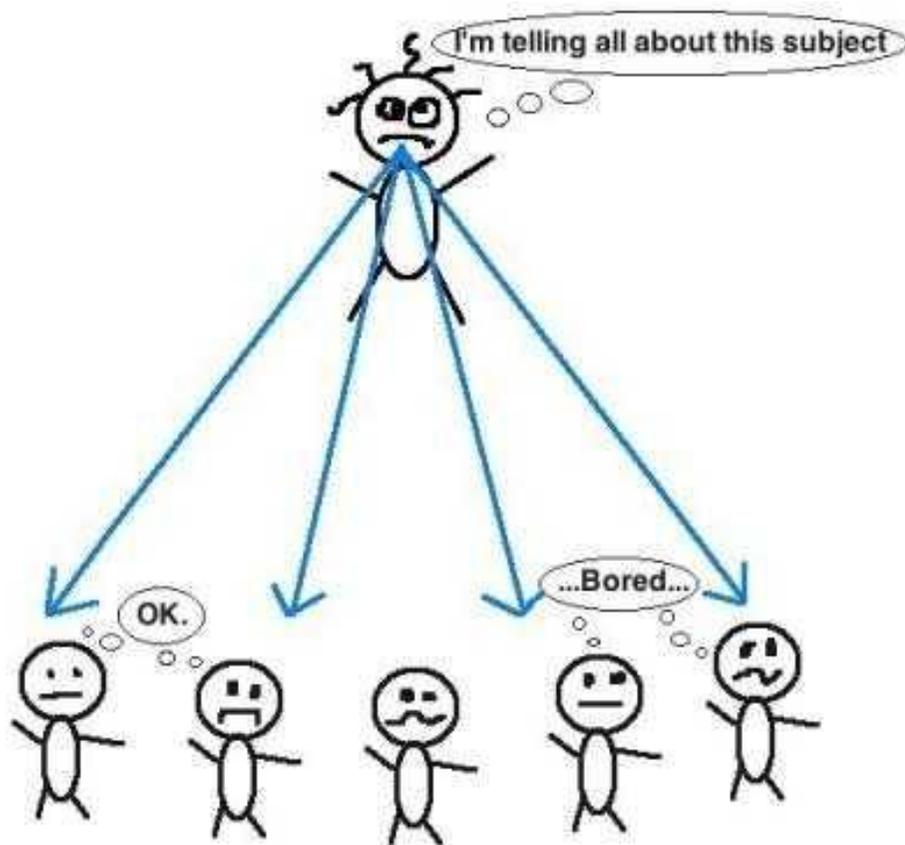
Può sorprendere, ma il concetto di '*policy network*' è nato prima dei '*social network*', anche se il paese di nascita è sempre quello: gli Stati Uniti.

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 2. l'apprendimento condiviso

Da dove viene la conoscenza che convince:

Non tanto dall'impostazione *top down*

ma dall'impostazione *bottom up*



<http://serendip.brynmawr.edu/exchange/node/9187>

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 3. la riflessività

“Tutti sappiamo cosa significhi riflettere. E tutti sappiamo cosa significhi agire. Tuttavia, sovente siamo indotti a ritenere che queste due pratiche siano nettamente distinte, che tendano ad escludersi, o che perlomeno l'una venga prima dell'altra. Ma non è detto che debba sempre essere così. Potrebbero esistere delle situazioni in cui **il riflettere e l'agire si compenetrino vicendevolmente**, in cui l'una possa alimentare l'altra, determinando una diversa e più feconda modalità operativa.”

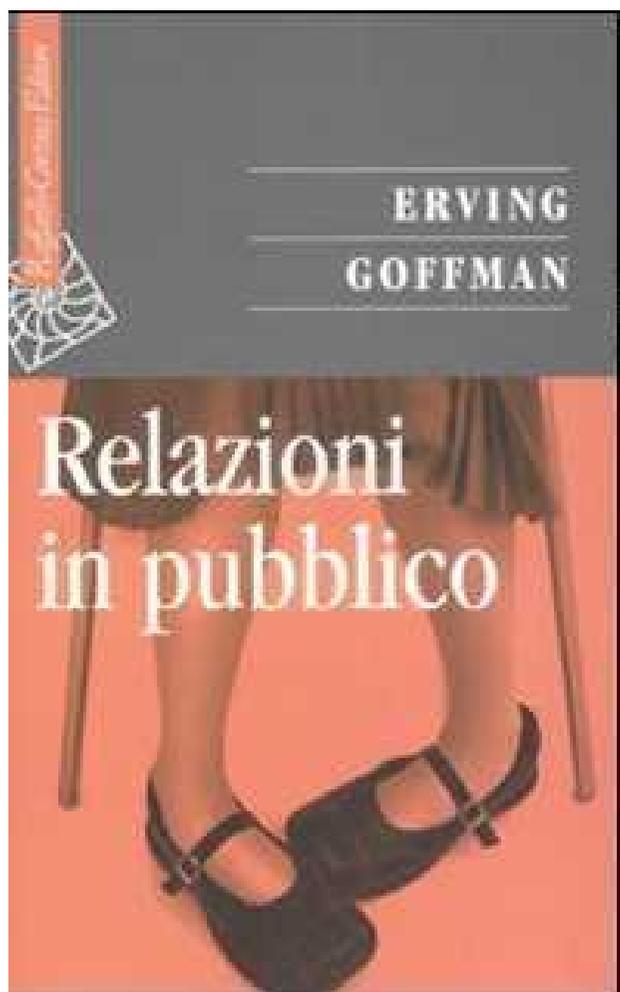
da Lauro Colangelo, *L'apprendimento riflessivo di Donald A. Schön*, http://www.formazione-esperienziale.it/catalog/images/schon_apprendimento_riflessivo.pdf

Vedersi come attori che interpretano precisi ruoli sociali

"Noi sosteniamo che gli esseri umani possono fare oggetto di riflessione e di apprendimento il gioco del *policy making* anche mentre lo stanno giocando; più precisamente, durante l'azione essi sono capaci di riflettere sui conflitti tra i frame su cui si basano le controversie, in modo da **scalfire la loro intrattabilità**" (Schön e Rein, 1994).

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 3. la riflessività

Scalfire i frames, fare un'operazione di **re-framing** non è un'operazione facile, perché i nostri *frames* sono legati alla nostra identità sociale.



“Riprendendo alcune idee di Durkheim e applicandole a livello microsociologico, Goffman sviluppa la dimensione espressiva della co-presenza che ruota intorno alla salvaguardia della "faccia", gettando una nuova luce sull'aspetto rituale della vita quotidiana. Egli mostra come i nostri gesti più ordinari - un saluto, una scusa, l'abbassarsi di uno sguardo - che spesso consideriamo insignificanti, sono in realtà tra i più significativi per l'ordine sociale (...). L'ordine rituale dell'interazione ha anche un'altra funzione, quella di confermare le "apparenze normali" che garantiscono il nostro senso di sicurezza ontologica circa l'esistenza e la regolarità del mondo sociale”.

da **Identità e interazione**: La relazione "faccia a faccia" Pier Paolo Giglioli

<http://cc.fondazioneancarlo.it/fsc/Viewer?cmd=attivitadettagli&id=47>

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 3. la riflessività

Compito dell'analista è spiegare che, nelle nostre società aperte, la molteplicità dei *frames* è non solo inevitabile, ma anche preziosa, perché costitutiva della molteplicità dei ruoli sociali: il poliziotto, ma anche il volontario della Caritas, l'impiegato del catasto, ma anche l'associazione che si batte contro la burocrazia inutile.

La capacità di mettersi nei panni degli altri diventa un requisito per condurre una buona analisi

L'analista come professionista riflessivo

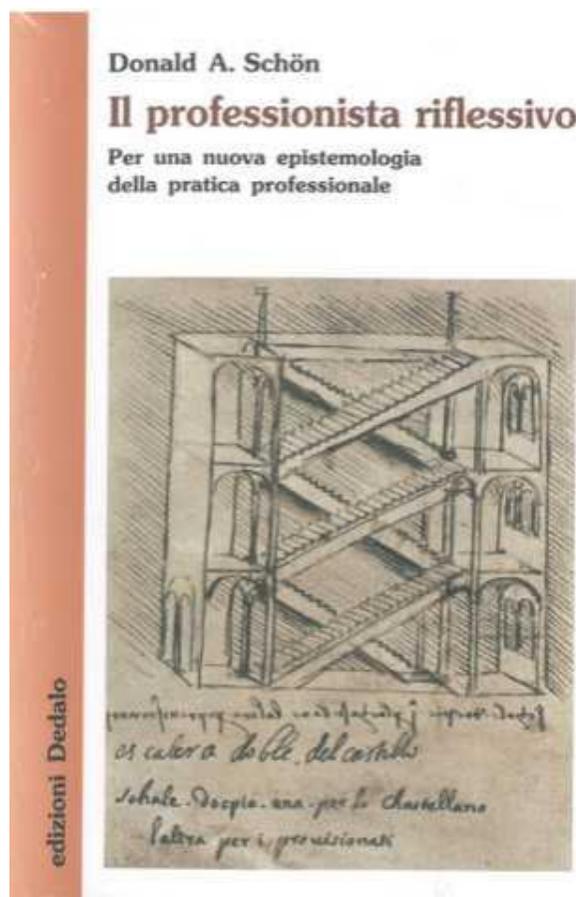
"L'ultimo principio raccomandato dalle *policy sciences* avanzate è di essere **riflessivi, cioè consapevoli, autocritici, e capaci di autotrasformazione**" (Dror, 1994).

La disponibilità a mettersi nei panni degli altri, a immedesimarsi e a capire il loro punto di vista, nella *policy analysis* richiede all'analista la capacità di creare un clima di **fiducia** in cui tutte le parti in gioco superano il timore che da questo esercizio possano uscire compromessi i loro diritti, i loro valori, i loro interessi

"Ciascuna delle parti dovrebbe essere in grado di porre nei termini dei **suoi propri frame** il significato della situazione, così come è vista dagli altri attraverso i **loro propri frame**. A questo punto, gli antagonisti possono creare un discorso basato sulla reciprocità e la riflessività" (Schön e Rein, 1994).

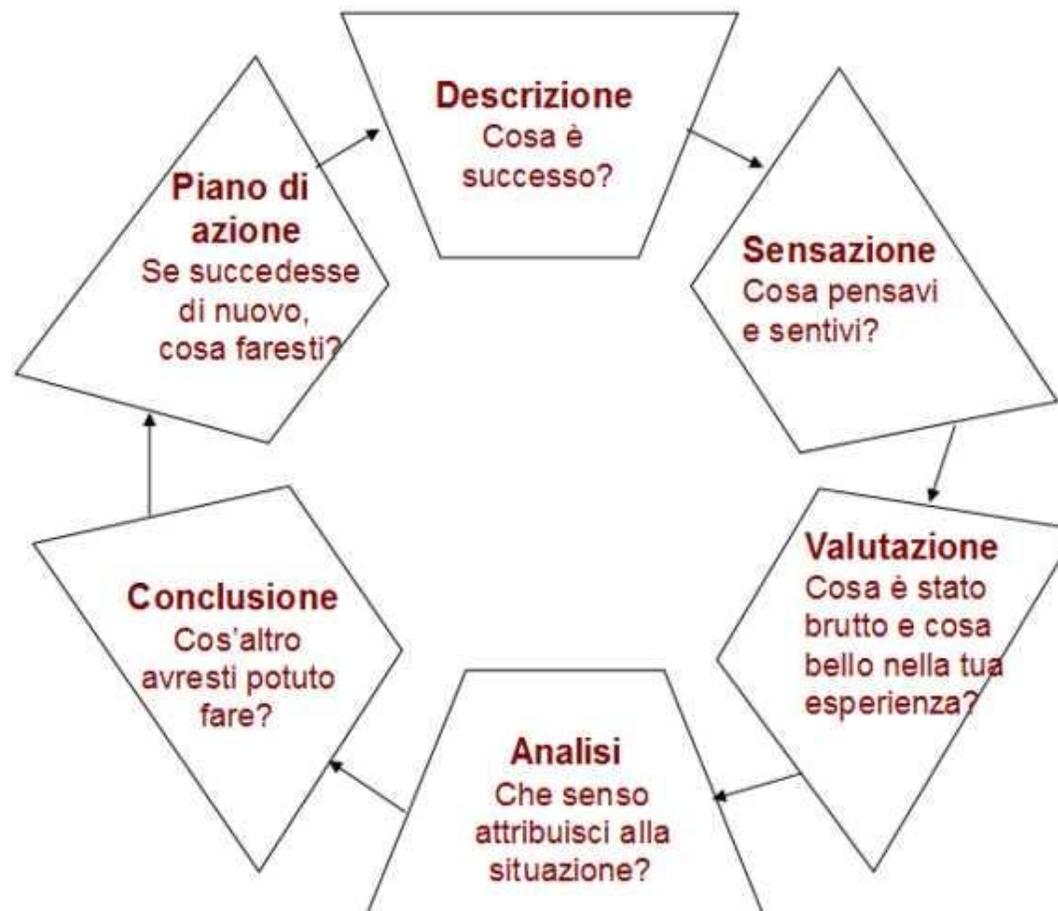
La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 3. la riflessività

L'esercizio della riflessività è del resto parte della formazione professionale di figure quali i docenti, i medici, gli infermieri, gli psicologi, gli assistenti sociali, che svolgono ruoli molto delicati a contatto con utenti con diversi background culturali e con diverse sensibilità.



La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 3. la riflessività

Ciclo riflessivo di Gibbs



da *L'EFFICACIA DELL'INSEGNAMENTO Insegnanti e pratiche riflessive*, di Maddalena Colombo,
<http://slideplayer.it/slide/980411/#>

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i frames

4. L'empatia

“Empathy is the feeling that persons or objects arose in us as projections of our feelings and thoughts” (H Spiro 1992, *What is empathy and can it be taught?*, Annals of internal medicine)

“It is possible to divide reflections around empathy into two main dimensions. The first may be seen as an **emotional empathy**, being an instinctive, affective, shared and mirrored experience. More specifically, as a person, one feels what other people experience. The other dimension of empathy is **cognitive**, where one understands how others may experience the world from their point of view” (Andrea Alessandro Gasparini 2015, *Perspective and Use of Empathy in Design Thinking*, <https://www.researchgate.net/publication/273126653>)

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 4. l'empatia

L'empatia **emozionale** è uno stato d'animo ricorrente sia tra gli animali, sia tra gli umani

L'elefantino corre nel fiume in soccorso di un uomo in difficoltà



Corriere TV, 16 ottobre 2016

Olympic spirit: New Zealand and American runners help each other after collision

Nikki Hamblin and Abbey D'Agostino finished last in the 5000m after coming to each others' aid following a mid-race fall



The Guardian, 17 August 2016

This orangutan saw a man wading in snake-infested water and decided to offer a helping hand



CNN, February 8, 2020

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 4. l'empatia

L'empatia cognitiva è invece un atteggiamento consapevole che negli ultimi anni ha suscitato un crescente interesse sia nelle scienze sociali, sia nelle scienze manageriali. A tenere insieme questi due diversi campi di ricerca è la riflessione sul ruolo che l'empatia ha nel **design** sia dei prodotti destinati al mercato, sia delle politiche pubbliche destinate ai cittadini.

Incorporare la *user experience* nella progettazione di ciò che è destinato ad altri è oggi considerato un passaggio fondamentale per la loro e per la loro durata, che si tratti delle scarpe o del trasporto pubblico.

“User experience (UX) is a person's emotions and attitudes about using a particular product, system or service. It includes the practical, experiential, affective, meaningful and valuable aspects of human–computer interaction and product ownership”.(www.wikipedia)

**Harvard
Business
Review**

CORPORATE COMMUNICATIONS

**The Most (and Least)
Empathetic
Companies**

by **Belinda Parmar**

NOVEMBER 27, 2015

There is a direct link between empathy and commercial success. Businesses are more profitable and productive when they act ethically, treat their staff well, and communicate better with their customers, according to the latest Lady Geek Global Empathy Index. (...)

At Lady Geek, a consultancy based in London, we define empathy as a cognitive and emotional understanding of others' experiences. These qualities are increasingly important as social media feeds popular demand for transparency and authentic interaction.
<https://hbr.org/2015/11/2015-empathy-index>

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à 4. l'empatia

L'empatia si può **insegnare e imparare**

DANIMARCA

Bimbi a lezione di empatia, per avere adulti più felici

Nelle scuole danesi c'è un'ora di 'Klassens tid' alla settimana, dove gli alunni imparano a riconoscere e condividere le proprie emozioni e a mettersi nei panni degli altri

di Elmar Burchia



“L'empatia, cioè la capacità di un individuo di comprendere in modo immediato i pensieri e gli stati d'animo di un'altra persona, è una dote cruciale nelle nostre vite e fondamentale per lo sviluppo dei più giovani. Tuttavia, l'empatia è in declino. Come ha dimostrato anche un recente studio dell'Università del Michigan condotto su 14.000 studenti: i ricercatori hanno infatti rivelato un drastico calo nei livelli di empatia tra i giovani americani, il 40 per cento in meno rispetto agli alunni negli anni Ottanta e Novanta. L'aumento di narcisismo e la perdita di empatia sono le ragioni chiave per cui oggi quasi un terzo dei ragazzi negli Usa sono depressi o hanno problemi di salute mentale. C'è però un Paese, la Danimarca, quello con **gli abitanti più felici al mondo**, che prende molto seriamente l'empatia. Nelle scuole danesi è stata inserita fra le materie proprio l'empatia, disciplina che i ragazzi dai 6 ai 16 anni studiano un'ora la settimana”.

Corriere della sera, 11 settembre 2016

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames*

L'analisi come mestiere e come arte

Il ricorso a una cassetta degli attrezzi che comprende la sperimentazione, l'apprendimento condiviso, la riflessività e l'empatia richiede all'analista una particolare sensibilità.

"Spostare i frame del discorso, in modo da rendere convincenti fatti diversi, sta ad indicare che **arte** e artigianato sono interdipendenti" (Wildavsky, 1992)

"lo **stile** gioca un grande ruolo nel determinare il valore e l'accettabilità di un prodotto analitico, così come accade per il modello di un prodotto artigianale" (Majone, 1978)

"Portare avanti la valutazione è un emozionante esercizio di **immaginazione**" (Cronbach, 1982)

I risultati: l'avvio di processi deliberativi

Questo modo di intendere l'analisi delle politiche pubbliche e il ruolo dell'analista mira a creare **contesti decisionali deliberativi**:

"People become a public through the connecting process of deliberation. To deliberate is not just to 'talk about' problems. To deliberate means to weigh carefully both the consequences of **various options for action and the views of others.**" (Mathews, 1994)

"La gente che agisce collettivamente esercita **le fondamentali prerogative del processo decisionale costituzionale** rispetto alle diverse collettività a cui prende parte (..). Un processo fatto di *inquiry*, di contraddittorio, di dibattito e di deliberazione modella decisioni che sono sottoposte a revisione e riconsiderazione in modo che nessun interesse essenziale sia ignorato" (V. Ostrom, 1977).

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames*

Jürgen Habermas, nel 1962, ha elaborato un'importante teoria sul rapporto tra sfera pubblica e democrazia:

“In its ideal form, the public sphere is ‘made up of private people gathered together as a public and articulating the needs of society with the state’. The public sphere is the source of public opinion needed to ‘legitimate authority in functioning democracy’ “.

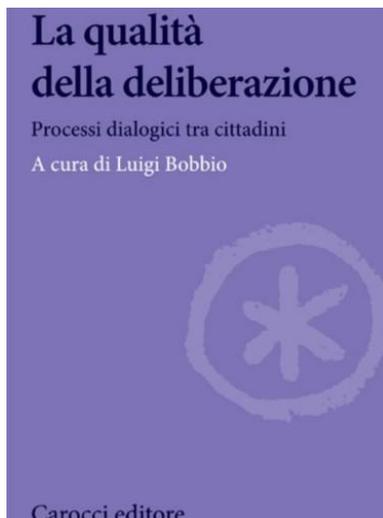
<https://en.wikipedia.org/wiki/Refeudalization>

Gli strumenti più utilizzati per valorizzare il contributo che possono dare i **deliberative mini-publics** prendono diversi nomi:

- consensus conferences,
- citizens' juries ,
- deliberative polls ,
- citizens' assemblies
- citizen panels..

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à *deliberative mini-publics*

Primi bilanci delle esperienze italiane



“Che cosa succede quando i cittadini si riuniscono per discutere di una questione di rilevanza pubblica? Si aprono al confronto o si chiudono? Si rispettano? Riescono a trovare un terreno comune? I risultati di queste discussioni hanno qualche influenza sulle istituzioni? Il volume, frutto di un’ampia ricerca su alcuni casi di deliberazione pubblica che hanno avuto luogo recentemente in Italia, si propone di rispondere a queste domande. La questione è tutt’altro che accademica. Nell’ultimo decennio, infatti, hanno avuto una crescente diffusione le pratiche che si richiamano ai principi della democrazia deliberativa. Esse condividono una scommessa comune, ossia che la definizione delle scelte pubbliche possa giovare dell’interazione discorsiva e informata tra cittadini. Si propongono cioè di rompere il monopolio dei politici di professione, delle istituzioni rappresentative e degli interessi organizzati e di confidare, viceversa, nella forza della discussione riflessiva condotta dai diretti interessati sul merito dei problemi. Ci possiamo allora chiedere: tale fiducia è ben riposta? È possibile fondare una nuova prospettiva politica sulle virtù della deliberazione pubblica?” (dalla presentazione di Luigi Bobbio, *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, 2013)



La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici

Come è strutturato il libro

**Voi
siete
qui**

Come sono strutturate le lezioni

4.3 Riferimenti teorici e metodologici

4.3.1 Le politiche come cognizioni sociali

4.3.2 Le politiche come interazioni

4.3.3 Le politiche come processi

4.3.4 Le politiche come bidoni della spazzatura

4.4 Linee di ricerca

4.4.1 L'analisi come pratica sociale riflessiva

4.4.2 L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte

4.4.3 L'incrementalismo sconnesso

4.4.4 L'ingegneria dell'intelligenza

teoria		applicazione
Le politiche come cognizioni sociali	➔	L'analisi come pratica sociale riflessiva
Le politiche come interazioni	➔	L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte
Le politiche come processi	➔	L'incrementalismo sconnesso
Le politiche come bidoni della spazzatura	➔	L'ingegneria dell'intelligenza

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici

Le politiche come interazioni

Le interazioni tra *policy makers* e *policy takers* hanno un ruolo centrale anche nei metodi analizzati nelle *slide* precedenti. Ma in questo paragrafo gli attori sono considerati più per i **concreti interessi e le strategie** che perseguono che per le identità sociali che incarnano.

Dunque, in questa prospettiva l'accomodamento reciproco è frutto più di negoziazioni e compromessi che di pratiche sociali riflessive.

A. I presupposti teorici e normativi: che cosa sostiene la teoria democratica pluralista

Questo approccio nasce tra gli anni '50 e '60 del secolo scorso in un contesto, quello americano, caratterizzato da una visione positiva del contributo che la molteplicità degli interessi organizzati può dare alle decisioni pubbliche: non solo quelli volti all'affermazione di beni di utilità generale, ma anche quelli, definiti "speciali", orientati alla tutela di beni che avvantaggiano solo alcuni.

Dopo l'affermazione, nell'Unione Sovietica, di metodi di pianificazione dello sviluppo economico con una forte impostazione autoritaria, tecnocratica, sinottica, e con gravi problemi nella produzione di beni di consumo, si sviluppò in Occidente un "**dibattito sul calcolo economico**", cioè sui costi e i benefici di un'economia pianificata.

Per il pensiero liberale, l'obiettivo di definire ciò che è bene per una società con una procedura top-down, calata dall'alto, non rappresenta affatto una garanzia, ma una minaccia.

La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici alle politiche come interazioni a A. presupposti teorici e normativi

code per il pane nella Germania dell'est sotto il regime comunista.
Source: germanych.livejournal.com



“Risorse e bisogni esistono, in pratica, solo per il fatto che c’è qualcuno che ne è al corrente; a questo proposito, **tutti gli interessati, presi nel loro complesso, ne sapranno sempre infinitamente di più di quanto ne potrà mai sapere l’autorità più competente**” (Hayek, 1952).

”Soltanto **chi ha un interesse di parte è affidabile** perché, proprio in quanto autointeressato, porterà alla luce ogni fatto e ogni argomento a sostegno del suo interesse” (Lindblom, 1980).

“Le affermazioni sui bisogni ‘oggettivi’ delle persone stanno solo ad indicare **le opinioni di qualcuno** su ciò che gli altri dovrebbero desiderare” (Hayek, 1952)

“Anche la partigianeria e la grettezza, per usare i termini peggiorativi, talvolta hanno dei vantaggi rispetto al *decision making* razionale, perché danno una doppia garanzia che **quel che un attore può non vedere, l’altro lo noterà**” (Lindblom, 1959)

La *policy inquiry* → 3. Riferimenti teorici e metodologici → le politiche come interazioni → A. presupposti teorici e normativi

Come abbiamo già notato, gli Stati Uniti hanno un particolare assetto istituzionale, basato su *Checks and Balances* e su una **molteplicità di livelli di potere**.

“Mentre in quasi tutte le nazioni europee la vita politica è cominciata nelle sfere superiori della società, comunicandosi poi, poco a poco, alle diverse parti del corpo sociale, in America, al contrario, il comune è stato istituito prima della contea, la contea prima dello Stato, lo Stato prima dell’Unione” (Tocqueville, 1835)

Il pre-giudizio a favore del **federalismo** (Wildavsky, 1979): il modo peggiore di fare le politiche è di farle in modo centralizzato, uniforme e sistematico.

"It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may serve as a laboratory, and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country." (Louis Brandeis, 1932)

“Il federalismo richiede reciprocità, non gerarchia, nessi causali multipli anziché singoli, condivisione anziché monopolio del potere” (Wildavsky, 1979)

“The operational meaning of federalism is found in the degree to which the constituent units **disagree** about what should be done, who should do it, and how it should be carried out” (Wildavsky 1990)

I sistemi democratici hanno molti difetti e problemi. Ma “La cura per i malanni della democrazia è più democrazia” (Dewey, 1927)

La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici alle politiche come interazioni è A. presupposti teorici

Questa visione pluralista della democrazia non può che entrare in rotta di collisione con l'impostazione dell'analisi razionale delle politiche:

“(I difensori dell'analisi razionale) tendono a centralizzare l'autorità all'interno dell'esecutivo e a spostare l'autorità dagli elettori e dagli organi legislativi a burocrazie altamente specializzate. Invece (...) i pluralisti vogliono tenere l'autorità diffusa, ad esempio tra le molte commissioni parlamentari. E tendono a vedere i meriti essenziali sia dell'attività dei gruppi d'interesse, sia del dibattito pubblico allargato e della discussione di gruppo, anche quando non è qualificata da speciali conoscenze tecniche professionali” (Lindblom, 1980, p. 37).

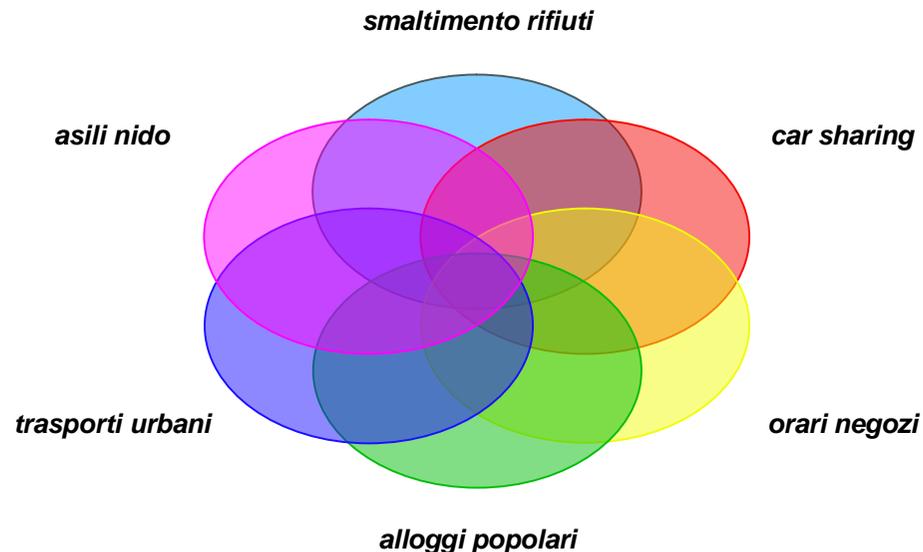
La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici Le politiche come interazioni

B.I presupposti empirici: il pluralismo nelle sue valenze descrittive

I risultati delle ricerche empiriche condotte sulla base dell'approccio pluralista negli anni '50 e '60 dimostrano che nelle democrazie le disuguaglianze nella distribuzione del potere **non sono cumulative** nel passaggio da un settore di *policy* a un altro, perché a diversi campi decisionali corrispondono diverse fonti di influenza.

Dunque, in genere, gli attori sono molti, con molti interessi, in contesti regolati da molte norme, che delimitano molte diverse arene.

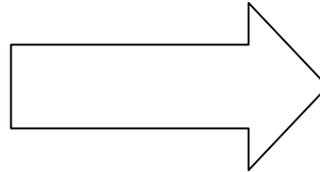
Esempio: anche in un'amministrazione locale, le arene decisionali vedono protagonisti attori diversi, con interessi e idee diverse



Dunque, la teoria elitista (Mosca, Pareto, Michels..) non trova conferma nelle nostre società aperte e democratiche.

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca

se la politica pubblica è
analizzata come
interazione (3 paragrafo)



l'analisi diventa
aggiustamento reciproco tra
interessi di parte (4 paragrafo)

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte

Nel *policy making*, di solito il tavolo da gioco è molto affollato

“La gente comune, i funzionari e gli intellettuali sembrano tutti desiderosi di assegnare colpe, errori, responsabilità. E pertanto si pongono domande del tipo ‘Chi l’ha fatto?’ ‘Chi ha preso la decisione?’ ‘A chi è venuta l’idea?’. Nella soluzione dei problemi sociali, questi sono interrogativi assurdi perché, qualunque sia l’esito, questo deriva da **complesse interazioni tra innumerevoli partecipanti** dotati di influenza, per la maggior parte molto distanti dal luogo e dal tempo della decisione” (Lindblom, 1990).

“Anziché essere inquadrati in un ordine gerarchico pervasivo, dove il controllo discende solo dall’alto al basso, tutti i partecipanti si controllano l’un l’altro usando le gerarchie dall’alto al basso, dal basso all’alto e attraverso ogni livello, con **un controllo reciproco** tra gli uni e gli altri, e con un conseguente **accomodamento reciproco** degli uni agli altri” (Lindblom, 1980).

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte

DUE STILI ALTERNATIVI DI ANALISI DELLE POLITICHE

	<i>Ponderazione intellettuale (cfr ARP)</i>	<i>Interazione sociale</i>
<i>Istituzioni</i>	Pianificazione	Mercati e politica
<i>Calcoli</i>	Onnicomprensivi	Parziali
<i>Calcolatori</i>	Decisione onnicomprensiva di una mente unitaria	Molte menti che interagiscono
<i>Processo decisionale</i>	Inclusione e decisione	Scambio e contrattazione
<i>Errore</i>	Prevenzione	Correzione
<i>Criteri</i>	Il bene	L'accordo
<i>Amministrazione</i>	Per ordini	Per reazioni

Tratta da Wildavsky, 1992



L'**aggiustamento reciproco tra interessi di parte** ha il grande vantaggio di abbattere i costi che le amministrazioni dovrebbero sopportare per raccogliere informazioni sugli effetti delle alternative teoricamente possibili, perché l'interesse aguzza la vista degli attori che saranno toccati, in positivo o in negativo, dalle politiche in discussione

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte

La ridefinizione dell'intervento professionale

Lindblom (1959) sintetizza la strategia che i *policy maker* e gli analisti dovrebbero seguire nella formula '*Partisan mutual adjustment*' e '*muddling through*' (Lindblom, 1959)

Perché di parte

“L'analista rinuncia all'irrealizzabile obiettivo di trascendere gli interessi di parte, e impara a contenerne gli effetti col bilanciare quelli degli uni con quelli degli altri” (Fox, 1990).

Perché reciproco

La negoziazione e il compromesso che stanno alla base del processo democratico hanno un fondamento non solo pragmatico, ma anche normativo:

“I programmi sono soluzioni, le soluzioni sono compromessi, e i compromessi sono più spesso fattibili anziché ottimali, soddisfacenti anziché perfetti, tollerabili anziché desiderabili” (Wildavsky, 1992).

Perché aggiustamento

“Anziché proporsi 'soluzioni' che possano essere giudicate con gli standard della razionalità, il policy making persegue accomodamenti, riconciliazioni, aggiustamenti e accordi che possono essere valutati solo provvisoriamente alla luce di standard quali l'onestà, l'accettabilità, l'apertura alla riconsiderazione e la rispondenza a una varietà di interessi” (Lindblom, 1980).

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte

Attenzione: anche l'analista è parte della partita e ha le sue poste in gioco:

“L'uomo della valutazione cerca conoscenze, ma cerca anche potere. Il suo desiderio di fare del bene è congiunto alla sua volontà di agire da una posizione di potere: e l'uno è inutile senza l'altra” (Wildavsky, 1992)

La partita ha delle regole: ma le regole non sono neutre

“Le regole del gioco determinano i requisiti per il successo. Risorse sufficienti per il successo in un gioco possono essere del tutto inadeguate in un altro” (Schattschneider, 1960)

L'analista deve essere consapevole di questo e individuare regole di negoziazione che non discriminino sistematicamente alcuni interessi.

Quel che l'analista non deve fare: un impegno in negativo

“Quando si presenta il problema se è la gente che non capisce quel che sta facendo, o se siamo noi scienziati sociali che non capiamo la gente, sono propenso a pensare che **siamo noi a sbagliare**” (Wildavsky, 1987)

Chi interviene nel *policy making* con un ruolo prescrittivo deve innanzi tutto individuare e aggirare gli ostacoli che impediscono il pieno riconoscimento di tutti gli interessi in gioco, compresi quelli dell'analista, e il loro diritto ad avere voce.

Il ruolo della ricerca sociale

“La più alta forma di analisi è usare l'intelletto per aiutare l'interazione tra la gente. Dunque, l'analisi delle politiche si occupa delle relazioni tra la gente” (Wildavsky, 1992)

Wildavsky dà la ricetta del suo cocktail preferito: due terzi di interazione e un terzo di ponderazione

La *policy inquiry* → 4. Linee di ricerca → l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte

L'intervento in positivo: anche da questa prospettiva, è importante la valorizzazione dei *networks*

"Le politiche pubbliche sono formulate in misura crescente in infrastrutture politiche **informali**, al di fuori di canali convenzionali quali le organizzazioni legislative, esecutive e amministrative. Gli attuali processi di *policy* emergono da complesse costellazioni di attori e da interdipendenze delle risorse, e le decisioni sono spesso prese in modo molto decentralizzato e informale" (Kenis e Schneider, 1991).

"Le **reti** organizzative forniscono un meccanismo per esplorare le interconnessioni tra i problemi così come sono percepiti dai diversi interessi, e un contesto per pensare alle strade per arrivare a soluzioni reciprocamente accettabili. Le reti organizzative facilitano l'emergere di **frame di riferimento condivisi** e di mezzi per gestire le aree di conflitto; ma non presuppongono un'identità di vedute o un consenso completo" (Metcalfe, 1978)

La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è Le politiche come processi

Come è strutturato il libro

Voi siete qui

Come sono strutturate le lezioni

4.3 Riferimenti teorici e metodologici

4.3.1 Le politiche come cognizioni sociali

4.3.2 Le politiche come interazioni

4.3.3 Le politiche come processi

4.3.4 Le politiche come bidoni della spazzatura

4.4 Linee di ricerca

4.4.1 L'analisi come pratica sociale riflessiva

4.4.2 L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte

4.4.3 L'incrementalismo sconnesso

4.4.4 L'ingegneria dell'intelligenza

teoria		applicazione
Le politiche come cognizioni sociali	➔	L'analisi come pratica sociale riflessiva
Le politiche come interazioni	➔	L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte
Le politiche come processi	➔	L'incrementalismo sconnesso
Le politiche come bidoni della spazzatura	➔	L'ingegneria dell'intelligenza

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici

Il *policy making* come processo

Dalla procedura al processo: un rovesciamento di prospettiva

"Noi consideriamo il policy making come un processo estremamente complesso, senza un inizio o una fine, con confini che rimangono in gran parte incerti" (Lindblom, 1980)

Non sono le norme, nè le decisioni formali, ma il flusso dei processi a disvelare il senso di quello che accade nella sfera pubblica

"Il governo è un continuo via vai di attività, con gente in vari ruoli che s'imbatta in problemi, nuove condizioni, regole discordanti, richieste di servizi senza precedenti e proclami di altri uffici. Sbrigando il suo lavoro giornaliero, questa gente avanza per piccoli passi da diverse direzioni, senza una piena consapevolezza che le sue azioni stanno spingendo una politica lungo una certa strada, precludendo altre risposte (..). Con l'andare del tempo, questa serie di piccoli atti fissa la direzione di quella politica, e anche i suoi limiti. La gente diventa consapevole del fatto che è stata fatta una politica pubblica solo retrospettivamente" (Weiss, 1982)

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à il *policy making* come processo

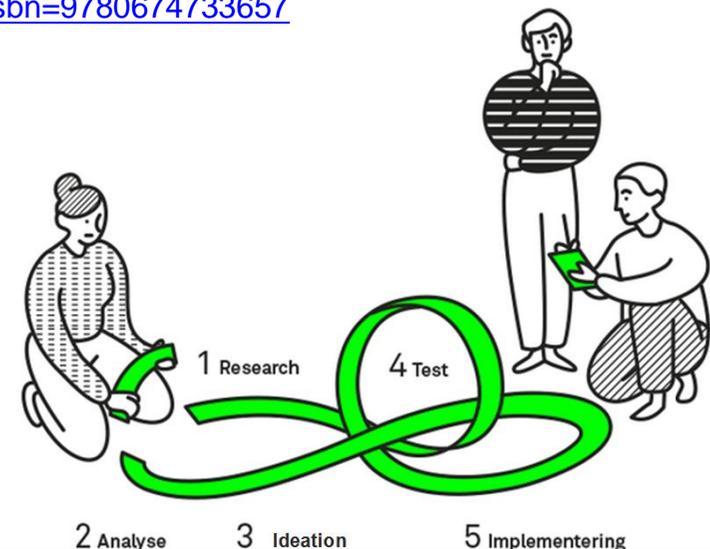
Riferimenti storici:

Bentley ,1908: *The process of Government*

due concetti fondamentali:

1. l'importanza delle aggregazioni di fatto basate sugli interessi
2. il carattere processuale delle decisioni pubbliche

“One of the most creative pioneers of behavioral science, Arthur F. Bentley first published this, his best known and most important work, in 1908. Bentley was primarily interested in objective analysis of the **political process**, not in mere description or formal theory. (...). *The Process of Government*, an extraordinarily original introduction to **interest group analysis** in political science, was largely ignored for two decades, but political scientists in recent years have more than made up for this neglect; the book is now generally regarded as a seminal contribution to modern political analysis.” <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674733657>



MINDSET Process <http://metoder.mind-lab.dk/en/process.pdf>

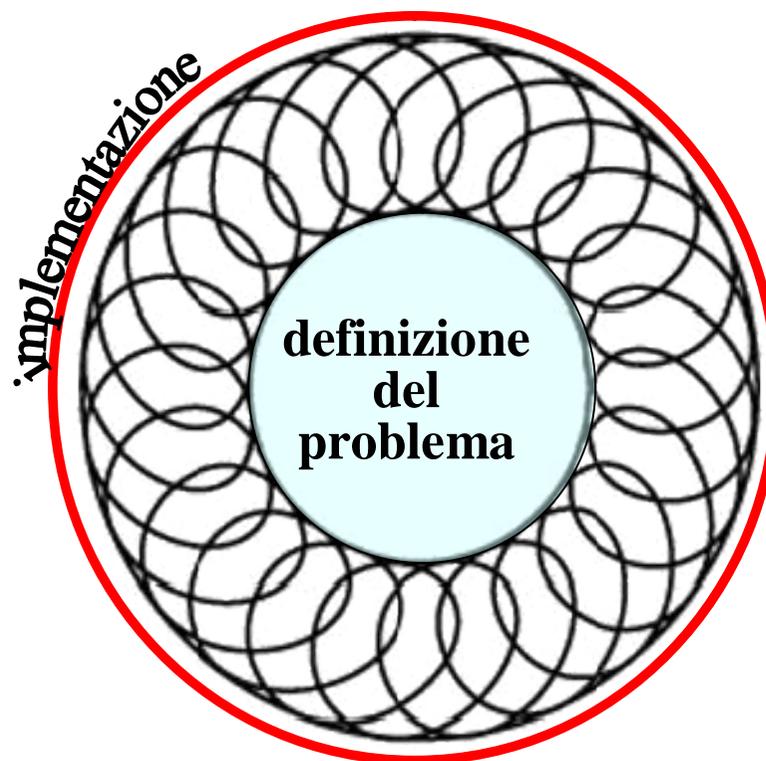
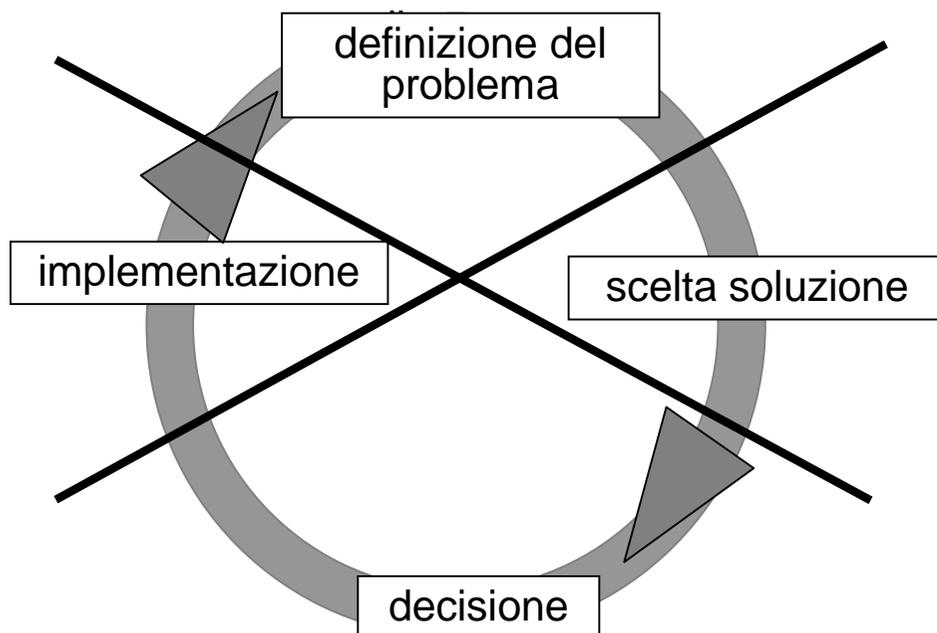
La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à il *policy making* come processo

La complicata circolarità del *policy making*

La visione del *policy making* come di una sequenza di stadi non è realistica.

Ogni momento del *policy making* può essere visto

- come chiusura di un percorso, o come inizio di un altro,
- come implementazione di una precedente scelta, o come irruzione di un nuovo problema.



<http://www.fractalwisdom.com/science-of-chaos/the-four-chaos-attractors/torus-attractor/>

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à il *policy making* come processo

Il ribaltamento del rapporto mezzi/fini

“(Il *policy making*) è un processo di approssimazioni successive a qualche obiettivo desiderato, dove anche ciò che è desiderato è continuamente sottoposto a riconsiderazione” (Lindblom, 1959).

“Noi scopriamo i nostri obiettivi e l'intensità che assegniamo loro solo quando consideriamo politiche o programmi specifici. Articoliamo i nostri fini quando valutiamo i nostri mezzi” (Schultze, 1968)

“Fini e mezzi sono scelti insieme, e ciò che la vita ha unito, la *policy analysis* non separi” (Wildavsky, 1992)



La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à il *policy making* come processo

“Una gran quantità di problemi di policy arriva in agenda in conseguenza dei tentativi di implementare altre politiche. Pertanto, lo stadio chiamato implementazione e quello chiamato di costruzione dell’agenda collassano l’uno nell’altro” (Lindblom, 1980, p. 4)

“The separation of policy design from implementation is fatal. It is no better than mindless implementation without a sense of direction. Though we can isolate policy and implementation for separate discussion, the purpose of our analysis is to bring them into closer correspondence with one another.” da Jeffrey L. Pressman, Aaron B. Wildavsky, *“Implementation”* Preface to the First Edition

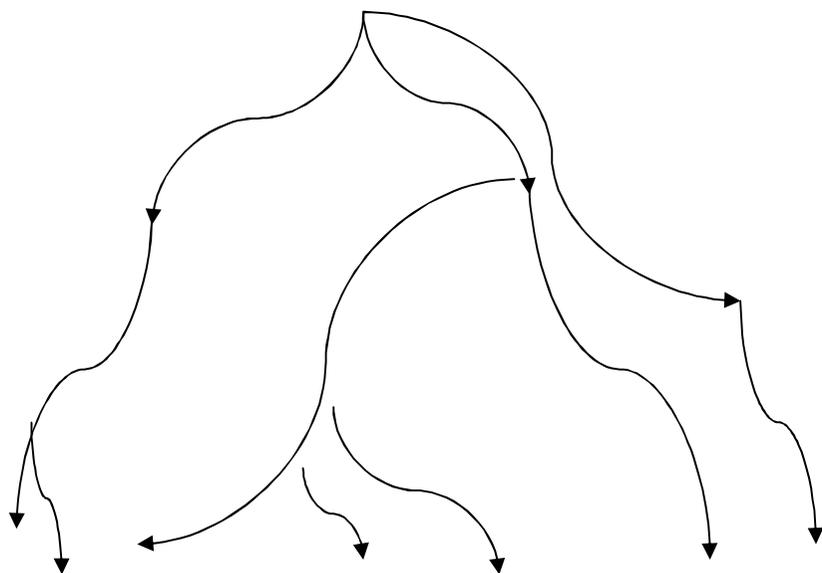
L’incanalare un problema verso la fase della progettazione/decisione o verso quella dell’implementazione è un’operazione eminentemente politica, perché dal suo esito dipende quale valore sarà assegnato alle carte in mano alle varie categorie di attori: politici, burocrati, tecnici ...

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à il *policy making* come processo

“La formulazione del problema è più vicina alla fine che all’inizio dell’analisi” (Wildavsky, 1992)

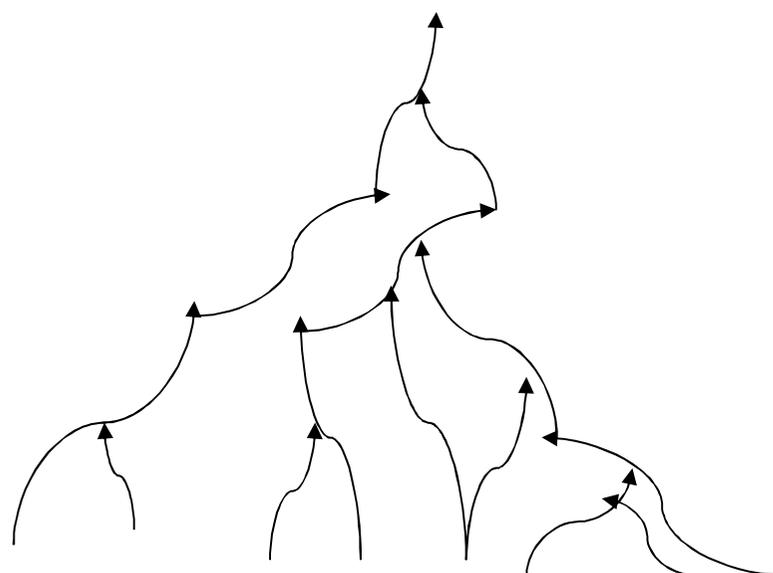
L’analisi **top-down**:

dalla definizione dei fini alla scelta dei mezzi per la concreta implementazione



L’analisi **bottom-up**:

dall’inventario dei mezzi per la concreta implementazione alla selezione dei fini



La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca

se la politica pubblica è
analizzata come **processo**
(3 paragrafo)



l'analisi diventa
gestione dell'incrementalismo
sconnesso (4 paragrafo)

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso

Incrementalismo è un termine che indica un modo di procedere per piccoli passi, con piccoli scostamenti dallo status quo, non mirando agli astratti obiettivi generati dall'analisi razionale, ma facendo una realistica verifica dei margini di cambiamento effettivamente disponibili.

Vantaggi:

- flessibilità
- adattabilità
- riduzione dei rischi di grandi fallimenti
- attenuazione dei conflitti
- reversibilità delle scelte.

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso

La mancanza di connessione

Lindblom (1979) ha coniato il termine ***disjointed incrementalism*** per identificare una strategia di intervento basata sulle seguenti linee-guida:

- la limitazione dell'analisi solo alle **poche alternative** di *policy* davvero **familiari**;
- l'intreccio dell'analisi degli obiettivi e dei valori in gioco con gli **aspetti pratici** del problema;
- una preoccupazione analitica più attenta ai mali da riparare che agli obiettivi positivi da raggiungere: **"se non è rotto, non aggiustarlo"**
- una sequenza di **prove, errori**, e prove rivedute;
- un'**esplorazione limitata** solo alle più importanti conseguenze delle alternative considerate;
- la **distribuzione del lavoro** di analisi tra i tanti partecipanti al *policy making*, tutti portatori di interessi di parte.

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso

L'evidenza empirica dell'incrementalismo

“La scommessa vincente è sempre che il futuro sarà come il passato, più o meno un 5%” (Wildavsky, 1992)

“In questo mondo le carte sono state truccate perché le cose non succedano (...). A destare meraviglia è che un nuovo programma funzioni davvero” (Pressman e Wildavsky, 1973)

L'esperienza porta a constatare alcune tendenze ricorrenti nel *policy making*:

- La posizione di favore di cui gode lo status quo
Se una soluzione è presentata come già esistente, gode di maggior credito rispetto a quando è presentata come un'assoluta innovazione;
- L'avversione al rischio:
Tranne che in circostanze straordinarie, gli attori preferiscono il certo all'incerto e al rischioso;
- Il conformismo sociale:
Le ipotesi scartate da altri ci appaiono comunque peggiori di quelle che invece sono riuscite a convincere qualcuno (March e Olsen, 1995).

La *policy inquiry* è 4. Linee di ricerca è l'incrementalismo sconnesso è l'evidenza empirica dell'incrementalismo

Gli obiettivi troppo ambiziosi tendono a

- generare effetti non previsti e controproducenti
- sconvolgere le *routine* che garantiscono il funzionamento delle amministrazioni

La Legge delle Ampie Soluzioni

“La Legge delle Ampie Soluzioni asserisce che, più larga è la porzione dello spazio di policy occupato da una presunta soluzione, e più difficile è trovare una soluzione che non diventi il proprio peggior problema” (Wildavsky, 1992, p.63).

L'importanza delle routine

“Le procedure operative di un'organizzazione rappresentano il fulcro delle sue potenzialità, perché consentono alla gente comune di adempiere a importanti mansioni in modo affidabile. Senza di esse non potremmo realizzare gran parte di ciò che cerchiamo di fare attraverso le organizzazioni” (Kelman, 1987, p. 75)

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso

L'incrementalismo e la responsabilità sociale

Per gli autori qui citati, l'incrementalismo non è una rinuncia al cambiamento, non è la scelta di 'volare basso', ma è un modo responsabile di individuare e utilizzare i margini effettivi di miglioramento.

1835 - Tocqueville, ne *La democrazia in America*, scrive: *"Da parte mia, credo che la libertà è meno necessaria nelle grandi che nelle piccole cose, perché è nel particolare che è pericoloso asservire l'uomo"*

1953 - Dahl e Lindblom: "Occorre sottolineare che l'incrementalismo è semplicemente la variante del pluralismo orientata alle politiche"

1973 - Pressman e Wildavsky *"Si fanno meno promesse quando si ha una più chiara consapevolezza degli ostacoli per rispettarle: ma se ne mantengono di più"*

1977 - Vincent Ostrom: *"La tirannia in piccolo non è più giustificata di quella in grande"*

1992 – Wildavsky: "E' da irresponsabili sia impiegare le risorse per finalità secondarie, reprimendo le potenzialità degli altri, sia promuovere obiettivi che non possono essere perseguiti, quanto meno a costi accettabili"

1993 - National Performance Review: "Una delle regole basilari del servizio al cliente è quella di non promettere più di quanto possa essere concretamente mantenuto; al limite, è preferibile promettere prestazioni più limitate ed eventualmente riservare motivo di sorpresa con un risultato superiore (...) Del resto, anche la Disney procede con lo stesso criterio: lungo i percorsi di attesa posiziona cartelli che precisano il tempo necessario per raggiungere un'altra destinazione, come il Monte Space o i Pirati dei Caraibi"

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso

Da queste premesse, derivano alcune indicazioni operative

A. L'implementazione come momento della verità

1973: Pressman e Wildavsky, *Implementation*

sottotitolo: *"Come le grandi aspettative a Washington sono infrante a Oakland; ovvero, perché sarebbe sorprendente che i programmi federali funzionassero veramente, in questa saga dell'amministrazione dello sviluppo economico raccontata da due osservatori simpatetici, che cercano di costruire una morale su una base di speranze crollate"*.

"La tesi è che non c'è politica pubblica finché l'azione dei governi non produce conseguenze che sono percepite dai vari pubblici e che sono da loro considerate significative" (Lynn, 1987).

'La verità non può essere separata dal processo della sua implementazione. Lo ripetiamo: la 'verità' è la conoscenza che si acquisisce attraverso il processo di implementazione" (Churchman e Mitroff, 1998)

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à A. l'implementazione come momento della verità

Conseguenze per l'analisi

Il ciclo della *policy analysis* è rivisto assegnando alla progettazione dell'implementazione una **specificità e autonomia rilevante**, spesso chiamata '**formative evaluation**' (FE):

"Formative evaluation enables researchers to explicitly study the **complexity of implementation** projects and suggests ways to answer questions about **context, adaptations, and response to change**" (Stetler et al, 2006)

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2557128/>



La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à l'implementazione come momento della verità

L'implementazione richiede un'enorme attenzione ai dettagli, perché **è nei dettagli che si nasconde il diavolo.**

Nel 2014, quando l'infezione di ebola raggiunse gli Stati Uniti, un medico della CNN dimostrò come bastasse una minima svista nella svestizione perché il personale sanitario fosse contagiato, pur avendo a disposizione tutte le difese e pur seguendo tutte le linee guida delle autorità sanitarie.



<https://www.youtube.com/watch?v=cuyKHZKABnY>

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso

B. La discrezionalità come risorsa

“le politiche possono essere ‘buone’, ‘riuscite’ o ‘razionali’ solo a posteriori, nella misura in cui risultano **adattate** alle condizioni prevalenti e **adottate** dall’ambiente politico” (Majone, 1978)

“A meno che non si voglia credere che le politiche saltino fuori armate di tutto punto dalla fronte di un policy maker onnisciente, **la discrezionalità è sia inevitabile sia necessaria** (..). Occorre affidarsi più all’apprendimento e all’inventiva che alle istruzioni e al comando” (Majone e Wildavsky, 1979)

L’importanza degli scostamenti dal progetto

Diversamente dall’impostazione della *policy analysis* ‘razionale’, per la *policy inquiry* l’infedeltà al disegno originario non è sempre un errore di implementazione. Spesso è un segno di **intelligente adattamento alle concrete situazioni**.

“Il modello del piano riconosce che l’implementazione può fallire perché il piano originario non era fattibile. Ma non riconosce un dato fondamentale: molti vincoli, probabilmente la maggior parte, rimangono nascosti allo stadio della progettazione e **possono essere scoperti solo nel processo di implementazione**. Inoltre, le condizioni di fattibilità continuano a cambiare nel tempo: vecchi vincoli vengono meno o sono superati (ad esempio, attraverso l’apprendimento), mentre ne emergono di nuovi (..). Le politiche sono continuamente trasformate dalle azioni che le implementano, perché queste **modificano simultaneamente tanto le risorse quanto gli obiettivi**” (Majone e Wildavsky, 1979, pp. 168 e 170).

“Non c’è modo di capire in anticipo tutti i vincoli e le risorse rilevanti. Possiamo scoprirli e incorporarli nei nostri piani solo via via che si dispiega il processo di implementazione” (Majone e Wildavsky, 1979, pp. 169).

La *policy inquiry* → 4. Linee di ricerca → l'incrementalismo sconnesso → B. la discrezionalità come risorsa

L'opzione a favore della linea del fronte: cioè a favore dei dipendenti pubblici che stanno in prima linea, sul terreno, 'a livello di strada', a contatto con destinatari in carne ed ossa

Lipsky, 1980: *“Le decisioni dei burocrati a livello di strada, le routine che adottano e i marchingegni che inventano per fronteggiare le incertezze e le pressioni del lavoro, diventano le politiche pubbliche effettivamente attuate”*

Stati Uniti, National Performance Review, 1993: *“I dipendenti pubblici di prima linea, vale a dire coloro che lavorano giornalmente a contatto con i clienti, sono spesso i più adatti ad indicare soluzioni e strategie atte a promuovere il servizio. Giorno dopo giorno, essi sono il punto di riferimento delle più disparate lamentele e delle più ragionevoli richieste; giorno dopo giorno, essi registrano immediatamente la soddisfazione che manifestano i clienti quando le loro aspettative sono soddisfatte. Non vi è dubbio alcuno che, una volta interpellati i clienti per identificare i servizi richiesti, siano poi proprio i front-line workers a poter indicare il modo migliore per fornirli”*. Per raggiungere questo obiettivo, occorre eliminare *“i troppi esperti in arcane regole di bilancio, personale, acquisto e finanza”* e *“ridurre il controllo di gestione”* (National Performance Review, 1993)

Gran Bretagna, “The 2007 public sector strategy ‘*Cutting Bureaucracy for Our Public Services*’ seeks to reduce the amount of **unnecessary bureaucracy faced by frontline public sector workers**. Central to the strategy is a target to reduce data requests made by central government on the frontline by 30 per cent by 2010” The National Audit Office, 2009, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/0910_reducing_bureaucracy.pdf

La *policy inquiry* → 4. Linee di ricerca → l'incrementalismo sconnesso → B. la discrezionalità come risorsa

L'organizzazione che si autovaluta

Per definizione, un'organizzazione burocratica non sa fare autovalutazione: “A bureaucratic organization is an organization that cannot correct its behavior by learning from its errors. Bureaucratic patterns of action, such as the impersonality or the rules and the centralization of decision-making, have been so stabilized that they have become part of the organization's self-reinforcing equilibria. Finally, when one rule prevents adequate dealing with one case, its failure will not generate pressure to abandon the rule, but, on the contrary, will engender pressure to make it more complete, more precise, and more binding.” (Michel Crozier. 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, p. 187)

“Where there is no error there can be no analysis. Policy analysis serves organizations of people who want to correct their mistakes. These self evaluating organizations are the opposite of bureaucracy, which Michael Crozier defines as “an organization that cannot correct its behavior by learning from its errors”. (Wildavsky, 1992)

La strada più sicura per eliminare la burocrazia è dare più fiducia alla capacità che gli implementatori hanno di capire che cosa non funziona e come porvi rimedio: “Nel bene e nel male, i partecipanti al processo di *policy* agiscono nello stesso tempo come valutatori dei programmi che implementano e come implementatori dei programmi che valutano, senza una chiara consapevolezza di queste distinzioni analitiche: ed è giusto che sia così” (Browne e Wildavsky, 1984)

“La diffusione di organizzazioni capaci di autovalutazione aumenta la fiducia sociale perché amplia le aree di consenso circa le conseguenze delle politiche e i probabili effetti del cambiamento” (Wildavsky, 1992)

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso

C. L'implementazione come esercizio di cittadinanza

La partecipazione dei cittadini ai dettagli dell'implementazione è una componente fondamentale di una democrazia aperta.

"Tutti gli americani sono cittadini, quasi tutti sono anche clienti - del servizio postale, del servizio per la sicurezza sociale, del servizio per i veterani, del servizio dei parchi nazionali e di una marea di altre organizzazioni federali. In democrazia contano entrambi, cittadini e clienti. Ma quando votano, i cittadini hanno raramente la possibilità di influenzare il comportamento delle istituzioni pubbliche che condizionano direttamente la loro esistenza: scuole, ospedali, uffici della sicurezza sociale" (National Performance Review, 1993).

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come processi

Come è strutturato il libro

Voi siete qui

Come sono strutturate le lezioni

4.3 Riferimenti teorici e metodologici

- 4.3.1 Le politiche come cognizioni sociali**
- 4.3.2 Le politiche come interazioni**
- 4.3.3 Le politiche come processi**
- 4.3.4 Le politiche come bidoni della spazzatura**

4.4 Linee di ricerca

- 4.4.1 L'analisi come pratica sociale riflessiva**
- 4.4.2 L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte**
- 4.4.3 L'incrementalismo sconnesso**
- 4.4.4 L'ingegneria dell'intelligenza**

teoria		applicazione
Le politiche come cognizioni sociali	➔	L'analisi come pratica sociale riflessiva
Le politiche come interazioni	➔	L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte
Le politiche come processi	➔	L'incrementalismo sconnesso
Le politiche come bidoni della spazzatura	➔	L'ingegneria dell'intelligenza

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici

Le politiche come bidoni della spazzatura (*garbage can*)

All'interno della teoria della organizzazioni, tra gli anni '70 e '80 si rafforzano i dubbi sul modello dell'attore razionale. E si rafforzano i dubbi sulla successione delle fasi raccomandata dal *rational problem solving*.

Viene messa in discussione la '**logica della consequenzialità**', che è alla base del modello dell'attore razionale, considerato capace di calcolare *ex ante* il valore atteso delle varie alternative.

Secondo i critici, spesso avviene il contrario:

"Uno prima agisce, e poi attribuisce un senso a quel che ha fatto. Si riscrive la storia per motivi presenti" (Wildavsky, 1992).

Alla logica della consequenzialità, March e Olsen contrappongono la **logica dell'appropriatezza**. Soprattutto nelle arene decisionali pubbliche, le preferenze degli attori non possono essere considerate come un dato indipendente dai contesti sociali di riferimento di quegli stessi attori. In queste situazioni conta infatti la 'logica dell'appropriatezza', cioè il sentirsi in sintonia con i valori e le pratiche dei gruppi sociali dai quali si vuole essere tenuti in considerazione:

"Primo, in politica gli individui vedono ciò che si deve vedere (..)

Secondo, in politica agli individui piace ciò che deve loro piacere (..)

Terzo, in politica gli individui vedono quello che si aspettano di vedere (..)

Quarto, in politica gli individui preferiscono quello che si aspettano di preferire (..)

Quinto, in politica gli individui vedono quello che ci si aspetta che loro vedano e,

Sesto, preferiscono ciò che ci si aspetta che loro preferiscano" (March e Olsen, 1989)

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura

Impossibile non dirci creduloni

La mente umana è istintivamente frettolosa nel trarre conclusioni e tende sempre a considerare come vero quello che le piace di più

“(..) Alla nostra innata approssimazione e frettolosità di giudizio si aggiunge anche l' universale propensione a credere a ciò che ci fa più piacere credere. Già Terenzio dice: «Tu credi in ciò che speri ardentemente», e gli fa eco Francesco Bacone: **«L' uomo preferisce credere ciò che preferisce sia vero»**. Soprattutto si crede vero ciò di cui si è convinti. **Le nostre convinzioni, o credenze - come le chiama l' autore - sono tra le cose alle quali siamo più affezionati e senza le quali, per dir la verità, non sapremmo vivere.»**

Edoardo Boncinelli (recensione al libro di Lewis Wolpert, Sei cose impossibili prima di colazione, Codice Edizioni) Corriere della Sera, 12 novembre 2008

Ma se le cose stanno così, se la logica della consequenzialità nel caso delle organizzazioni complesse non tiene, allora anche **la possibilità dell'apprendimento** per prova-errore risulta compromessa:

“In questo senso, l'apprendimento è miope e la storia è inefficiente” (March, 1996)

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura

Anche nel *policy making* spesso la sperimentazione e l'apprendimento sono inconcludenti

"Spesso gli eventi sono difficili da osservare con precisione o da capire interamente. Nello stesso momento succedono molte cose tra loro collegate, e la loro informazione è incompleta e deformata. Le organizzazioni sono complessi miscugli di individui con interessi, competenze, identità e sentimenti tutti diversi. Persone diverse imparano cose diverse dalla stessa ambigua storia" (March, 1994)

"I decisori raccolgono informazioni e non le usano; ne chiedono ancora di più e le ignorano; prima decidono, poi cercano le informazioni cruciali; raccolgono ed elaborano una gran massa di informazioni che hanno poca o nessuna diretta rilevanza per le loro decisioni" (March, 1994)

Del resto, l'apprendimento non è sempre una virtù: a volte è solo mancanza di iniziativa

"hot-stove effect" (March): il gatto che salta su una stufa bollente per rubare l'arrosto si scotta e non ci salta più. Così perde l'occasione di saltarci su e rubare l'arrosto quando la stufa è fredda

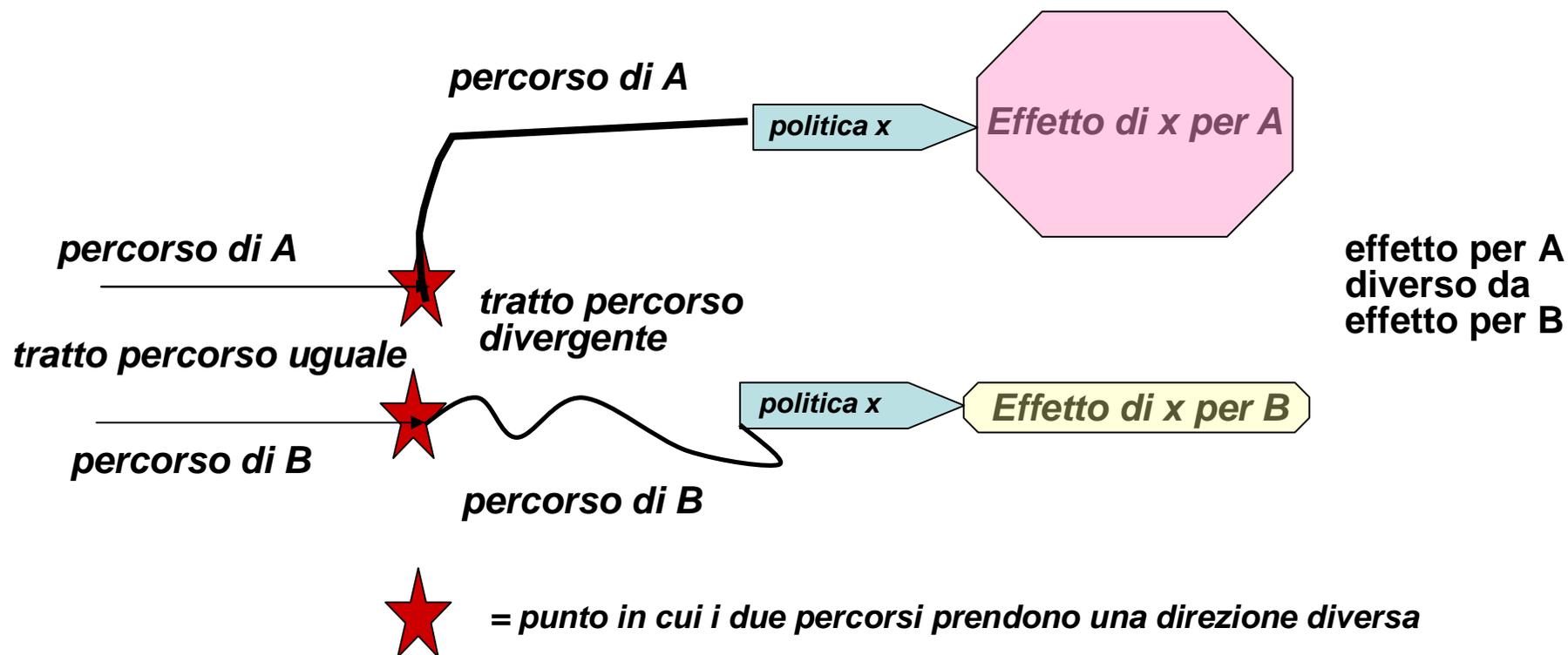
La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è le politiche come bidoni della spazzatura

Path dependency

“..gli esperimenti della storia sono poco controllati, e spesso irreparabilmente confusi” (March e Olsen, 1995)

Gli esiti delle decisioni sono condizionati non solo dalla sostanza delle decisioni, ma anche dalla strada imboccata al momento della prima biforcazione tra due scelte alternative.

“Dove si va a finire dipende da dove si viene” (Bowles and Gintis, 1993)



La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura

Path dependency

Dato che azzerare le condizioni di partenza può essere molto costoso, le alternative che sopravvivono possono **non** essere quelle in astratto più efficienti.

E questo è vero anche nei mercati competitivi: gli standard che si affermano non sempre sono i più efficienti. La loro fortuna può essere dovuta a cause esogene.

Un esempio è la tastiera 'QWERTY', dal nome delle prime sei lettere, divenuta lo standard, da quando fu adottata, nel 1879, da un popolare modello di macchina da scrivere, la Remington No. 2. (P. A. David, 1986)



http://www.electrevolution.it/product/idx/3482/Tastiera_Custodia_iPad_Mini_Bluetooth_30_Qwerty_Slot_Magnetico_Ultra_Sottile.html

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura

I resoconti come giustificazioni ex post

"Posti davanti alla confusione dell'ambiguità, dell'incertezza, del conflitto e dell'impotenza, gli attori politici (political) cercano di imporre un ordine e un senso al mondo intorno ad essi. E così sviluppano **storie coerenti** di esperienze e teorie circa il perché il mondo va come va" (March e Olsen, 1995)

"L'uso dei resoconti per spiegare, giustificare e scusare l'azione è una caratteristica fondamentale del discorso civilizzato. L'azione umana deve essere interpretata come comprensibile, valutata, collocata nell'intelaiatura delle aspettative normali e giudicata come **appropriata**".

I resoconti sono **giustificazioni ex post**, troppo ambigue per servire come base per apprendere dagli errori, per sanzionare i responsabili e per premiare i meritevoli.

Molteplicità degli attori
Complessità delle cause
Oscurità degli standard di valutazione



"La responsabilità politica è piena di ambiguità, ambivalenze e contraddizioni (...). Per molti aspetti, dunque, considerare qualcuno responsabile, o corresponsabile, è un atto di ingiustizia" (March e Olsen, 1995)

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura

La concomitanza temporale

Per March e Olsen (1976),

- così come non c'è nessuna relazione strutturale, sistemica, tra ciò che finisce dentro il bidone della spazzatura, il cui contenuto dipende essenzialmente da **quando** passa il furgone che lo svuota,
- allo stesso modo non c'è nessuna relazione organica, strutturale, tra le componenti che confluiscono in un processo decisionale:

–**problemi**

–**soluzioni**

–**attori.**

E' solo il **fattore tempo** a determinare l'amalgama di quel miscuglio di problemi, soluzioni e attori che pomposamente chiamiamo 'scelte', 'decisioni'.

Per questo chiamano il loro approccio '**bidone della spazzatura**'.



La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è le politiche come bidoni della spazzatura

La concomitanza temporale

"Nel processo a bidone della spazzatura, si assume che gli arrivi delle **occasioni di scelta**, dei **problemi**, delle **soluzioni** e dei **decisori** siano esogeni e **regolati dal tempo**. Problemi e soluzioni sono attaccati alle scelte, e quindi tra di loro, non da qualche collegamento mezzi-fini, ma per la loro vicinanza temporale. Al limite, ad esempio, **una qualunque soluzione può essere associata a un qualunque problema, purché entrambi siano evocati nello stesso tempo** (...). Le occasioni di scelta mettono insieme decisori, problemi e soluzioni" (March, 1994).

Analisi razionale è modello mezzi-fini

Garbage can è criterio della concomitanza temporale



La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è le politiche come bidoni della spazzatura

Le decisioni sono quindi l'esito, talvolta casuale, dello scorrere di tre flussi, tra loro relativamente indipendenti:

- il fluire degli attori
- il fluire dei problemi
- il fluire delle soluzioni.

Se pensate che invece le cose vadano diversamente, e che i problemi vengano sempre prima delle soluzioni, pensate alle app che avete scaricato e installato sul vostro cellulare e che non avete mai usato, perché non ne avete alcun reale bisogno.

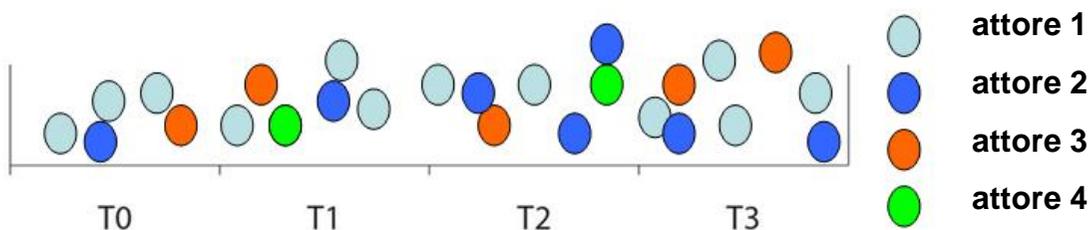
Quando le avete installate, probabilmente lo avete fatto per qualche forma di conformismo sociale:

- ne avevano parlato bene
- avevano tanti download...



La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è le politiche come bidoni della spazzatura è la concomitanza temporale

Il flusso degli attori



Le organizzazioni attive nei processi di policy sono '**anarchie organizzate**'
gli obiettivi sono

- **multipli**
- **tra loro in conflitto**
- **vaghi**

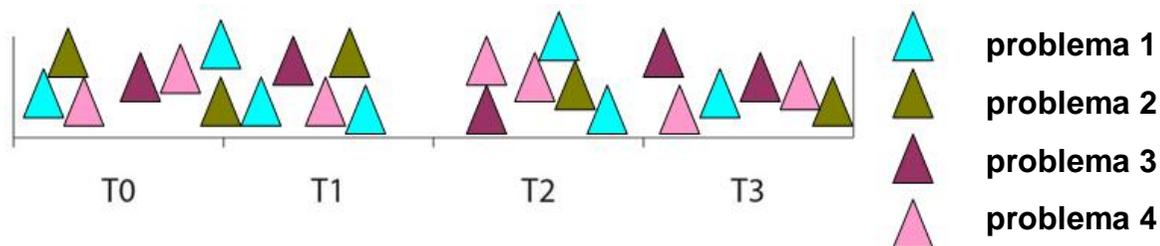
L'attenzione è discontinua: per seguire una cosa, bisogna trascurarne un'altra.
Infatti l'attenzione è una risorsa

- **volatile**
- **scarsa**
- **relazionale**

Gli attori vanno e vengono, per i motivi più diversi entrano e escono dalla scena

La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è le politiche come bidoni della spazzatura è la concomitanza temporale

Il flusso dei problemi

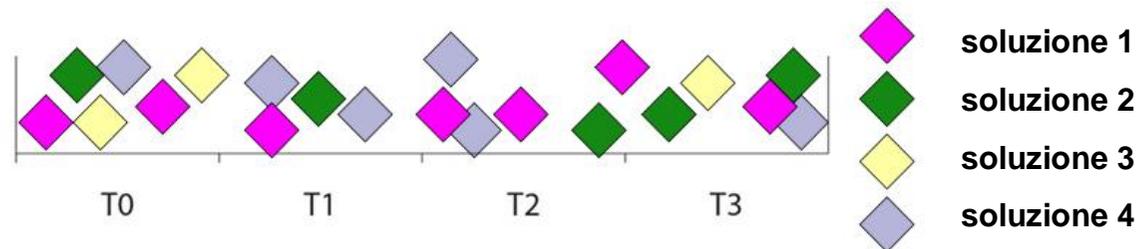


“Nel governo, come in filosofia, le vecchie questioni tendono a **non trovare risposte**: vanno solo **fuori moda**” (Schön, 1971)

Le riforme fiscali, ad esempio, “muoiono mille morti solo per risorgere dalle loro ceneri” (Wildavsky, 1992)

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura à la concomitanza temporale

Il flusso delle soluzioni



Non sono solo i problemi a cercare soluzioni, ma anche **le soluzioni a cercare i problemi**

“Il cambiamento spesso è guidato non dalla domanda, ma dall’offerta, cioè dall’esistenza di un’alternativa che **attira attenzione e sostegno**, e che pertanto stimola la percezione di un problema” (March e Olsen, 1995)

“I manager non sanno quel che vogliono fino a quando non vedono quel che possono ottenere; in questo senso, **le soluzioni sono usate per formulare i problemi**” [Cole 1989, 36]

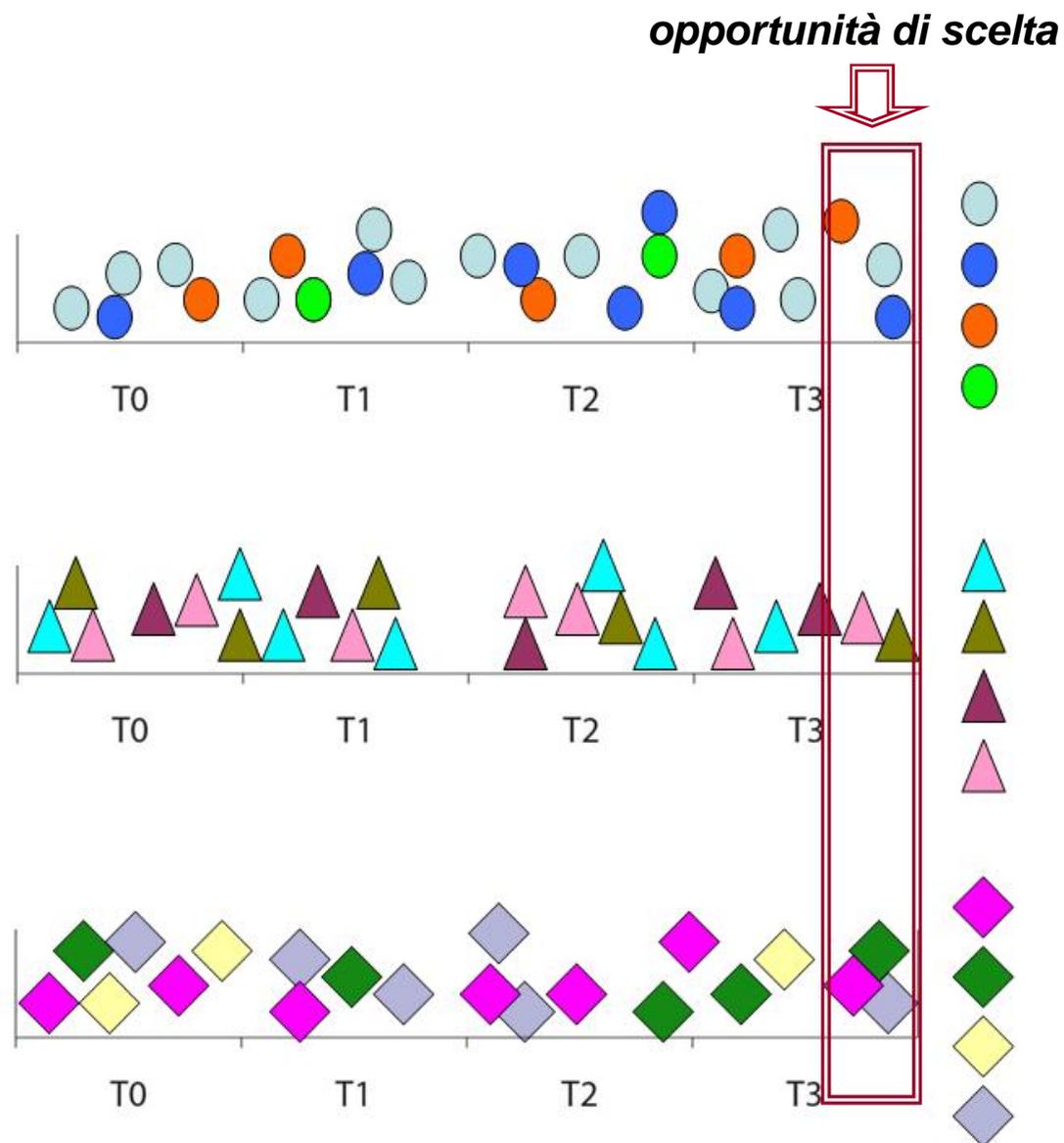
La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura à la concomitanza temporale

Le opportunità di scelta

Con tempi spesso non prevedibili, ogni tanto si aprono delle 'finestre' che impongono, o rendono opportuna, l'adozione di atti chiamati 'decisioni':

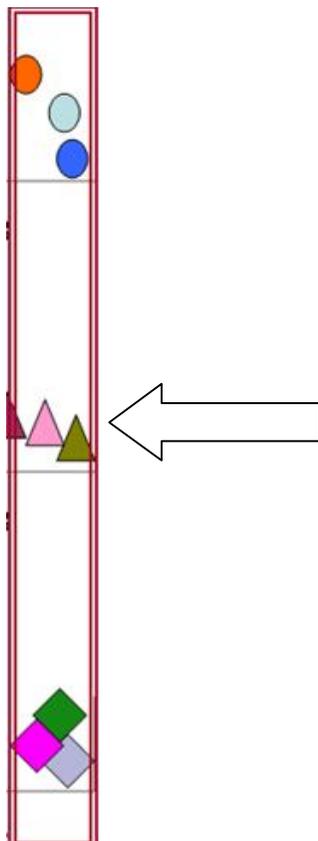
- può essere una tornata elettorale che impone di precisare che cosa si intende fare su un dato tema
- può essere l'opportunità di partecipare a programmi, anche internazionali, che prevedono l'erogazione di risorse
- può essere un incedente che attira l'attenzione dell'opinione pubblica su un tema
- può essere uno scandalo che richiede un qualche tipo di intervento..

La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è le politiche come bidoni della spazzatura è la concomitanza temporale



La *policy inquiry* è 3. Riferimenti teorici e metodologici è le politiche come bidoni della spazzatura è la concomitanza temporale

La decisione senza un vero processo decisionale



Le decisioni sono quel che salta fuori quando un'opportunità di scelta crea un cortocircuito tra gli attori, le soluzioni e i problemi in quel momento sulla scena.

Gli attori lasciano intendere che si tratta dell'esito di un metodico e attento esame delle varie alternative. Ma questo in molti casi non è vero.

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura

Oltre la complessità, verso il caso. E verso il caos

Fin dal primo capitolo, abbiamo sottolineato che le politiche pubbliche sono una serie di **interventi complessi** sia da fare, sia da studiare:

- i problemi sono complicati
- gli attori sono numerosi e spesso in disaccordo
- le risorse sono scarse, ecc ecc.

In questo capitolo, abbiamo parlato spesso di complessità:

- sono complessi i **frame cognitivi** attraverso i quali gli attori danno un senso ai problemi che vivono
- sono complessi gli **interessi** che ruotano attorno a un problema di *policy*
- sono complessi i **processi** attraverso i quali si cerca di modificare lo status quo.

Ma il modello del *garbage can* va **oltre la complessità**: in questa prospettiva, le relazioni tra gli attori, i problemi e le soluzioni sono non tanto o non solo complesse, ma, piuttosto, casuali, e talvolta caotiche.

In effetti questo modello **ha fatto da apripista all'ingresso delle teorie della complessità e del caos** nello studio delle politiche pubbliche.

Nello stesso periodo, cresce anche l'interesse delle 'scienze dure' per l'analisi dei fenomeni non lineari (**Nonlinear Sciences**). Il caos non è più soltanto un campo di ricerca per fisici dei fluidi, o per biologi che analizzano i primi stadi dell'evoluzione, ma un concetto utilizzato per lo studio di molti fenomeni, dalla diffusione delle epidemie al panico in borsa.

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à A. i sistemi non lineari

Repubblica, 03 novembre 2016

Vivere ai tempi dell'incertezza, da Keynes ai terremoti

Sismi, economia, salute, clima: la scienza non ci aiuta più come un tempo di fronte alle nuove questioni che le vengono poste. Il calcolo delle probabilità è superato, la speranza dalla geometria dei frattali
di ROBERTO PETRINI

(...) Se per le scienze esatte la capacità di fare previsioni è condizionata da forti limiti, per quelle sociali la situazione è vicina al caos. Tutti ricordano il celebre *j'accuse* della Regina Elisabetta alla London School of Economics nei confronti degli economisti subito dopo il crack di Lehman Brothers: "Perché nessuno se ne è accorto in tempo?". (...)

Lo stesso vale per l'epidemiologia, cioè lo studio della diffusione delle malattie. Quando i dati sono abbondanti e i modelli sono chiari perché si tratta di malattie non trasmissibili è facile prevedere: obesità e diabete, fumo e cancro. Ma per i virus come Ebola e l'aviaria bisogna mettere in campo modelli di comportamento e sviluppo delle epidemie che tengano conto della struttura delle interazioni umane, delle mobilità e degli snodi di trasmissione. Un meccanismo assai complesso che alla fine, come avviene per i terremoti, ha portato per precauzione a soluzioni radicali: erigere muri e bloccare la mobilità. (...)

Avverte il matematico Angelo Vulpiani: non è detto che dagli stessi antecedenti seguano le stesse conseguenze. Vulpiani cita James Maxwell, fisico scozzese dell'Ottocento: "Nulla accade identico a se stesso due volte". Senza contare il celebre teorema del 1972 del meteorologo americano Edward Lorenz che rende ancora più difficile la previsione del futuro sulla base degli eventi passati. Suonava così: "Predicibilità: può lo sbattere di delle ali di una farfalla in Brasile causare un tornado in Texas?". La risposta è sì perché piccole differenze nello stato iniziale possono portare conseguenze enormi. La parola più definitiva sembra averla detta il saggista libanese-americano Nassim Nicholas Taleb: nulla è prevedibile perché è sempre in agguato un "cigno nero", un avvenimento irrazionale e inatteso in grado di modificare ogni aspettativa ragionevole.

http://www.repubblica.it/economia/2016/11/03/news/policy_incertezza-151222368/?ref=search

La *policy inquiry* à 3. Riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos

B. Una tipologia rispetto al grado di confusione

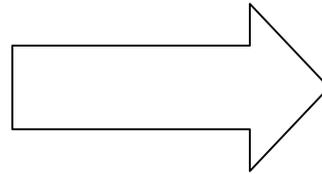
I processi fisici, biologici e sociali hanno dinamiche più varie di quello che di solito pensiamo. Sia che guardiamo ai fenomeni naturali, all'economia, o alla politica, dobbiamo riconoscere che **viviamo immersi in situazioni disordinate**, difficilmente prevedibili, difficilmente governabili:

- le trasformazioni dell'ecosfera e del clima
- la resistenza ai trattamenti di molte malattie
- le crisi dei mercati finanziari
- il terrorismo
- la diffusione delle mode.....

Più precisamente, la nostra conoscenza dei meccanismi causali che stanno alla base di questi fenomeni può essere molto debole.

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca

se la politica pubblica è
analizzata come **bidone
della spazzatura (terzo
paragrafo)**



l'analisi diventa
**(ingegneria dell'intelligenza)
capacità di resistere e
migliorare sull'orlo del caos
(quarto paragrafo)**

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca

1. La difficile declinazione prescrittiva del *garbage can*

A prima vista, la metafora del *garbage can* non lascia molto spazio a interventi intenzionali progettati per migliorare la qualità e l'efficacia di processi decisionali dominati dalla concomitanza temporale. Eppure, gli autori che hanno inventato questa metafora ritengono che questo spazio esista, anche se il sentiero è stretto:

*"E' possibile applicare il pensiero ai problemi dell'intelligenza, per approfittare della **comprensione di come accadono** le decisioni **per fare in modo che accadano meglio** (...). Questa impostazione non mette al riparo dalla pioggia, ma offre una piccola base per immaginare che un tetto è possibile"* (March, 1994)

Questo passaggio richiede ai manager la capacità di capire l'importanza dei simboli, delle identità organizzative, delle narrazioni:

*"Il significato simbolico delle decisioni comincia ad essere riconosciuto come un aspetto vitale del processo decisionale, non necessariamente legato all'implementazione della decisione. Accanto alla tecnologia della produzione, la tecnologia di base di un'organizzazione è la **tecnologia della narrazione**"* (March, 1996, p. 285)

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca

2. Una nuova visione del caos come risorsa

Per il senso comune e per l'impostazione tradizionale delle scienze sociali, dall'economia alla psicologia e alla scienza politica, il caos ha una connotazione negativa ed è associato a effetti dannosi e incontrollabili, come le guerre o l'esplosione di bolle speculative nei mercati finanziari



Roth Multimedia, *Crisis & Chaos – Geopolitical Futures Video Event* <http://www.rothmultimedia.com/?portfolio=crisis-chaos-geopolitical-futures-video-event>

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à il caos come risorsa

Ma negli ultimi decenni si è affermata una nuova visione: **il caos come una preziosa risorsa**

"Una goccia d'acqua che si spande nell'acqua, le fluttuazioni delle popolazioni animali, la linea frastagliata di una costa, I ritmi della fibrillazione cardiaca, l'evoluzione delle condizioni meteorologiche, la forma delle nubi, la grande macchia rossa di Giove, gli errori dei computer, le oscillazioni dei prezzi Sono fenomeni apparentemente assai diversi, che possono suscitare la curiosità di un bambino o impegnare per anni uno studioso, con un solo tratto in comune: per la scienza tradizionale, appartengono al regno dell'informe, dell'imprevedibile dell'irregolare. In una parola al caos. Ma da due decenni, scienziati di diverse discipline stanno scoprendo che dietro il caos c'è in realtà un ordine nascosto, che dà origine a fenomeni estremamente complessi a partire da regole molto semplici." (dalla presentazione di J.Gleick, *Chaos: Making a New Science*, 1987)

"Un corpo in buona salute è un corpo caotico" (Gleick, 1987)

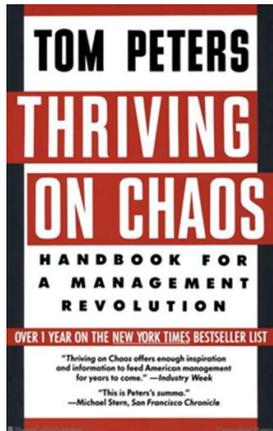
Del resto, nel secondo paragrafo di questo capitolo, abbiamo citato un argomento a sostegno di una famosa sentenza della Corte Suprema americana:

"As the most participatory form of mass speech yet developed, the Internet deserves the highest protection from governmental intrusion...just as the strength of the Internet is chaos, so **the strength of our liberty depends upon the chaos** and cacophony of the unfettered speech the First Amendment protects." *ACLU v. Reno*, 929 F. Supp. 824 (E.D. Pa. 1996)

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à il caos come risorsa

Tra le scienze sociali, sono state soprattutto le *management sciences* a promuovere una revisione dei modelli deterministici di cui abbiamo parlato nel 3° capitolo e a considerare il caos come una risorsa.

"Sia la teoria del caso, sia il Total Quality Management danno forza all'idea che, quando i sistemi abbandonano i loro normali parametri operativi, allora si dischiudono **occasioni per nuovi processi e nuove soluzioni ai problemi**" (Kiel, 1997)



1987

Nel 2006, Google viene citata come esempio di impresa che ha imparato a sfruttare il caos, anche rischiando molto.

FORTUNE

FORTUNE 500

Global 500

Table of contents: VOL. 154, NO. 7 - October 2, 2006

COVER STORY



Chaos by design

By *Adam Lashinsky*, Fortune senior writer

The inside story of disorder, disarray, and uncertainty at Google. And why it's all part of the plan. (They hope.) [\(more\)](#)

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à il caos come risorsa à migliorare le politiche stando sull'orlo del caos

Del resto, tutte le evidenze empiriche fornite in questo capitolo in un certo senso anticipano l'idea che spesso le politiche evolvono proprio sull'orlo del caos:

- la molteplicità dei *frames*
- gli interessi contrapposti
- i processi imprevedibili e pieni di effetti non voluti
- il *garbage can* ...

“In molte politiche, di norma gli obiettivi sono *molteplici* (perché vogliamo molte cose, non solo una), tra loro *in conflitto* (perché vogliamo cose diverse), e *vaghi* (perché così possiamo accordarci per tirare avanti senza doverci accordare su che cosa fare esattamente)” (Majone e Wildavsky, 1979)

Allo stesso modo, anche le prescrizioni, le raccomandazioni presentate nei diversi paragrafi come ‘linee di ricerca’ per rendere più efficace l'intervento dell'analista coincidono in larga misura con le raccomandazioni che provengono dagli studi sul *policy making on the edge of chaos*.

La *policy inquiry* à 4. Linee di ricerca à il caos come risorsa à migliorare le politiche stando sull'orlo del caos

Prese tutte insieme, e utilizzate con **intelligenza**, queste raccomandazioni identificano quel che l'analista può fare davanti a problemi mal strutturati o perversi, in contesti turbolenti e conflittuali:

1. promuovere la sperimentazione, la condivisione delle conoscenze, la riflessività e l'empatia
2. identificare gli interessi significativi, avviare il confronto e la negoziazione
3. prestare attenzione ai processi di implementazione e alle conseguenze inattese, ai voli di farfalle che provocano disastri....
4. tenere conto di *path dependency* e concomitanza temporale, per aumentare la resistenza (resilienza) sull'orlo del caos e la sensibilità ai contesti (storici, sociali, economici, culturali...) in cui le politiche devono vivere, e che non si presentano mai due volte esattamente uguali.

“Non sono i programmi che ‘funzionano’, ma a creare i risultati di un programma è il modo in cui la gente risponde alle risorse, alle idee e alle pratiche che un programma introduce (...).

Dunque, un programma funziona in modo diverso per gente diversa, e non vale l'aspettativa che uno specifico intervento sia ‘lo stesso’ quando è giocato in contesti diversi” (e-MOPs, *Realist evaluation introductory resources*, <http://e-mops.ning.com/page/realist-evaluation-introductory-resources>)

5. Questioni aperte

Anche questo approccio ha generato, e genera tuttora, una serie di critiche e rilievi:

La **confusione tra il piano descrittivo e piano prescrittivo**. E' vero che lo spazio per l'innovazione progettata in modo razionale è stretto; ma questo è un dato di fatto contro il quale l'analista si deve impegnare, e a cui non si deve passivamente rassegnare.

L'**inaffidabilità sul piano prescrittivo**. Le politiche pubbliche raccomandate dopo questo tipo di analisi rischiano di essere più complicate dei problemi che vogliono risolvere.

Il **pregiudizio a favore dello status quo**. E' vero che in genere il futuro è come il passato, +/- il 5%; ma i nostri tempi vedono sempre più spesso crisi inedite ed emergenze straordinarie, per la cui soluzione l'incrementalismo è del tutto inadeguato.

La rimozione delle **disuguaglianze sociali**. L'aggiustamento tra gli interessi non tiene conto del fatto che al tavolo negoziale alcune categorie hanno in mano risorse molto pesanti, e altre hanno solo la forza del loro disagio.

Una **teoria pericolosa per la democrazia**. Gli interventi sui *frame* cognitivi e sulle narrazioni rischiano di alterare il gioco politico e la formazione del consenso elettorale.

I rischi di **disgregazione**. Se viene indebolita l'oggettività dell'analisi, la sua replicabilità e verificabilità, tutte le opinioni vengono messe sullo stesso piano, e ogni gruppo sociale va per conto suo.

L'**inattendibilità** empirica. Sulla base di queste linee guida, la complessità rischia di esplodere, non di essere gestita.

La *policy inquiry* à 5. Questioni aperte

Gli ultimi cinque anni hanno visto lo sviluppo di una nuova serie di critiche.

1. I metodi soft della *policy inquiry* sono inadeguati a gestire i problemi complessi

Michelle Obama non basta Obesità in aumento negli Usa



Negli adulti il tasso è passato in 10 anni dal 32 al 38%. Le campagne hanno inciso solo sui bambini fino ai 5 anni. La delusione dei promotori di S. Turin

www.corriete.it 12 novembre 2015