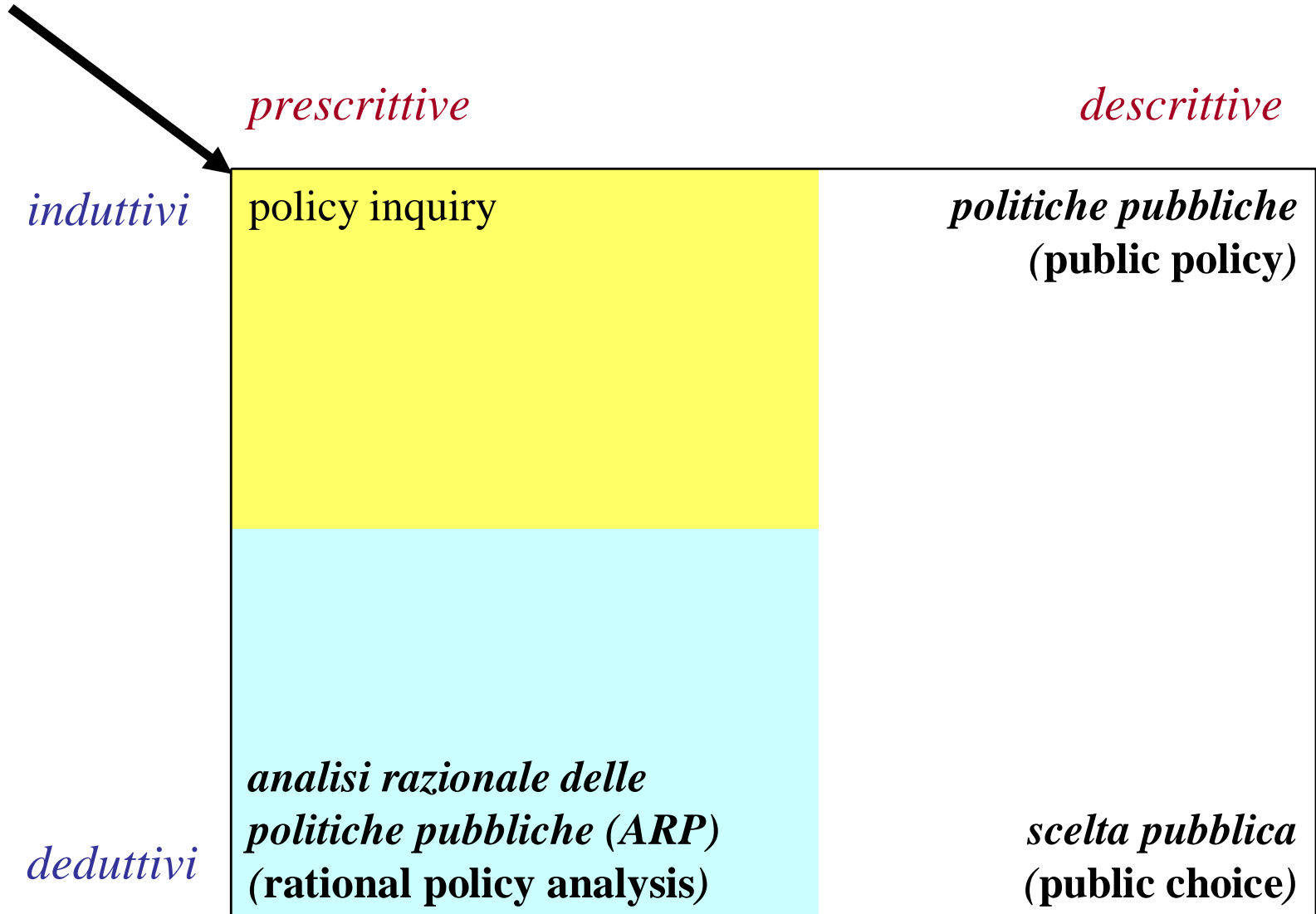


**4° cap:**

***La policy inquiry***

da Gloria Regonini, *Capire le politiche pubbliche*

*FINALITA'*



*METODI*

**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)**

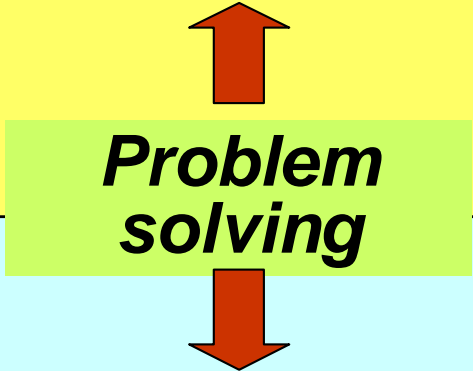
**METODI**

*deduttivi*

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

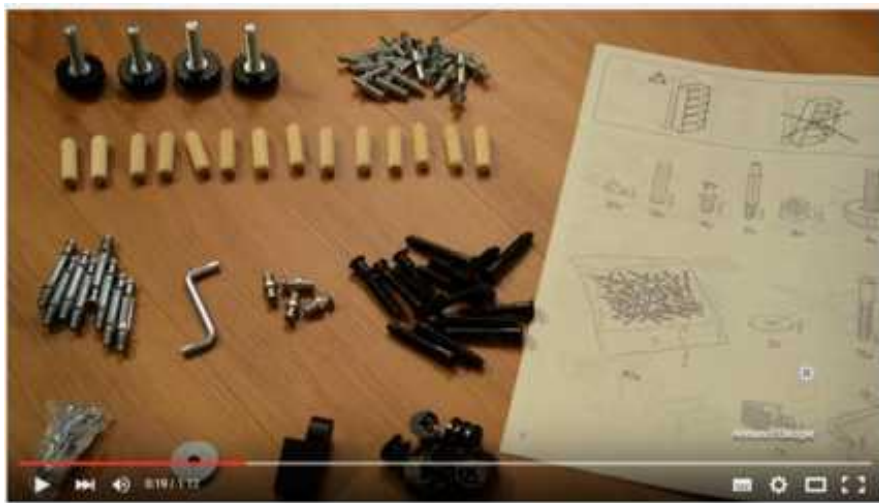
**scelta pubblica  
(public choice)**

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



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

### Differenza tra procedura e processo



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

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



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

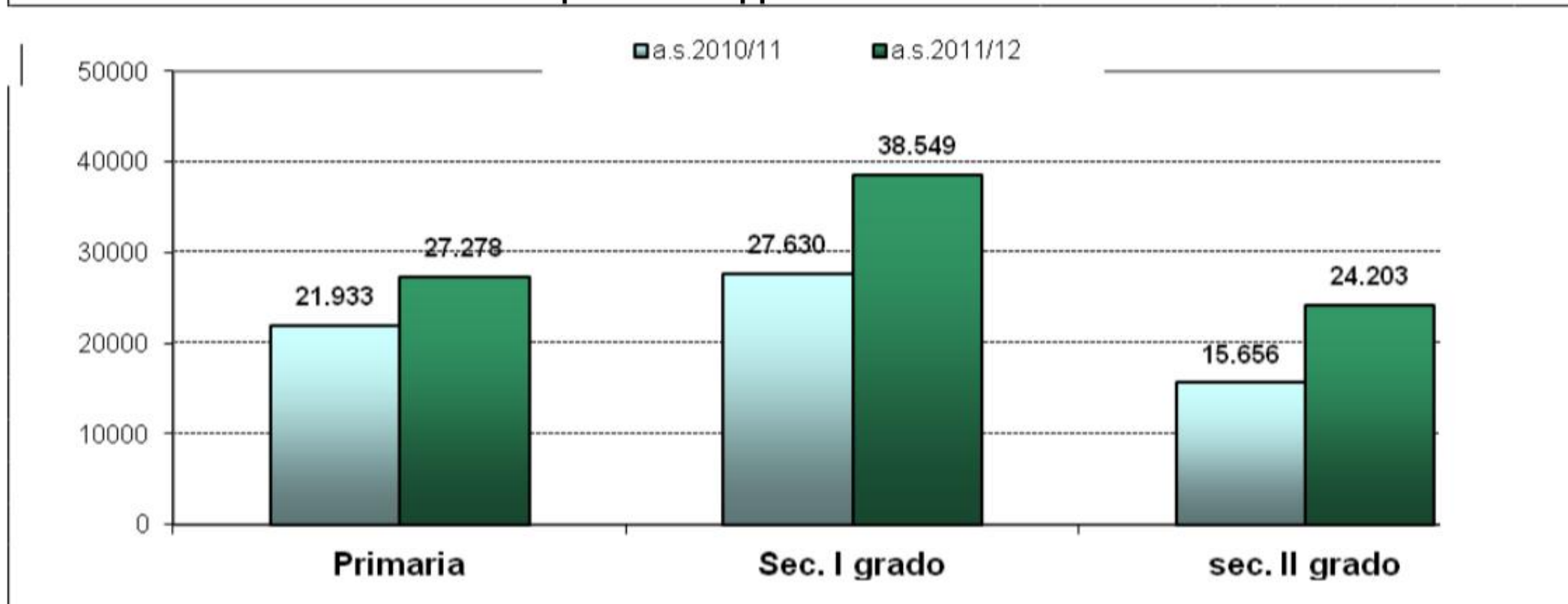
Una successione di eventi, alcuni previsti, altri imprevedibili, che costringono a riaggiustare continuamente il percorso e gli obiettivi stessi

### Differenza tra contare e raccontare

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

Esempio: dislessia

Alunni con disturbi specifici di apprendimento - a.s. 2010/11 - 2011/2012



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

### 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>



### Perché il termine *inquiry*

Questo approccio, poco conosciuto in Italia, potrebbe essere chiamato 'Analisi delle politiche pubbliche basata sulle scienze sociali' o 'Analisi delle politiche pubbliche come elaborati sociali'.

Ma la tradizione pragmatista ha un termine che riassume bene lo spirito di questo approccio: '**inquiry**'.

'Inquiry' è un termine difficilmente traducibile: è andare alla scoperta dell'ignoto per risolvere un problema



© 2003 Steve Solinsky  
[about this photo](#)

## Inquiry

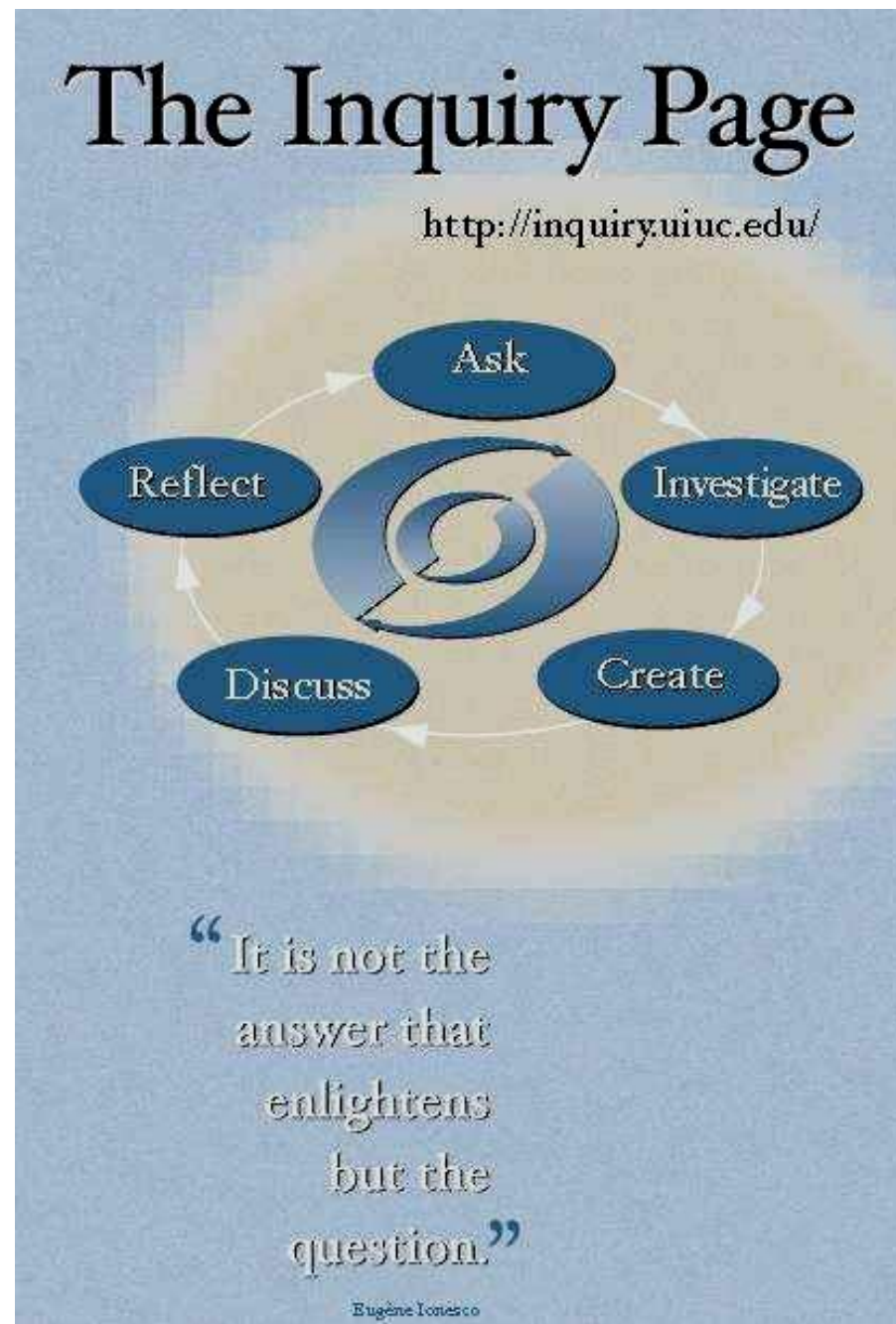
"What are the fundamental or compelling questions in the field?"

*[click on image to enter doorway]*

## Perché il termine *inquiry*

*in comune con l'ARP il forte orientamento al problema (ASK) e alla ricerca (INVESTIGATE)*

*in contrasto con l'ARP il ruolo della creatività (CREATE), del confronto sociale (DISCUSS), della riflessività (REFLECT)*



## Perché il termine *inquiry*

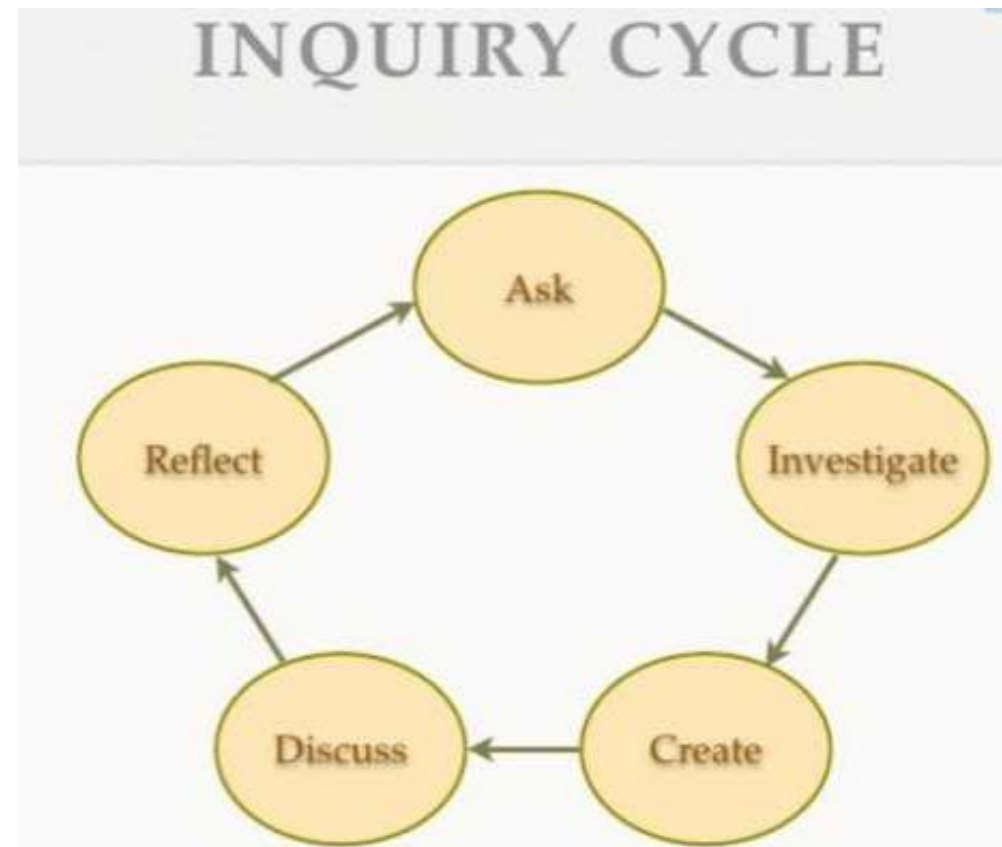
‘Inquiry’ è un termine molto usato e molto amato dai pragmatisti americani

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

Termini collegati: scoperta, esperienza, apprendimento collaborativo

## Perché il termine *inquiry*

‘Inquiry’ è un termine molto usato e



Based on [John Dewey](#)'s philosophy that education begins with the curiosity of the learner, we use a spiral path of inquiry: [asking](#) questions, [investigating](#) solutions, [creating](#) new knowledge as we gather information, [discussing](#) our discoveries and experiences, and [reflecting](#) on our new-found knowledge.

<http://www.cii.illinois.edu/InquiryPage/>



## La *policy inquiry* à Prime definizionià Perché il termine *inquiry*

*Inquiry* è un modo di insegnare e di imparare .....



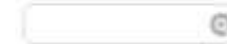
visit

explore

education

collaborations

join + give



### Institute for Inquiry®

— examining the art of science education

Institute for Inquiry

What Is Inquiry?

Inquiry-based Science and  
English Language  
Development

Workshops

Resource Library

Meet the IFI Staff



### Institute for Inquiry: Examining the Art of Science Education



The Exploratorium is a museum of science, art, and human perception located in San Francisco, California. We believe that **following your curiosity** and **asking** questions can lead to amazing moments of **discovery**, **learning**, and **awareness** and can increase your confidence in your ability to understand how the world works. We also believe that being playful and having fun is an important part of the process for people of all ages.

<http://www.exploratorium.edu>

## La *policy inquiry* à Prime definizionià Perché il termine *inquiry*

..... basato sulla sperimentazione e sull'avanzamento per prova-errore.



<http://discovermagazine.com/2013/dec/15-e-is-for-engineering>

**Inquiry** è un modo di fare scienza

## INQUIRY IN SCIENCE

### Purpose

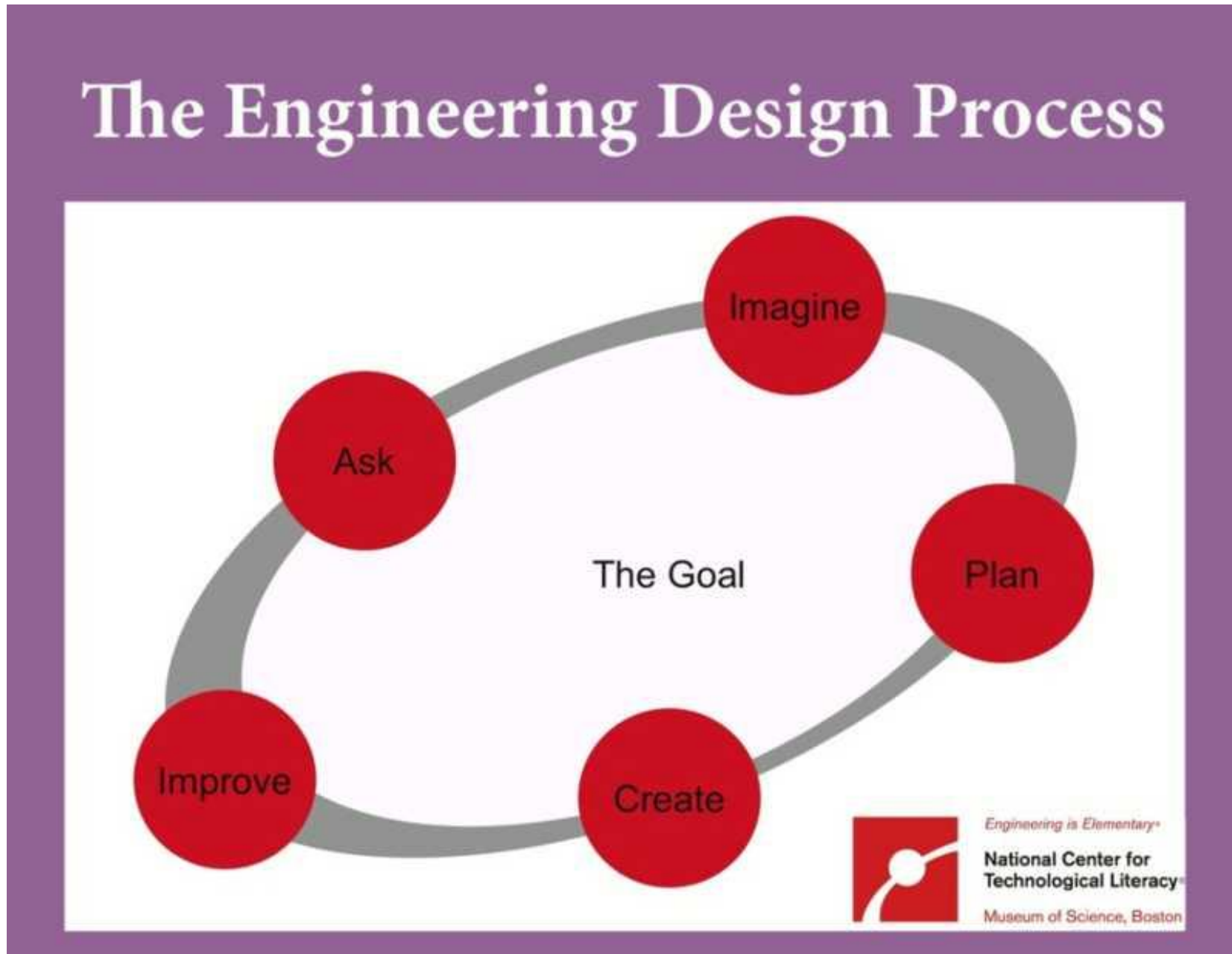
To learn science through inquiry. Inquiry is essential to good science.

Without curiosity we would be nowhere with science; if the vicious cycle of questions leading to failure, new questions, re-testing and so on, science would not exist.



## La *policy inquiry* à Prime definizionià Perché il termine *inquiry*

*Inquiry* è un modo di progettare interventi





## 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.



“...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***

## **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

•(4 novembre 2000) - Corriere della Sera  
Approvato il disegno di legge. Finora soltanto il 30 per cento dei malati di tumore  
aveva accesso ai farmaci

*Morfina più facile da prescrivere, «terapia del dolore» anche a casa*

Le norme stralciate con il consenso di tutti i partiti Fra due mesi il via definitivo L'  
Italia è agli ultimi posti in Europa nella classifica del consumo di questo tipo di  
oppiaceo

**La nuova legge è possibile grazie alle trasformazioni culturali**

## ***La policy inquiry à Prime definizionià utilità della policy inquiry***

- (27 dicembre 2000) - Corriere della Sera  
ETICA & FARMACI

In Italia le cautele per impedire gli abusi non hanno consentito una adeguata utilizzazione dei derivati dell' oppio nelle terapie. Ma ora le cose stanno cambiando

C' è una battaglia contro il dolore umano che gli stupefacenti possono finalmente vincere

La nuova legge è possibile grazie alle trasformazioni culturali

- (14 febbraio 2001) - Corriere della Sera  
La nuova legge e un' altra questione bioetica  
IL DOLORE FISICO AI GIORNI NOSTRI

- (19 maggio 2002) - Corriere della Sera  
Convegno in Florida

Gli oncologi: l' Italia è in ritardo nella cura del dolore

Cognetti (Aiom): bisogna intervenire, altrimenti si favoriscono le richieste di eutanasia

- (19 maggio 2002) - Corriere Salute  
SANITA'

UNA RECENTE INDAGINE DENUNCIA: IN ITALIA NOVE RICOVERATI SU DIECI ACCUSANO SOFFERENZA, EPPURE MENO DI UN TERZO RICEVE CURE PER ALLEVIARLA. ORA DA 20 STRUTTURE PARTE IL PROGETTO "DEL SOLLIEVO"

Gli ospedali senza dolore

- (4 febbraio 2003) - Corriere della Sera  
TERAPIA DEL DOLORE / La denuncia di Del Barone. Nonostante le nuove norme per favorirne l' uso, l' Italia resta agli ultimi posti  
Appello del presidente dei medici: «Prescrivere morfina è un obbligo morale»
- (24 maggio 2003) - Corriere della Sera  
«No all' eutanasia, ma curiamo il dolore»  
Sirchia: ricette più facili per la morfina. La commozione ricordando la madre: non ho avuto il coraggio di vedere la sua fine
- (18 gennaio 2004) - Corriere Salute  
Reumatismi  
Guarisci dal dolore  
LINEE GUIDA NELLE MALATTIE REUMATICHE GUERRA ALLA SOFFERENZA. CHE MINA ANCORA PESANTEMENTE LA VITA DEI PAZIENTI. MA CHE SI PUO' CURARE. ECCO COME

## ***La policy inquiry à Prime definizionià utilità della policy inquiry***

•(30 maggio 2004) - Corriere della Sera

«Terapia del dolore, penultimi in Europa». Giornata del sollievo: solo il 3% dei malati terminali ha assistenza e farmaci adatti, ma l' Italia recupera

•(3 ottobre 2005) - Corriere della Sera

Dolore e pregiudizio. L' ultimo tabù. In un libro il valore civile delle cure contro la sofferenza

(25 giugno 2006) - Corriere della Sera

L' intervento: Nella terapia del dolore non siamo ultimi

•(27 novembre 2007) - Corriere della Sera

Lo specialista: non curare la sofferenza è come torturare. «Ogni anno muoiono 90 mila malati di cancro senza terapia del dolore». La denuncia: oppioidi, Italia ultima nell'Ue

•27 novembre 2007 - Corriere della Sera

Medicina e cultura. Non soffrire è un diritto: sì alla morfina

•15 luglio 2008- Corriere della Sera

Si continua a NON USARE i derivati dall'oppio. Lotta al dolore: l'Italia è ultima  
Dalle malattie gravi, al mal di schiena non si applicano le terapie adeguate

*Legge* 15 marzo 2010, n. 38. Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla *terapia del dolore*. (G.U. 19 marzo 2010, n. 65)

**07 aprile 2010** - Corriere della Sera

Secondo gli esperti la battaglia ora è soprattutto culturale

Terapia del dolore: legge approvata ma uso dei farmaci insufficiente

Lo indicano le ultime rilevazioni dell'Associazione italiana di oncologia medica nel nostro Paese

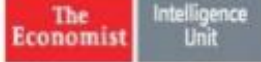
## Ignorata la legge contro il dolore

Il Sole 24 ore, 04/10/10

A sei mesi dall'entrata in vigore della legge 38, approvata con voto bipartisan e all'unanimità tra gli applausi di tutto il Parlamento, il diritto a non soffrire per milioni di italiani rimane ancora sulla carta. Alla semplificazione della prescrizione dei farmaci anti-dolore e' seguita una crescita modesta, l'8% in piu' rispetto alle già pochissime confezioni vendute in passato. E i consumi sono di gran lunga inferiori a quelli degli altri Paesi in Europa. Pochi anche gli ospedali che rispettano l'obbligo di legge di monitorare il livello di dolore del paziente nella cartella clinica.



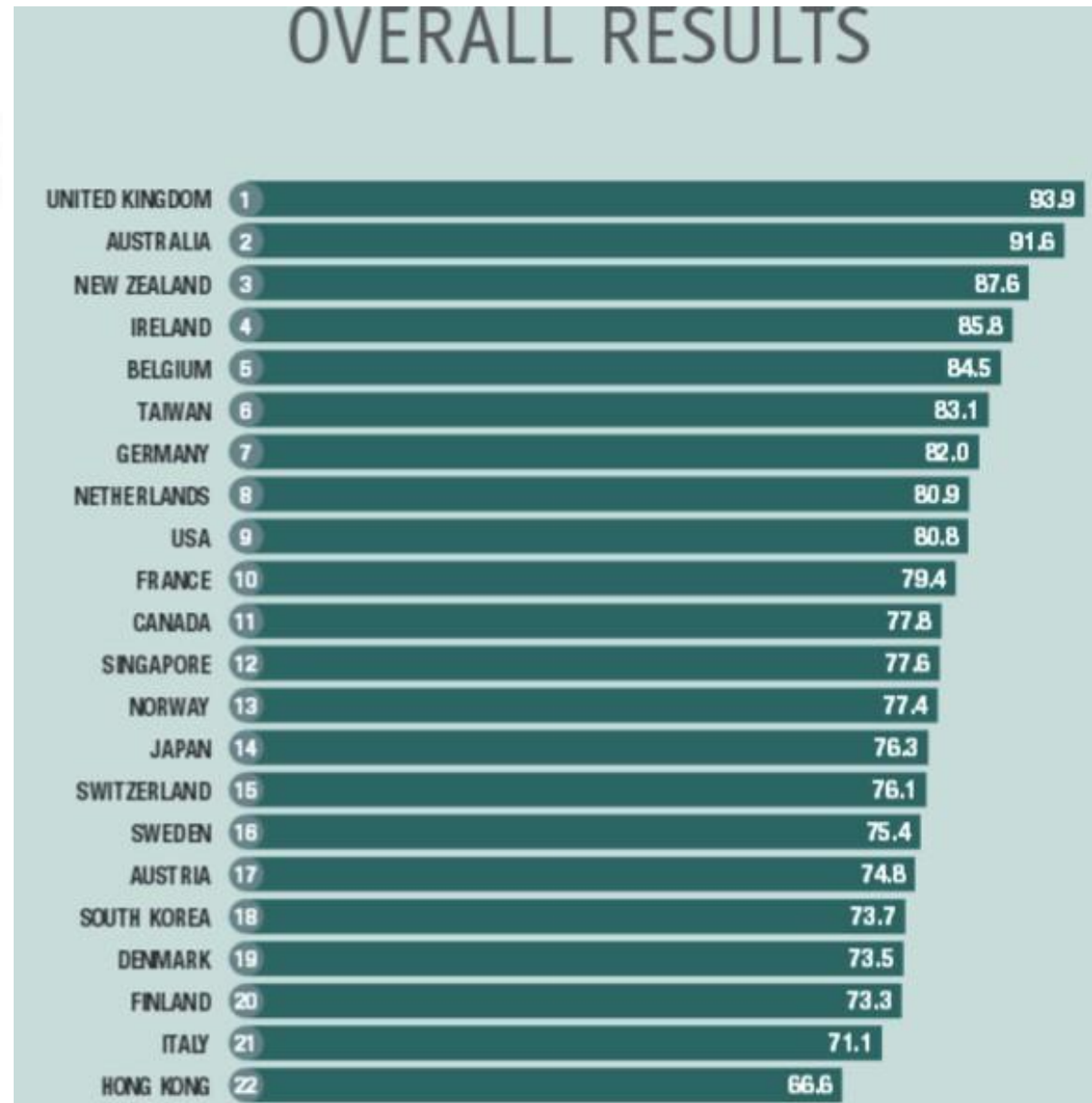
# La *policy inquiry* à Prime definizionià utilità della *policy inquiry*



An Economist Intelligence Unit study, commissioned by the Lien Foundation

## THE 2015 QUALITY OF DEATH INDEX RANKING PALLIATIVE CARE ACROSS THE WORLD KEY FINDINGS INFOGRAPHIC

<http://www.economistinsights.com/healthcare/analysis/quality-death-index-2015/multimedia>



Un fallimento di questo tipo difficilmente può essere spiegato e corretto con gli strumenti della RPA.

La *policy inquiry* può portare un contributo importante, perché permette di capire quali **dinamiche sociali** sono all'opera in questa politica pubblica.

# 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.

V. questione della censura dei siti internet pedo-pornografici. Una legge favorevole alla censura, il 'Communications Decency Act' del 1996, è stata dichiarata incostituzionale in base al Primo emendamento:

“As the most participatory form of mass speech yet developed, the Internet deserves the highest protection from governmental intrusion. (..) What achieved success was **the very chaos that the internet is**. The strength of the Internet is that chaos.' **Just as the strength of the Internet is chaos, so the strength of our liberty depends on the chaos and cacophony of the unfettered speech the First Amendment protects**” (Judge Dalzell)

## 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**

### 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: viene contestata la divisione tra politica e amministrazione che per 50 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"

## 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/majoritarianism\\_or\\_pluralist\\_democracy.htm](http://garyrutledge.com/AmFedGov/Lectures/majoritarianism_or_pluralist_democracy.htm) )

## **5. Il disincanto: le difficoltà dell'implementazione**

Anni '60: dalle grandi speranze 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)

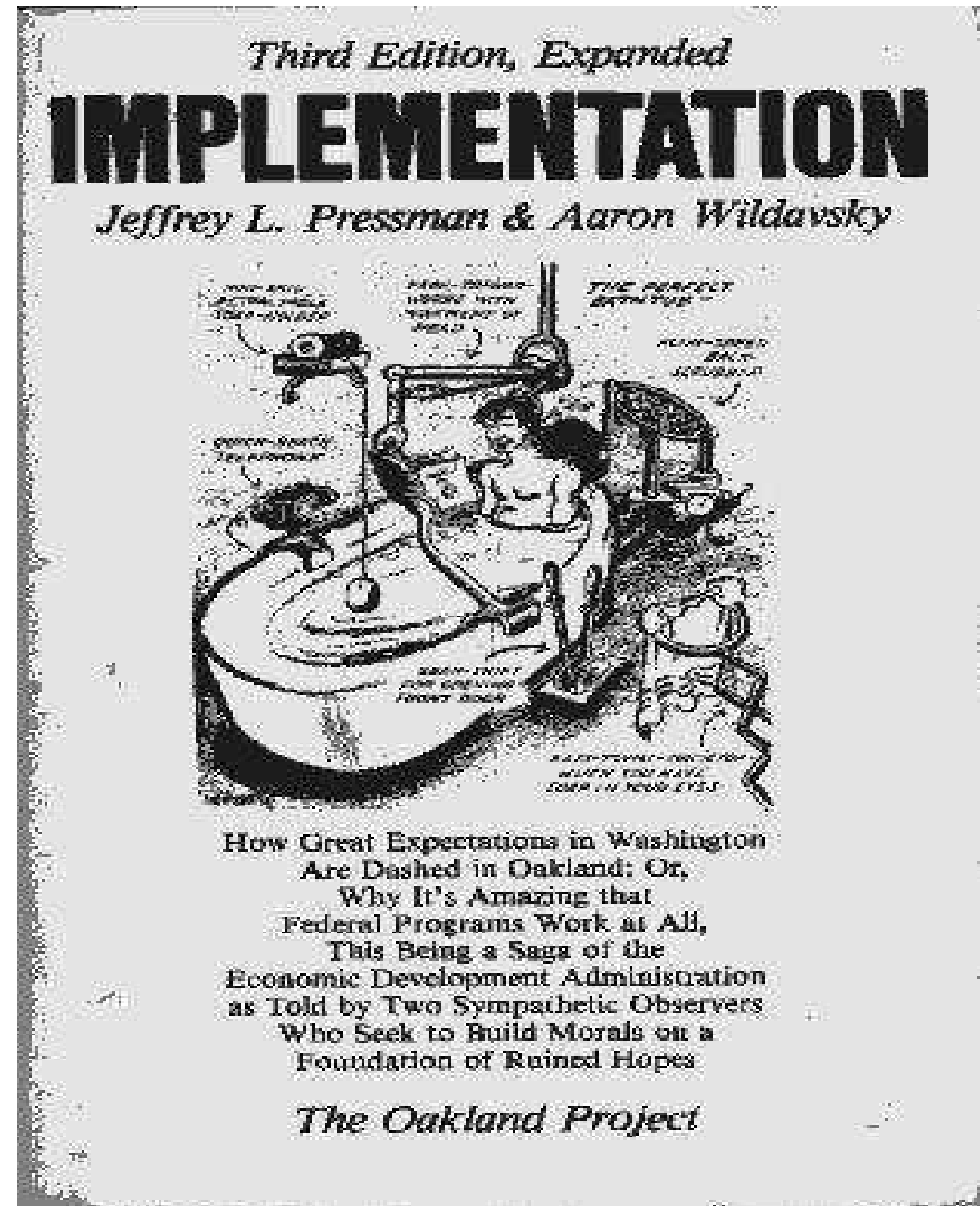
“Le notizie erano spaventose. **Niente sembrava funzionare come doveva.** I programmi lanciati con grandi speranze e suon di fanfare si rivelavano incapaci di raggiungere il loro obiettivo di cambiare la vita della povera gente” (C. Weiss, 1987)

“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 l'affermazione del paradigma à le originià le difficoltà dell'implementazione**

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

***Implementation***





## **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

## **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” (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)*

**Bottom-up** review

## **7. Le behavioral policies**

### **L'esperimento americano 2010-15**

**The White House**  
Office of the Press Secretary

For Immediate Release

September 15, 2015

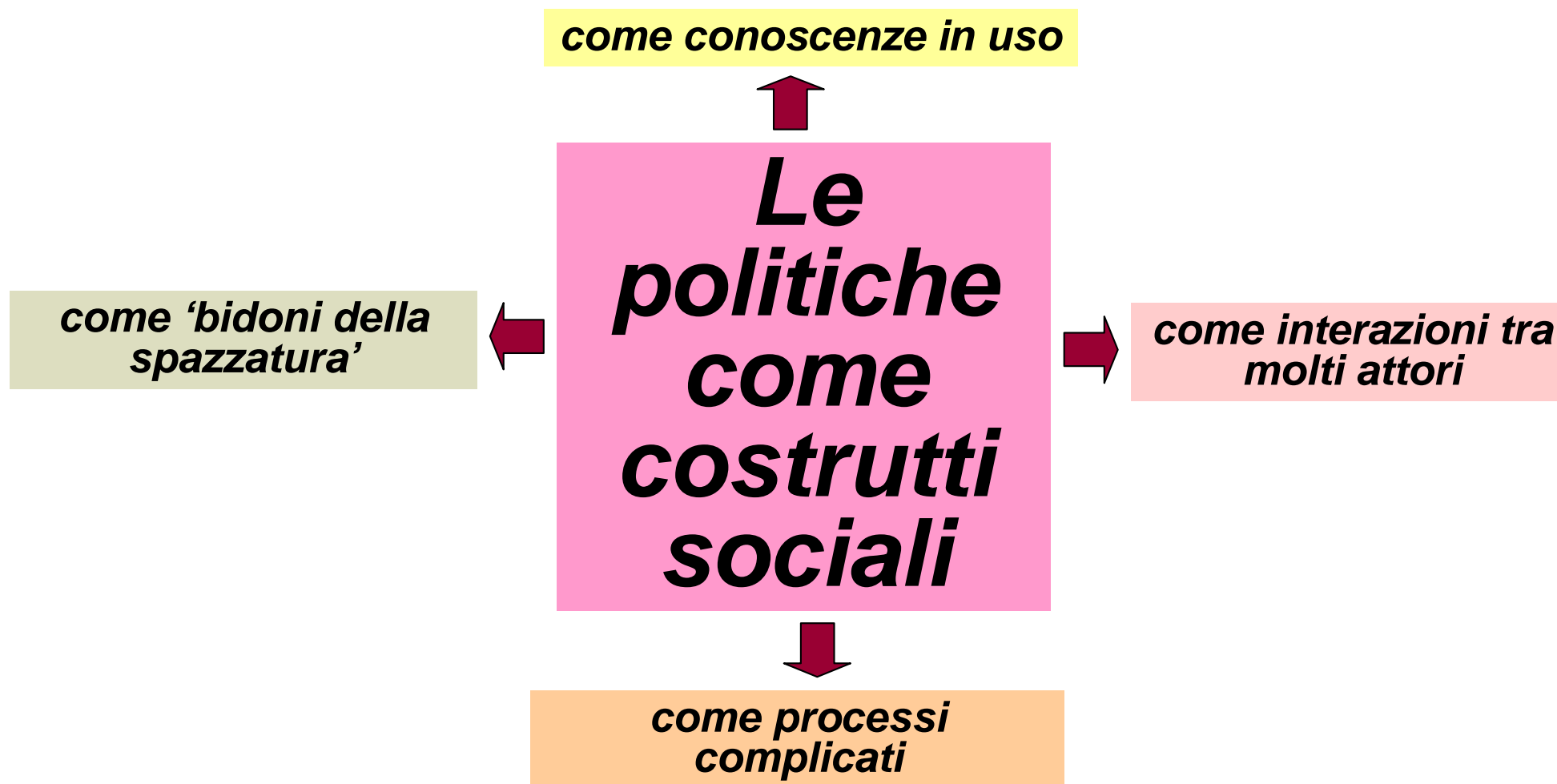
# **Executive Order -- Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People**

“To more fully realize the benefits of behavioral insights and deliver better results at a lower cost for the American people, the Federal Government should design its policies and programs to reflect our best understanding of how people engage with, participate in, use, and respond to those policies and programs. By improving the effectiveness and efficiency of Government, behavioral science insights can support a range of national priorities, including helping workers to find better jobs; enabling Americans to lead longer, healthier lives; improving access to educational opportunities and support for success in school; and accelerating the transition to a low-carbon economy.”

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

## Riferimenti teorici e metodologici

4 prospettive in larga parte complementari



## **1. Le politiche come conoscenze in uso**

Per le scienze sociali, 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 di 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

Insomma, per uno scienziato sociale il modo in cui si sviluppa la conoscenza 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 riferimenti teorici e metodologicià le politiche come conoscenze in uso

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 tradizionali**:

- il problema di come conosciamo, di che cosa consideriamo come evidenza affidabile, **non** è esplicitamente affrontato.
- più che di conoscenza, si preferisce parlare di informazioni, di dati, di misure.

## **La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologicià le politiche come conoscenze in uso**

L'approccio alla conoscenza delle scienze economiche e manageriali 'di prima generazione' dà 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 ha anche dei limiti, messi in evidenza per la prima volta da autori quali Hayek, Simon, Lindblom (v. critiche alla ARP)

## La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologicià le politiche come conoscenze in uso

I **limiti** dell'approccio alla conoscenza delle scienze economiche e manageriali tradizionali

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.



**La *policy inquiry* à Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in usoà i limiti della razionalità sinottica**

**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 fasi della ricerca e della lettura dei dati, condizionandole.

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.

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)

## La *policy inquiry* à Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in uso

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.

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

In positivo, le scienze sociali hanno sviluppato approcci diversi al tema dell'utilizzazione della conoscenza.

In una prospettiva storica, due approcci meritano di essere ricordati

- la **razionalità limitata**
- il **costruttivismo sociale**

## A. l'approccio in termini di **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).

## A. l'approccio in termini di **razionalità limitata**

Oggi questa acquisizione è diventata la base di un'importante settore di ricerca, che in qualche modo fa da ponte tra l'approccio economico, razionale, logico, e l'approccio *behavioral* al quale si rifanno le scienze sociali 'induttive': si tratta della ***behavioral economics***.

Una delle applicazioni più conosciute è contenuta nel libro di Thaler e Sunstein, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, 2008



## Controvento

Sopravvivere alle proprie intuizioni e agli inganni altrui  
di Matteo Motterlini



2 NOVEMBRE 2015 - 09:36

# Governi efficienti una “spinta gentile” alla volta

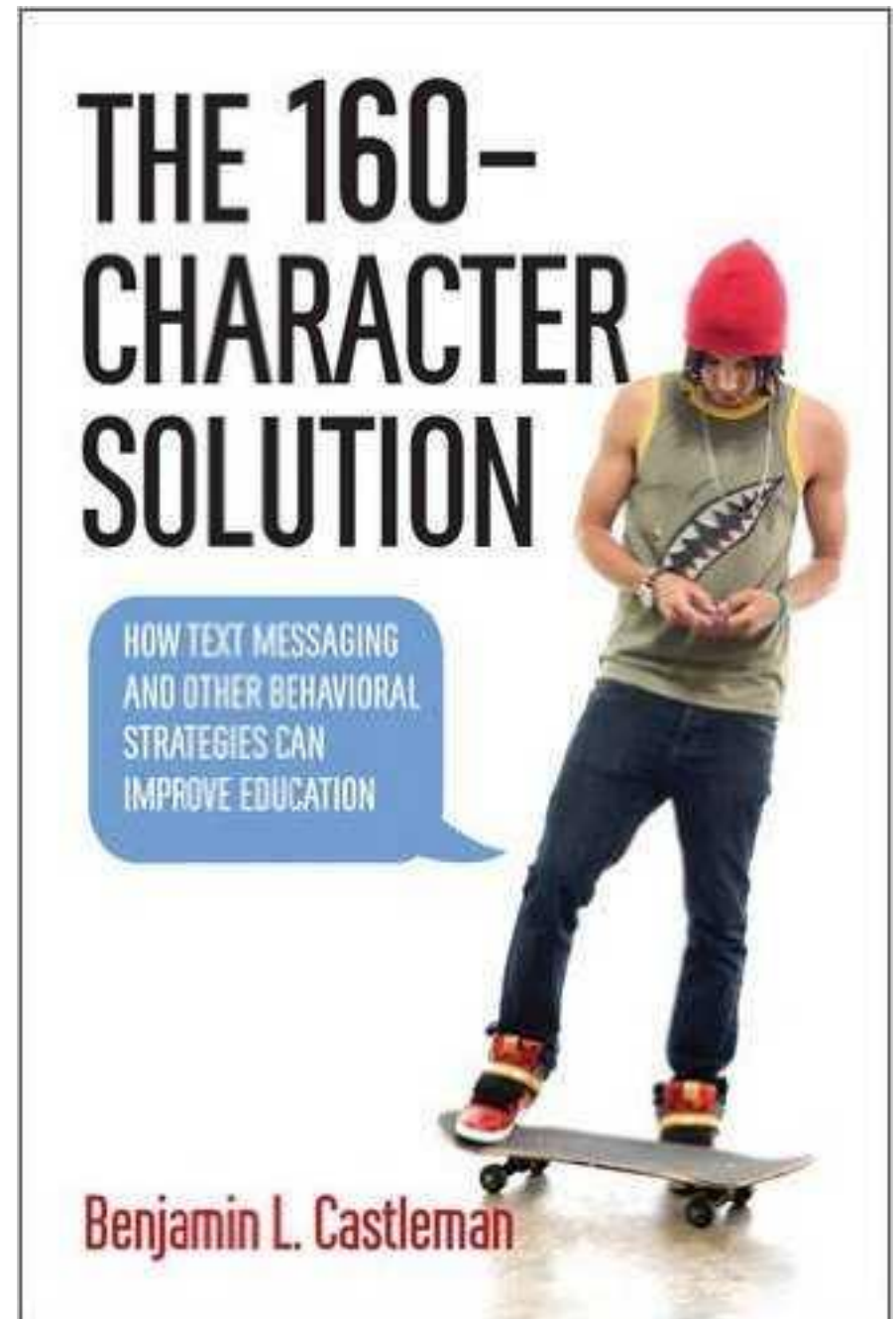
I nostri governi hanno perso abbastanza tempo con le ideologie e i luoghi comuni sugli italiani. Se smettessero di presumere che sanno cosa stanno facendo, e cominciassero a verificare l'efficacia di quello che presumono, potremmo usare la conoscenza dei meccanismi comportamentali che si celano dietro le nostre decisioni e, in generale, le *Behavioral sciences* per il nostro bene. Per ideare e realizzare, cioè, politiche più efficaci ed efficienti perché basate sull'evidenza (e non sulla convenienza di qualcuno). È quella che si va sempre più diffondendo come la teoria e la felice pratica del *nudge* (dal libro di **Sunstein e Thaler** – 750.000 copie vendute, traduzioni in trentadue lingue): la strategia della «spinta gentile», ovvero una nuova arte di governo oggi sperimentata con notevole successo ai quattro angoli del globo.



## La *policy inquiry* à l'affermazione del paradigma à le behavioral policies

Vedi la slide relativa all' *Executive Order* del Presidente Obama "*Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People*, Sep 15, 2015

Qui a fianco, un esempio 'nudge': ricordare agli studenti i loro impegni scolastici con un tweet.



## **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 Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in uso à A. l'approccio in termini di 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* à Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in uso à A. l'approccio in termini di 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](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](http://www.csub.edu/~rdaniels/PPA_691_Lecture3-4.ppt)

**La *policy inquiry* à Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in uso à A. l'approccio in termini di 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, deve andare oltre l'impostazione 'problem solving-intelligenza artificiale':

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 Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in uso**

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

Questo concetto fa da ponte con il secondo grande contributo delle scienze sociali allo studio della relazione tra politiche pubbliche e conoscenza: **il costruttivismo sociale**

## B. Il costruttivismo sociale

Questo approccio, di netta impronta sociologica, “*assume che tutta la realtà sia **realtà sociale**, che viene creata e ricreata nell’interazione e nell’esperienza umana del reale*” (Gherardi, 1997, p. 26).

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 Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in usoà B. 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.

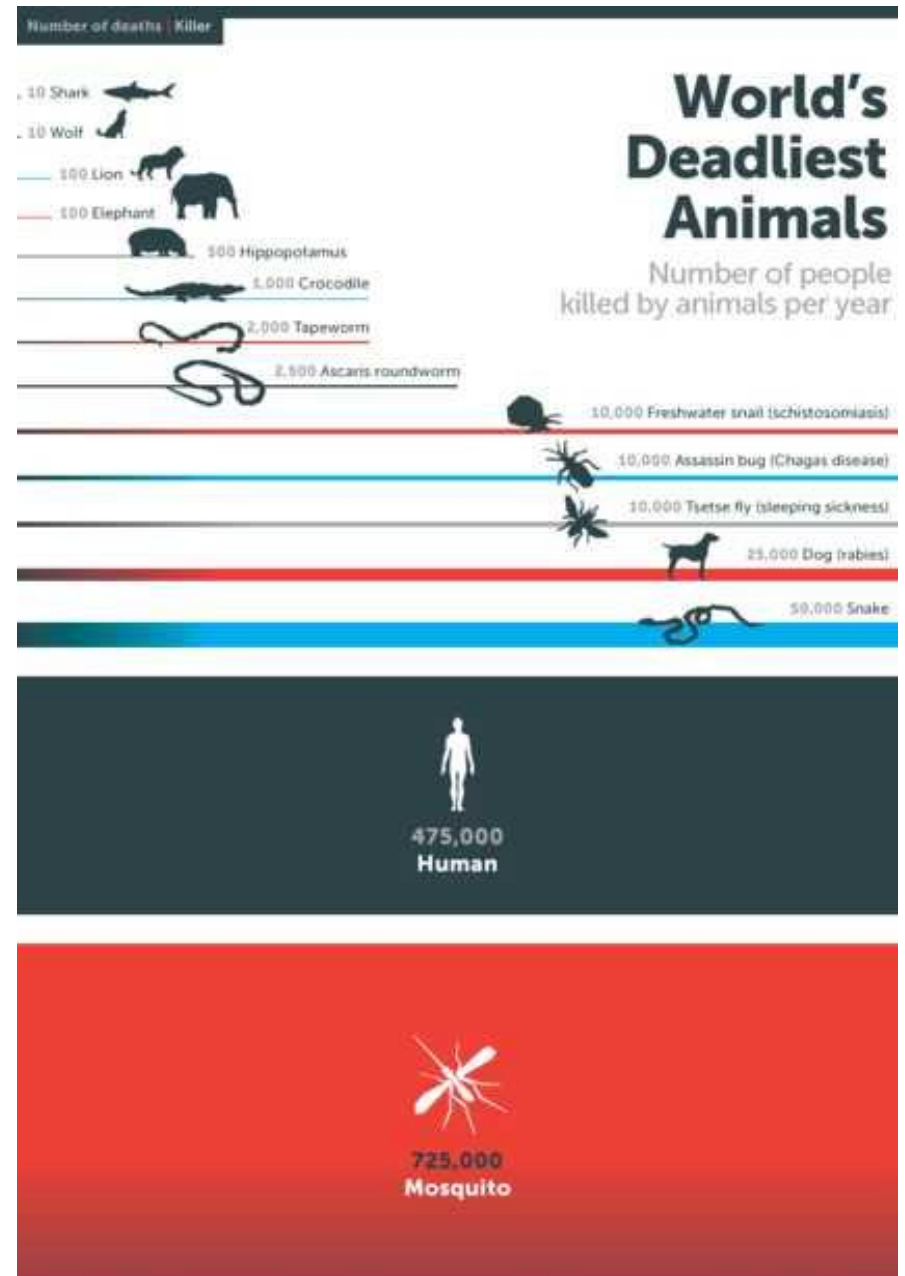
- Il lavoro minorile
- I danni dell'ubriachezza
- La sicurezza sui luoghi di lavoro
- Lo spreco di energia
- I diritti dei conviventi
- Il diritto alla *privacy* in ambito sanitario

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 Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in uso 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.....



SOURCES: WHO; crocodile-attack.info; Kawamata et al. [doi.org/10.1181/journal.pmed.0050218](https://doi.org/10.1181/journal.pmed.0050218); FAO [www.fao.org/Ogpo88YCI](https://www.fao.org/Ogpo88YCI); Linzell et al. [oxfordjournals.oxfam.a011111](https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oxfam.a011111); Padler et al. [ijid.2014.03.007](https://doi.org/10.1016/j.ijid.2014.03.007); Alessandro De Medeiros. All calculations have wide error margins.

## La *policy inquiry* à Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in usoà B. Il costruttivismo sociale

Anche questo approccio ha implicati dei rischi, delle trappole, se applicato in modo automatico al *policy making*: es., il rischio dell'immobilismo.

Se il costruttivismo sociale è portato alle sue estreme conseguenze, non c'è più spazio per un intervento intenzionale sui meccanismi sociali: così come nessuno può saltare oltre la propria ombra, nessuna società può modificare i codici che utilizza per leggere la realtà.

Se non è considerato riprovevole dai muratori non indossare il casco, e se il giudizio dei pari conta più delle leggi, allora non resta che rassegnarsi.

Invece, 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* à Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in usoà B. Il costruttivismo sociale

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* à Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in uso à B. Il costruttivismo sociale

La teoria dei *frames* è importante perché non si limita a sottolineare l'esistenza di pregiudizi, stereotipi, preconcezioni, 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 'scongelamento', in modo da migliorare l'adattamento reciproco

# La *policy inquiry* à Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in uso

## Come è strutturato il libro

Voi siete qui

## Come sono strutturate le lezioni

<b>4.3 Riferimenti teorici e metodologici</b>	teoria	applicazione
4.3.1 <i>Le politiche come conoscenze in uso</i>	Le politiche come conoscenze in uso	L'analisi come pratica sociale riflessiva
4.3.2 <i>Le politiche come interazioni</i>	Le politiche come interazioni	L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte
4.3.3 <i>Le politiche come processi</i>	Le politiche come processi	L'incrementalismo sconnesso
4.3.4 <i>Le politiche come bidoni della spazzatura</i>	Le politiche come bidoni della spazzatura	L'ingegneria dell'intelligenza
<b>4.4 Linee di ricerca</b>		
4.4.1 <i>L'analisi come pratica sociale riflessiva</i>		
4.4.2 <i>L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte</i>		
4.4.3 <i>L'incrementalismo sconnesso</i>		
4.4.4 <i>L'ingegneria dell'intelligenza</i>		

# La *policy inquiry* à Riferimenti teorici e metodologici à Le politiche come conoscenze in uso

*Teoria*



*Applicazione*

1. Le politiche come  
conoscenze in uso



L'analisi come *pratica sociale* riflessiva

2. Le politiche come  
interazioni



L'aggiustamento  
reciproco tra interessi di  
parte

3. Le politiche come  
processi



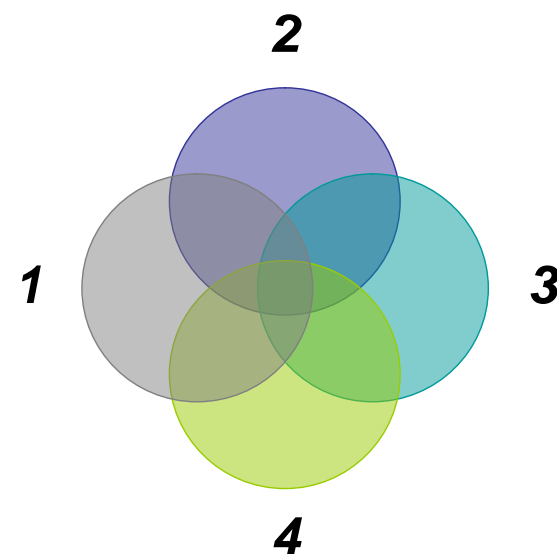
L'incrementalismo  
sconnesso

4. Le politiche come  
bidoni della spazzatura



L'ingegneria  
dell'intelligenza

**le quattro  
prospettive in parte  
si sovrappongono**



Se la politica  
pubblica è  
analizzata come  
**conoscenza in  
USO**



L'analisi diventa  
**pratica sociale  
riflessiva**

dalle slides del precedente paragrafo:

## **La plasmabilità dei frames**

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 'scongelamento', in modo da migliorare l'adattamento reciproco

***Attenzione: è un compito di grande responsabilità, che rischia di sconfinare nella manipolazione***

v. ricerche sui *frames* e gli orientamenti politici: Drew Westen, 2007, *The Political Brain*

v. uso politico della teoria dei *frames*, ben conosciuta e molto utilizzata da chi cura la comunicazione politica dei partiti nelle campagne elettorali

*Message Handbook for Progressives from Left to Center, 2008,*

[http://afv.3cdn.net/6aa05fa8b9249f3364\\_0im6b9k8u.pdf](http://afv.3cdn.net/6aa05fa8b9249f3364_0im6b9k8u.pdf)



**La plasmabilità dei frames:** esempio di manipolazione per sostenere il candidato democratico contro quello repubblicano (in **azzurro** i termini positivi da usare, in **rosso** quelli negativi da evitare)

“The goal of the project was to develop, test and refine messages on 10 key issues:

- The role of government • Immigration • Guns • Abortion • Gay rights • The economy • Taxes • Healthcare • National security/Foreign policy • Iraq

**Key points in messaging on the role of government:**

- Use the language of **leaders, leadership, and true leaders** instead when talking about **government**.
- Populist language about **people who work for a living and middle class Americans** versus **corporate special interests** performs well(..)
- **Partnering with business** is a positive framework in which to discuss the **government's role in the economy**.



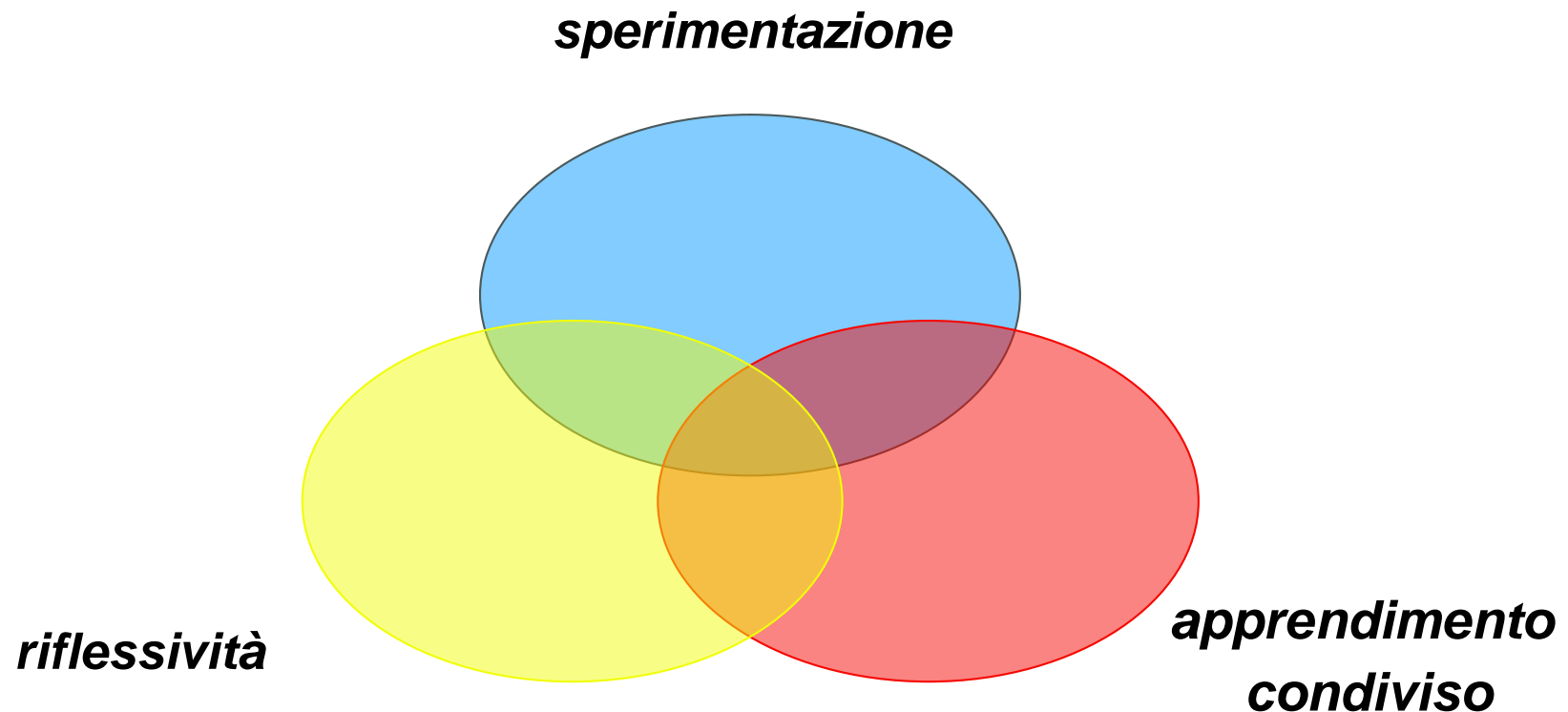
**—————➔ Key points in messaging on immigration:**

- First establish with people in the center that you take the **problem of illegal immigration seriously**.
- People want practical solutions, not politics; it's **unrealistic** to find and deport 12 million people.
- Emphasize **law and order**: any position on immigration should also include **securing the borders** and points of entry and **cracking down on illegal employers**.
- Use the language of requirement: **Require** (not **allow**) illegal immigrants to earn citizenship by **obeying our laws** and **paying our taxes**.
- Emphasize the **big business** component to the immigration problem: The reason we have illegal immigrants is because big business wants cheap labor. We need to bring business and labor together to decide what makes sense for legal immigration.
- **What doesn't work: relying on people's sympathy and using euphemisms like "undocumented workers."**

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

Come si plasmano i *frames* in modo onesto e trasparente?

Risorse per facilitare l'adattamento reciproco





## 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).

### 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

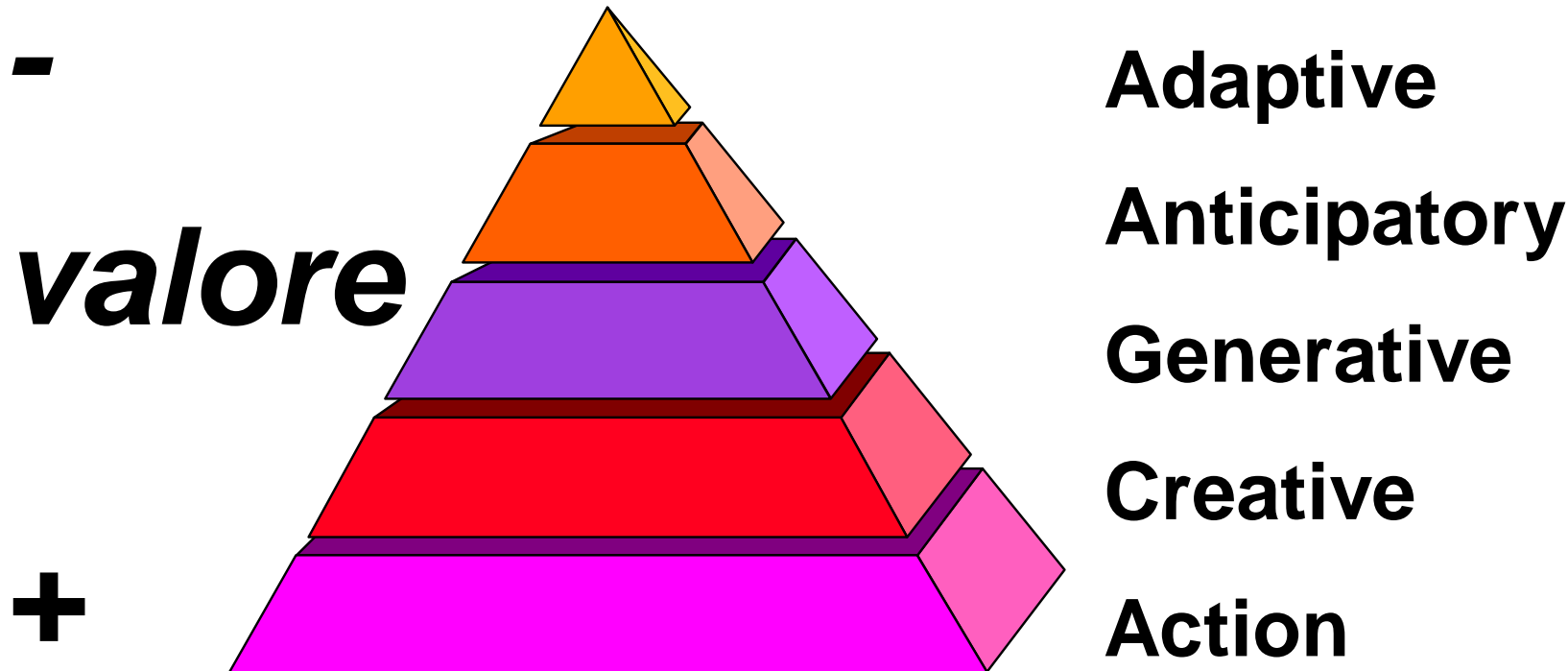
La conoscenza che serve non è quella fine a se stessa, di tipo accademico, ma quella decisamente orientata all'azione, alla modifica dello status quo.

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

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

In un contesto di *policy*, e non di ricerca accademica, l'apprendimento più importante è quello legato all'azione. Dalle discussioni deve uscire la successione delle cose da fare

**Types of learning**



[http://www.tuta.hut.fi/studies/Courses\\_and\\_schedules/Tps/TU-53.251/learning\\_org\\_30\\_1.ppt](http://www.tuta.hut.fi/studies/Courses_and_schedules/Tps/TU-53.251/learning_org_30_1.ppt)

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

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

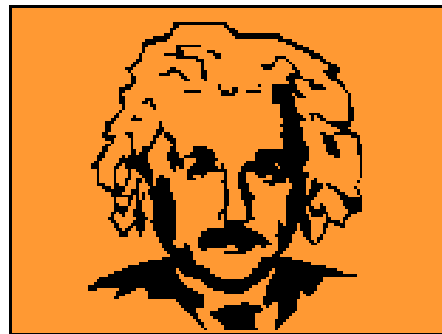
*"Lo studioso che nel suo lavoro volga le spalle agli argomenti del senso comune e al rapporto che quest'ultimo ha con gli impegni attivi del vivere, lo fa a proprio rischio" (Dewey e Bentley, 1945)*

*"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)*

La *policy inquiry* è linee di ricerca è l'analisi come pratica sociale riflessiva  
è Come si plasmano i *frames* è la sperimentazione

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

<http://www.ucop.edu/ucophome/businit/presentations/what/what/sld006.htm>



## Our Mission

California Common Sense is a non-partisan non-profit policy group dedicated to opening government data and resources to the public, developing data-driven policy analysis, and educating citizens about how their governments work.

## About *The Juice* Podcast

Welcome to The Juice, California Common Sense's new podcast. The Juice delivers smart policy discussions directly to your earbuds. We'll tackle one policy issue per episode, asking informed policy thinkers to weigh in on a heated topic of debate.

In each episode, we'll ask our guests which government initiatives are worth their cost and why? In other words: when is the juice worth the squeeze?

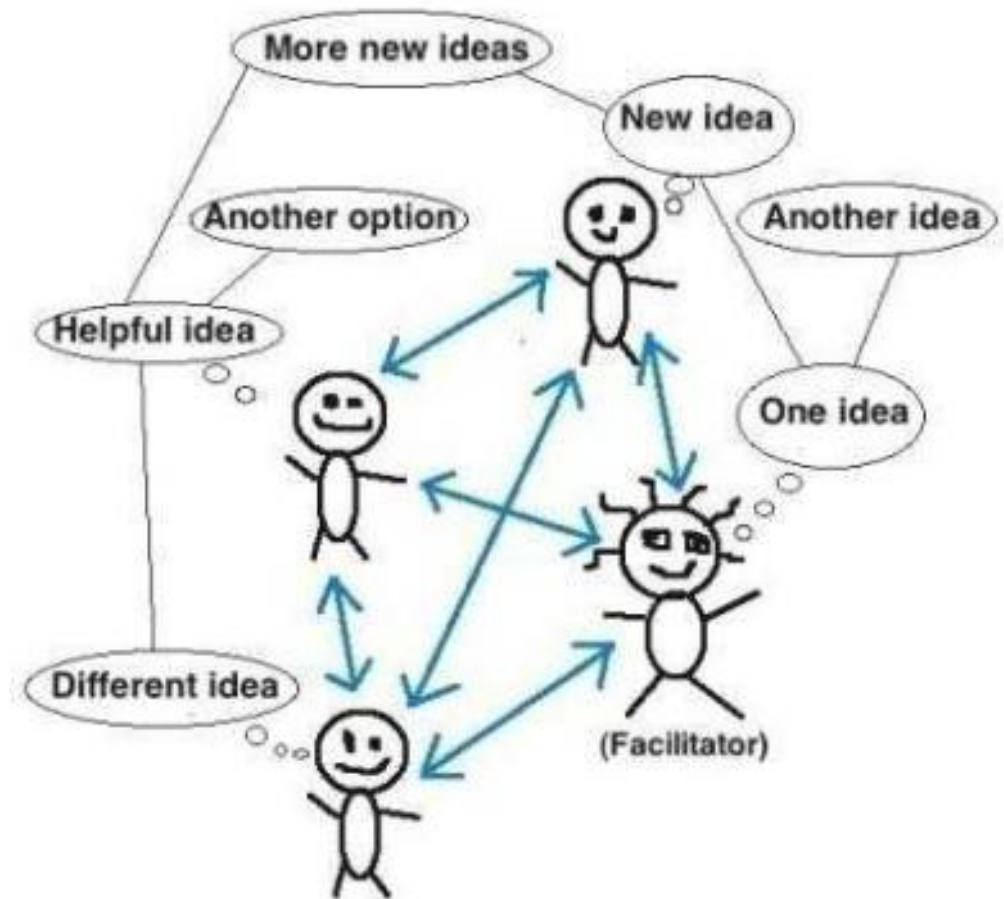
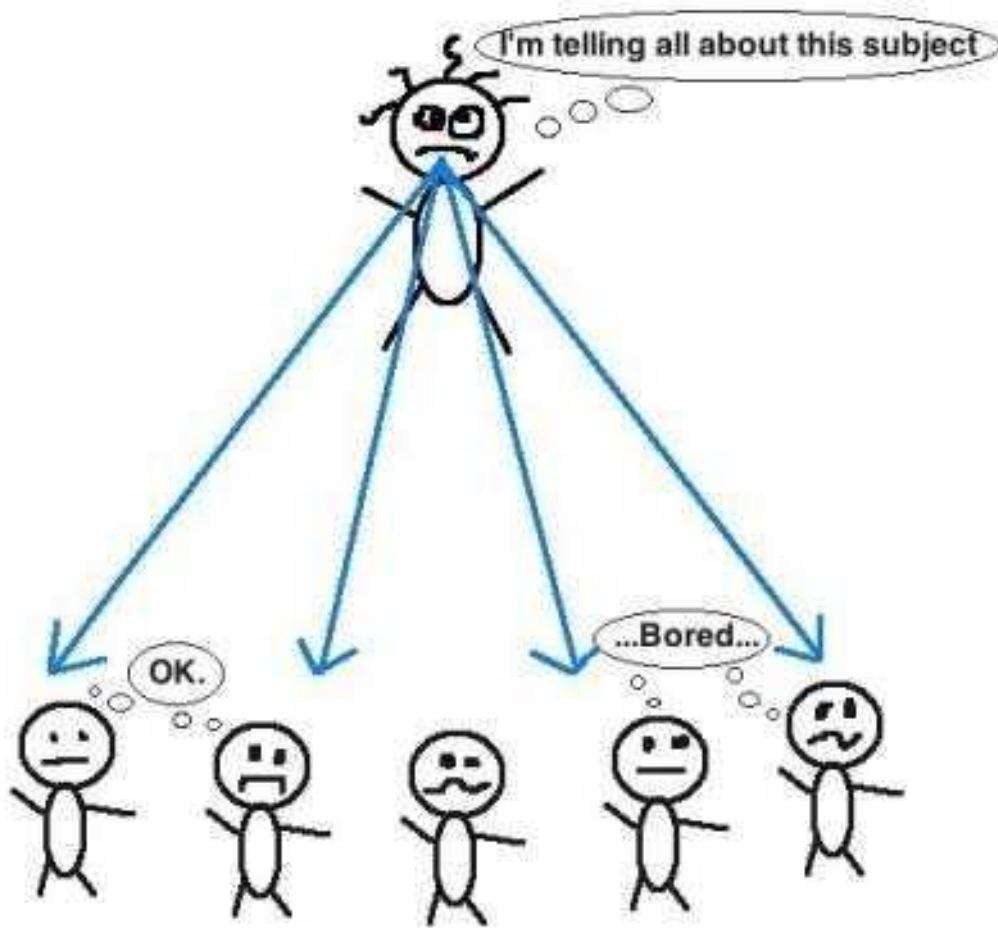
<http://cacs.org/about/>

**La *policy inquiry* è linee di ricerca è l'analisi come pratica sociale riflessiva  
è Come si plasmano i *frames* è la sperimentazione**

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>

## 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)

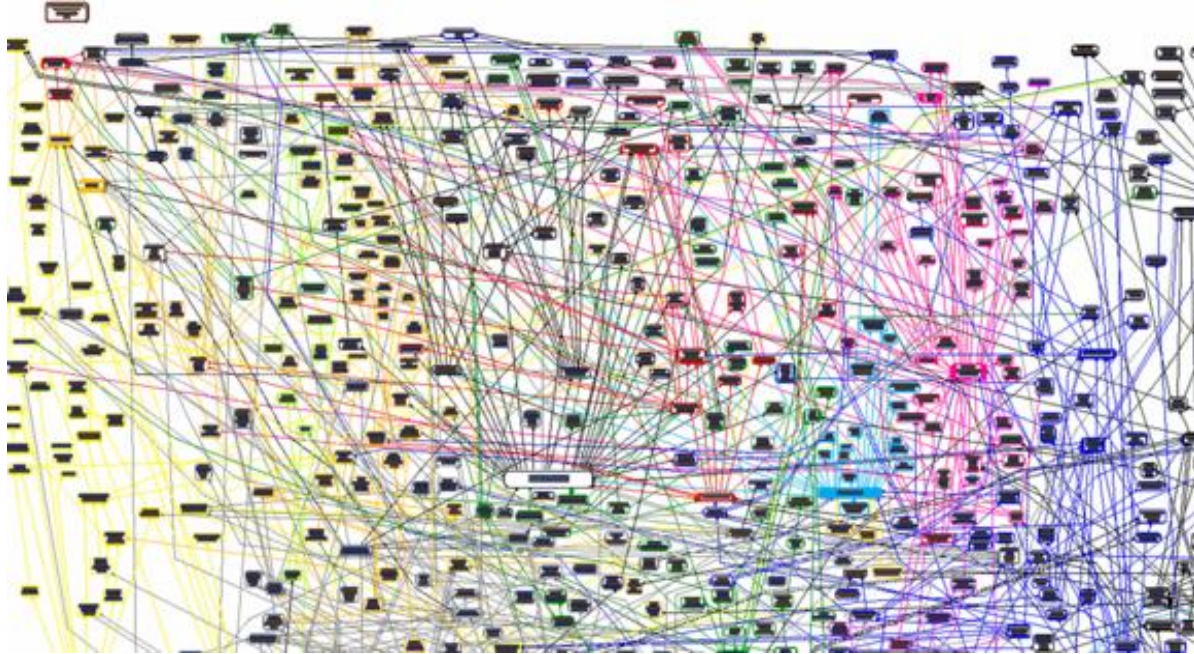
### Fiducia e dignità

*"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 *policy inquiry* à linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva  
à Come si plasmano i *frames* à l'apprendimento**

**L'apprendimento si propaga attraverso le reti, soprattutto informali**



Una rete è un insieme di elementi collegati l'un l'altro da interconnessioni multiple.

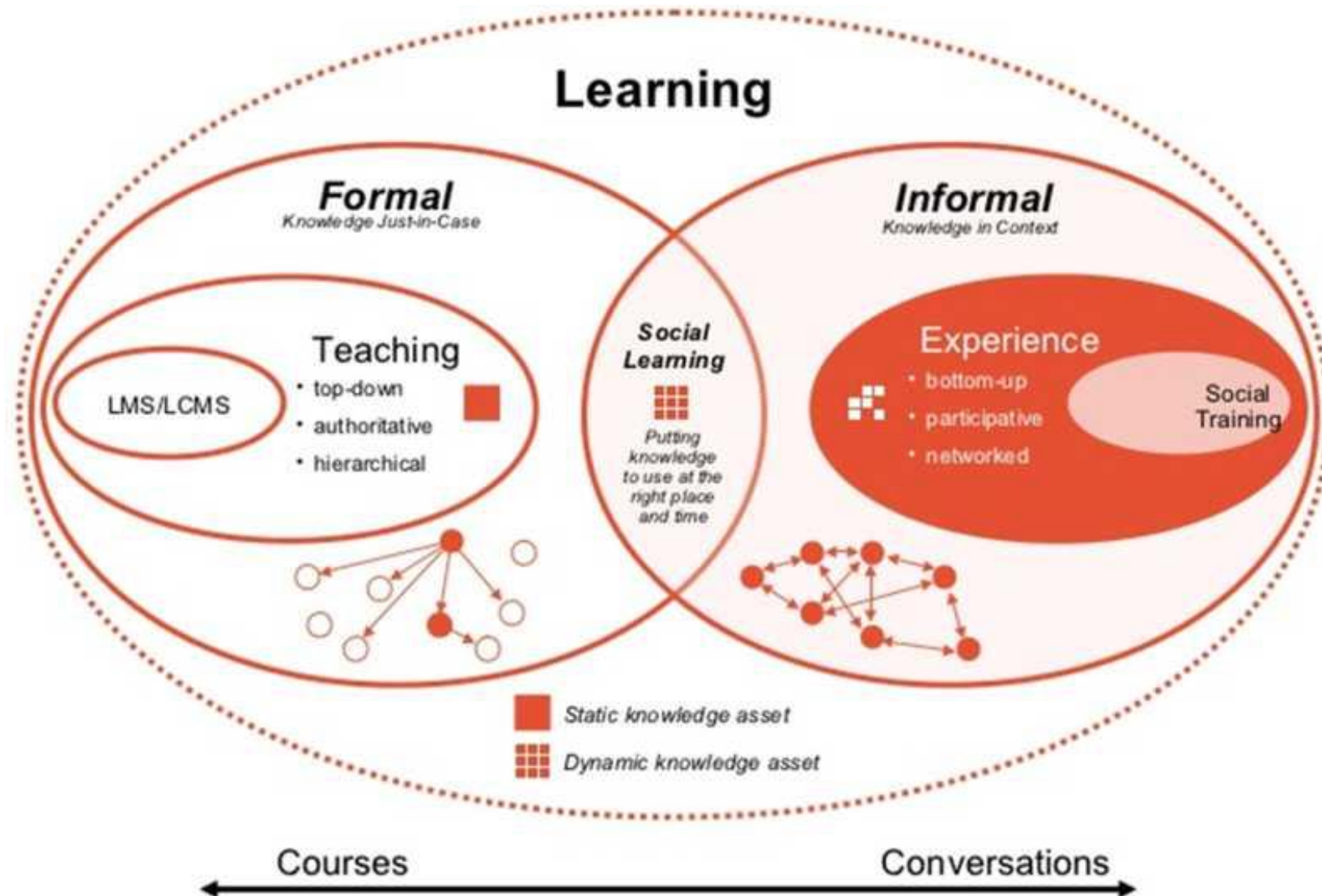
Sue caratteristiche sono

- 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 )*

# La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à l'apprendimento condiviso

Questa impostazione si basa su due teorie. La prima è l'approccio pragmatico all'apprendimento, che già abbiamo esaminato.



**La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva  
à Come si plasmano i *frames* à l'apprendimento**

La seconda base è l'approccio all'apprendimento delle nuove scienze manageriali

Peter Senge, THE FIFTH DISCIPLINE: The **Art** and **Practice** of the **Learning Organization** (1990)

*Creating a Learning Organization*

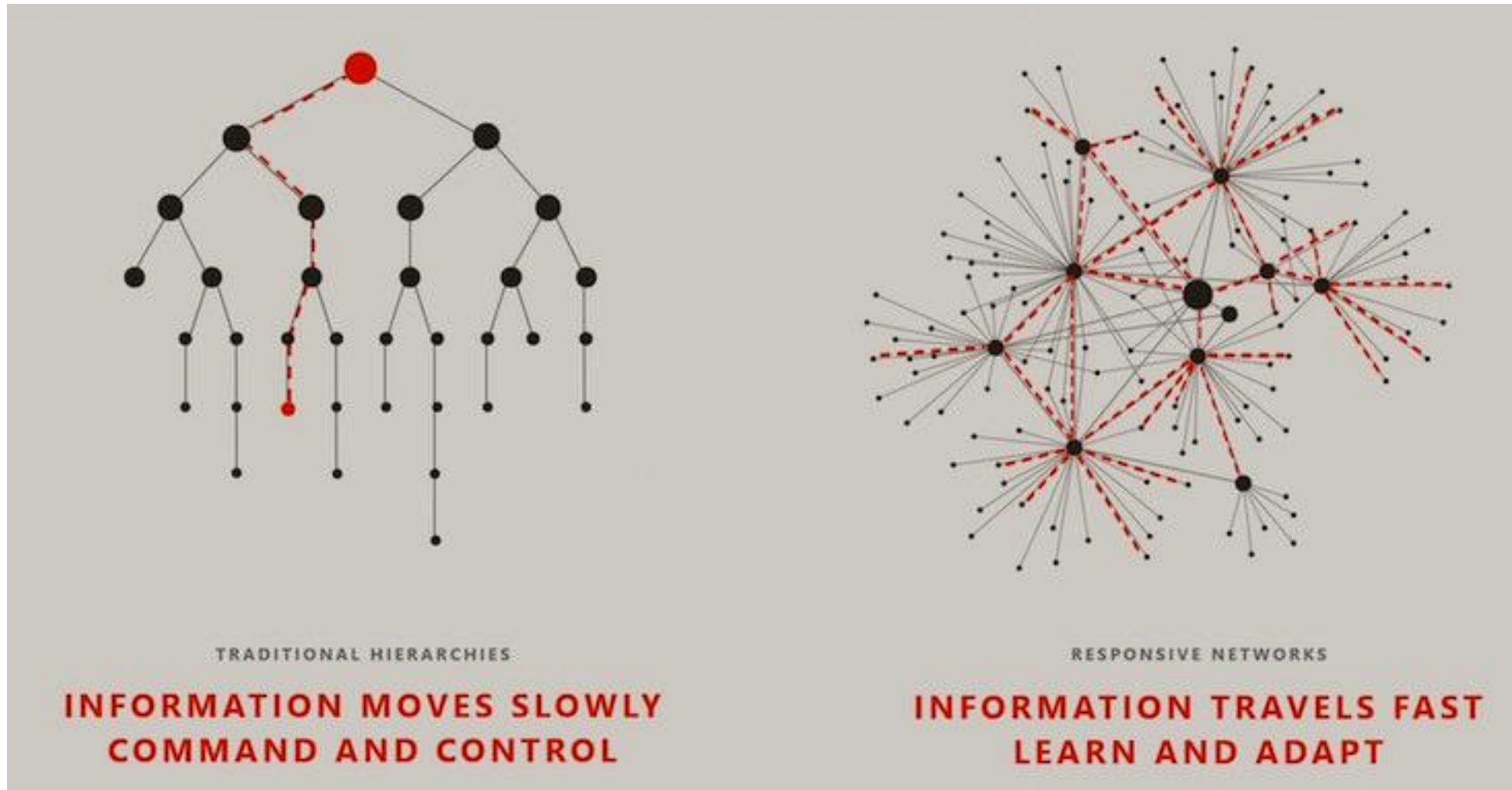
An organization that learns faster and better than competitors through:

- benchmarking
- sharing and implementing best practices
- learning from experience
- continual individual learning and personal growth.



**La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva  
à Come si plasmano i *frames* à l'apprendimento**

Questi principi valgono soprattutto per le imprese che operano sui mercati più dinamici



da una presentazione di Office 365 <http://en.share-gate.com/blog/ignite-knowledge-management-portal-explained>

## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à l'apprendimento

Questi processi sono più facili se le stesse amministrazioni pubbliche sono organizzazioni capaci di apprendere.

### Phases of organizational learning:

a) Naming and framing

— discussions were conducted in the **frames** of description, storytelling, and suggestion

b) Analyzing and integrating

— analysis and evaluation of current **practices**

c) Applying and experimenting

— **implementation** plans discussed.



**collaborative, participatory, ethnographic and empowerment  
evaluation**

[http://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/1553/Use\\_of\\_Continuous\\_Improvement\\_and\\_Evaluation\\_in\\_After-School\\_Programs.pdf?sequence=4](http://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/1553/Use_of_Continuous_Improvement_and_Evaluation_in_After-School_Programs.pdf?sequence=4)

## Terza risorsa: 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](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).

**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.fondazione sancarlo.it/fsc/Viewer?cmd=attivitadettaglio&id=47>

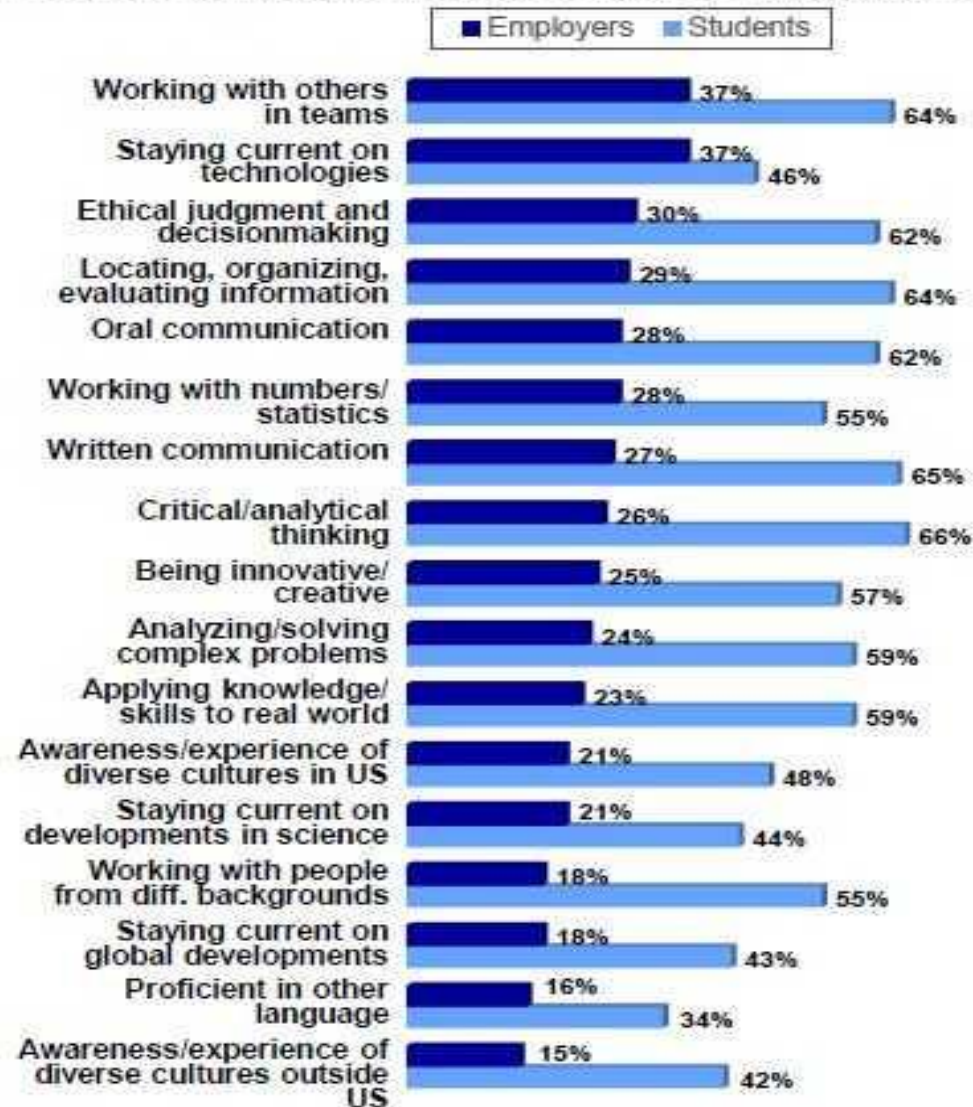
## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à la riflessività

Esempio: studenti e datori lavoro hanno visioni molto diverse dell'adeguatezza delle competenze fornite dalle università

<https://www.insidehighered.com/news/2015/02/20/study-finds-big-gaps-between-student-and-employer-perceptions>

### Employers give college graduates low scores for preparedness across learning outcomes; students think they are better prepared.

Proportions saying they/recent college graduates are well prepared in each area\*



\*8-10 ratings on zero-to-ten scale



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

## Ancora l'importanza della fiducia reciproca

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).

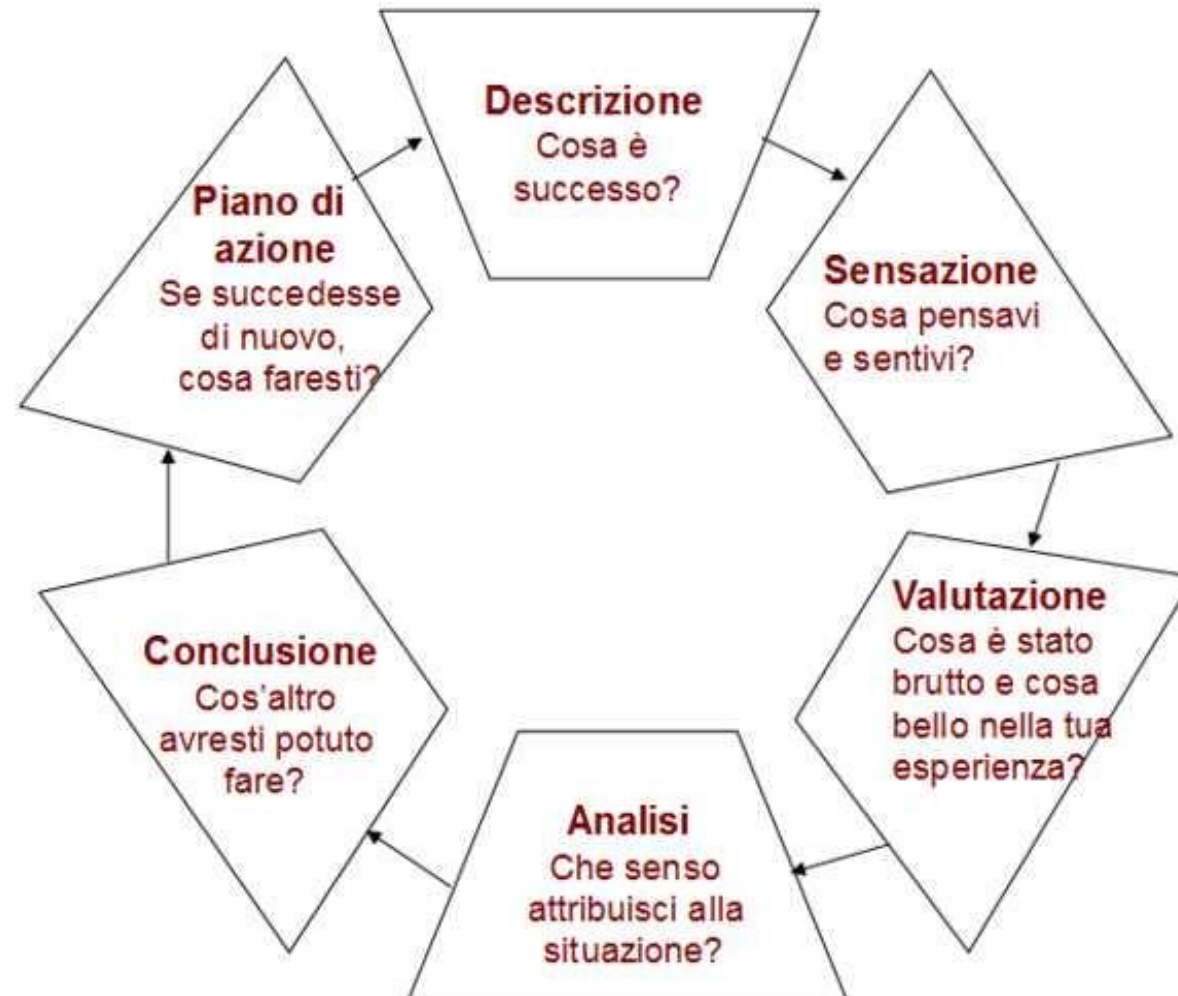
## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'analisi come pratica sociale riflessiva à Come si plasmano i *frames* à la riflessività

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* è linee di ricerca è l'analisi come pratica sociale riflessiva  
è Come si plasmano i *frames* è la riflessività

## Ciclo riflessivo di Gibbs



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

## L'analisi come mestiere e come arte

Questa capacità richiede non solo competenze tecniche, ma anche sensibilità, intuito, empatia.

*"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)

## Un primo bilancio 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?



## Il valore 'costituente' di questi esperimenti

“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* → 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 conoscenze in uso

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 conoscenze in uso	⇒	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



## 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**

Lo studio delle politiche pubbliche 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.

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



Source: [germany.ch.livejournal.com](http://germany.ch.livejournal.com)

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 neutra, calata dall'alto, non rappresenta affatto una garanzia, ma una minaccia.

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

“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* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche come interazioni à A. presupposti teorici e normativi**

USA: 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)

“La cura per i malanni della democrazia è **più democrazia**” (Dewey, 1927)

“(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* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche come interazioni à A. presupposti teorici

## 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)

La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche come interazioni à A. presupposti teorici

Federalismo, Italia: il disallineamento tra i diversi livelli decisionali è considerato come una minaccia, un fallimento

Riforma del Titolo V della Costituzione: legislazione **concorrente** in materia di istruzione, formazione, lavoro, previdenza integrativa

“...Di qui si è creata una confusione totale sul "chi fa chi e chi fa che cosa“ ([http://www.sspal.it/HTML/ecing/Anno\\_II\\_N\\_1/fabbrica\\_rif.pdf](http://www.sspal.it/HTML/ecing/Anno_II_N_1/fabbrica_rif.pdf) )

“...la riforma costituzionale, a ben vedere, non disegna procedure e percorsi orientati ad assicurare l'implementazione di un modello di regionalismo forte, integrato e cooperativo ma, per una serie di cause, fa sorgere il rischio di un "caos istituzionale". (da Materiali - Associazione Italiana dei Costituzionalisti, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/trapani0205/> )



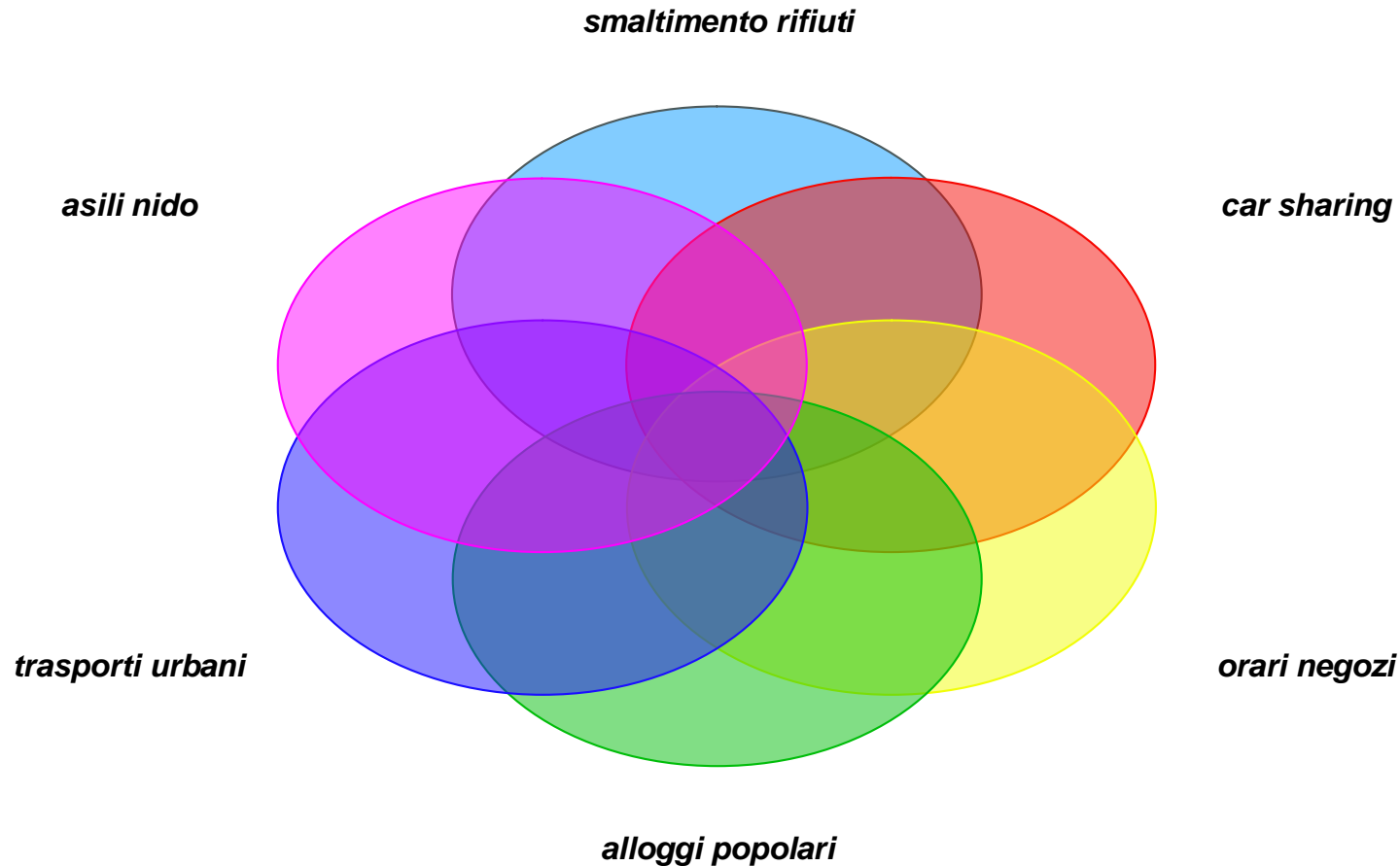
## **B.I presupposti empirici:** il pluralismo nelle sue valenze descrittive

Risultati delle ricerche empiriche condotte sulla base dell'approccio pluralista: 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.

L'ipotesi di base: gli attori sono molti, con molti interessi, in contesti regolati da molte norme, che delimitano molte diverse arene.

**La *policy inquiry* è Riferimenti teorici e metodologici Le politiche come interazioni è B. presupposti empirici**

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

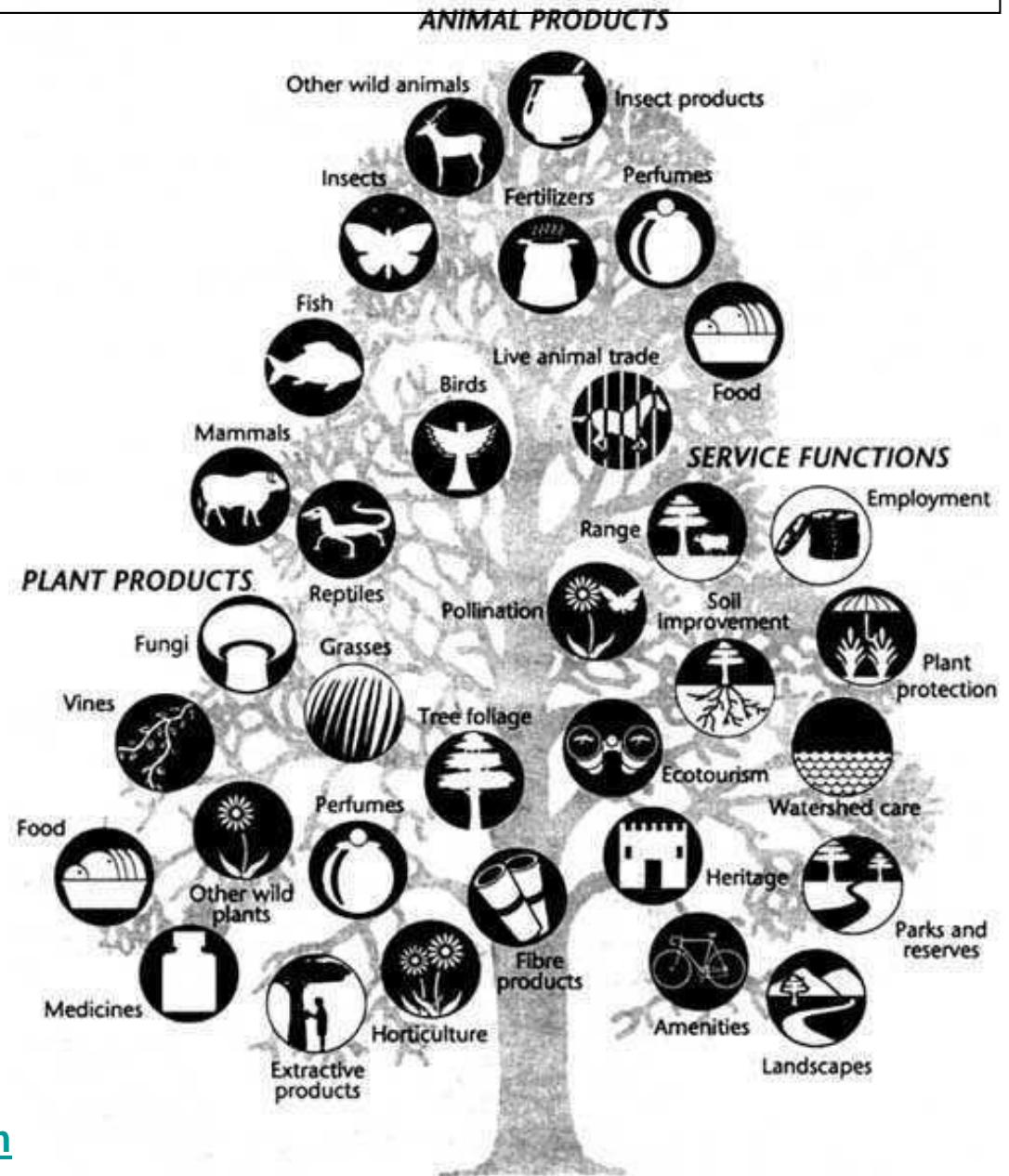


La teoria elitista (Mosca, Pareto, Michels..) non trova conferma nelle nostre società aperte.

**La *policy inquiry* à Riferimenti teorici e metodologicià Le politiche come interazioni à B. presupposti empirici**

“At its core, the concept of pluralism recognizes the inevitable existence of differing, often conflicting, positions on any question of substance”

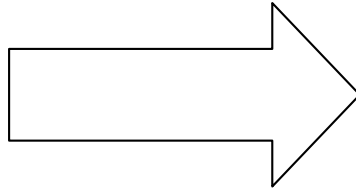
Fao, *Accommodating conflicting interests in forestry concepts emerging from pluralism*



<http://www.fao.org/docrep/w8827e/w8827e03.htm>

## La *policy inquiry* à linee di ricerca

se la politica  
pubblica è  
analizzata come  
**interazione**



l'analisi diventa  
**aggiustamento**  
**reciproco tra interessi**  
**di parte**

**La *policy inquiry* à linee di ricerca à 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* à linee di ricerca à 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* à linee di ricerca à l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte**

## **Anche l'analista è della partita:**

“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.



## **La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte**

### ***Partisan mutual adjustment o muddling through* (Lindblom, 1959)**

#### **Perché partigiano**

*“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 ridefinizione dell'intervento professionale**

### **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

## **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"* (Metcalf, 1978)

## **Un esempio pratico**

1990: il Congresso degli Stati Uniti approva il *Negotiated Rulemaking Act*, che prevede forme di negoziazione preliminare grazie alle quali gli interessi coinvolti nella regolazione di un settore e i rappresentanti dell'agenzia pubblica competente avviano una serie di contrattazioni, nella fase precedente la stesura delle norme:

*"Il gruppo si incontra con un mediatore o facilitatore. Le parti coinvolte nel negoziato raggiungono le intese attraverso la valutazione delle proprie priorità e lo scambio di condizioni. L'intero processo permette quel negoziato informale che non potrebbe mai verificarsi in tribunale"* (National Performance Review, 1993)

## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte à la valorizzazione dei networks

*Negotiated Rulemaking Act*: le agenzie regolative e i ministeri, prima di emettere nuove normative, ad esempio a tutela dell'ambiente, o della salute dei consumatori, o del diritto allo studio, sono tenute a istituire dei tavoli negoziali con le organizzazioni che si qualificano come portatrici di significativi interessi, generali o speciali, rispetto al settore oggetto dell'intervento:

«La produzione negoziata delle regole in genere richiede la costituzione di una commissione con membri selezionati attraverso un processo equo e bilanciato, con un avviso pubblico sul *Federal Register*. Richiede un atto di convocazione, una dichiarazione delle finalità, un insieme di regole di base che indicano come il gruppo prenderà le decisioni, il ruolo e le responsabilità dell'agenzia federale e dei partecipanti, e come il processo si collegherà alla decisione formale finale»

(U.S. Department of the Interior, Fact Sheet: Negotiated Rulemaking, [www.doi.gov/pmb/cadr/toolkit/factsheet-regneg.cfm](http://www.doi.gov/pmb/cadr/toolkit/factsheet-regneg.cfm) )

In genere, i tavoli negoziali sono composti da un numero di partecipanti compreso tra 12 e 20.

## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte à la valorizzazione dei networks

Tutte le fasi della negoziazione sono pubbliche e aperte a commenti da parte del pubblico attraverso il sito web.

Se i convocati raggiungono il consenso su una determinata formulazione, e questa non è in contrasto con la legge, l'amministrazione si impegna ad adottarla.

<http://www2.ed.gov/policy/highered/reg/hearulemaking/hea08/neg-reg-faq.html> . v ad esempio



U.S. Department of Education

Search...

Student Loans

Grants

Laws

LAWS & GUIDANCE / HIGHER EDUCATION

### Negotiated Rulemaking for Higher Education 2014 - 2015

| Federal Register Notices | Meeting Information | Public Hearings | Session 1 | Session 2 | Session 3 |

This Web page provides the public with background information regarding the Department's negotiated rulemaking effort to make changes to the Title IV, Higher Education Act of 1965, as amended, program regulations in 2014-2015. For more information about negotiated rulemaking in general, please see our question and answer page.

<http://www2.ed.gov/policy/highered/reg/hearulemaking/2015/index.html>

Benché oggi questa procedura sia spesso sostituita da modalità di interazione più agili, basate sul diretto confronto in forum digitali, tuttavia i suoi principi di trasparenza e di confronto 'equo e bilanciato' continuano a ispirare il rapporto tra le amministrazioni e gli interessi, sia pubblici, sia speciali.



## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'aggiustamento reciproco tra interessi di parte à la valorizzazione dei networks

### PROGETTO DI TRASFORMAZIONE PER LA PIAZZA D'ARMI DI BAGGIO, MILANO

Da oltre due anni **Le Giardiniere**, parti del tavolo Salute della Commissione Pari Opportunità del Comune di Milano, stanno lavorando ad un progetto di riuso sostenibile di un'area militare, che verrà trasformata in una zona agricola e produttiva, nel rispetto della natura che si è impossessata di tali spazi. (...)



Nell'autunno del 2014 le Giardiniere hanno presentato il loro progetto al Consiglio di zona 7, che ha dato avvio ad un processo di partecipazione democratica al fine di raccogliere “desiderata e fantasie” sulla Piazza d'Armi. Tali progetti ritengono preferibile la conservazione del verde esistente e la sola edificazione dell'area dei magazzini. (...)

I soggetti coinvolti nell'ideazione sono Confederazione Italiana Agricoltura, Coldiretti, Donne in Campo, associazioni degli orti aziendali e degli orti diffusi, GAS di zona e il DESR (Distretto di Economia Solidale Rurale del Parco Agricolo Sud di Milano)

<http://www.comitatoscientifico-expo2015.org/progetto/progetto-di-trasformazione-per-la-piazza-darmi-di-baggio-milano/>



# La *policy inquiry* à Riferimenti teorici e metodologici

## Come è strutturato il libro

### 4.3 Riferimenti teorici e metodologici

4.3.1 *Le politiche come conoscenze in uso*

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*

Voi  
siete  
qui

## Come sono strutturate le lezioni

teoria		applicazione
Le politiche come conoscenze in uso	⇒	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

## **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 Riferimenti teorici e metodologici à il *policy making* come processo

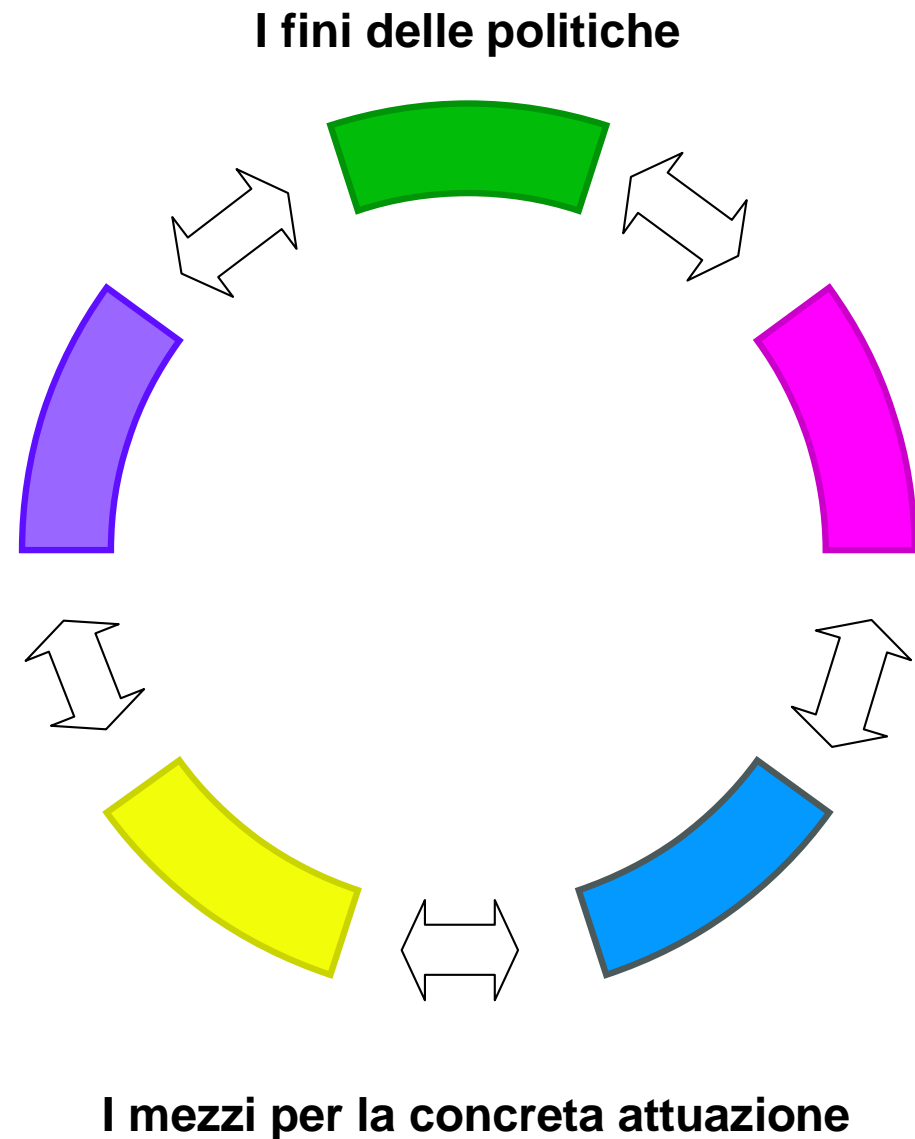
## Riferimenti storici:

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

La scelta dei fini dipende dalla scelta dei mezzi, e viceversa



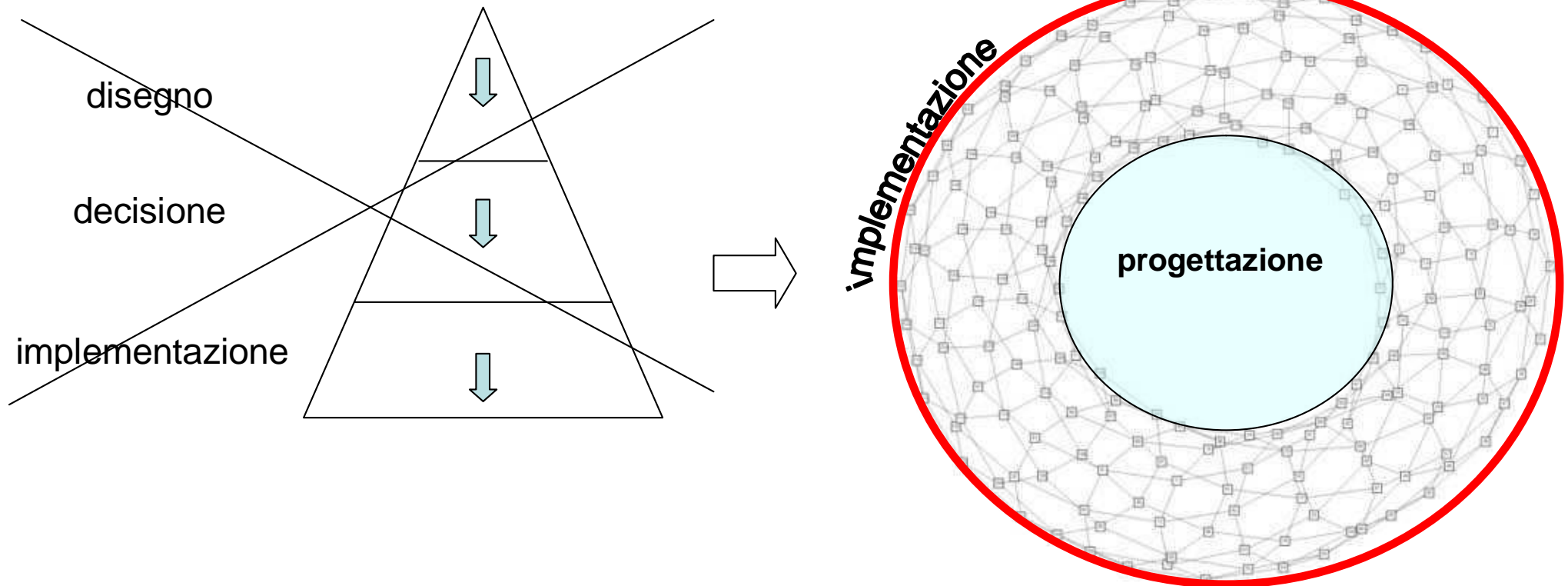
# La *policy inquiry* à Riferimenti teorici e metodologici à il *policy making* come processo

## La 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.absint.com/aisee/gallery2.htm>

## **La *policy inquiry* à 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)*

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 ...

## **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)*

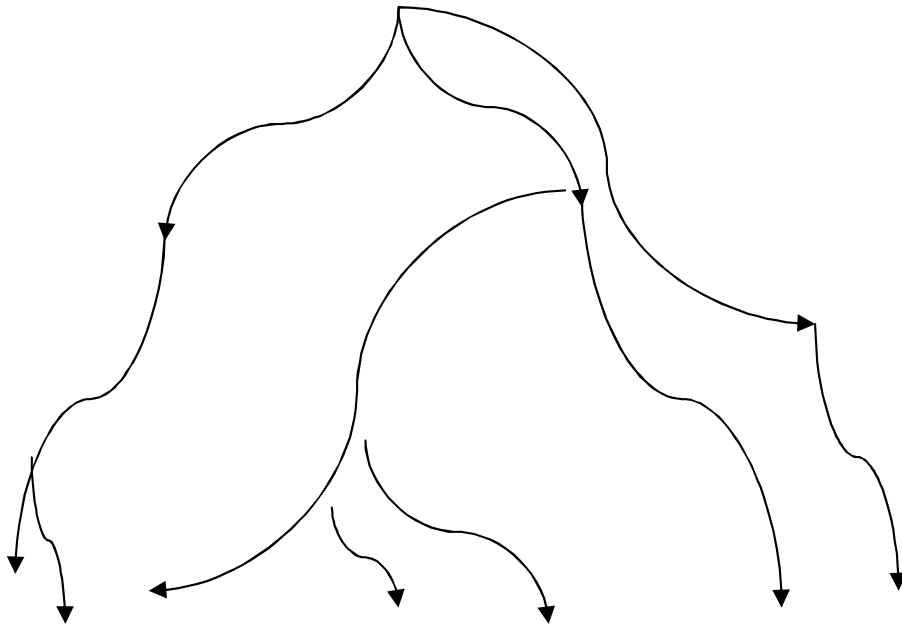
*“Fini e mezzi sono scelti insieme, e ciò che la vita ha unito, la policy analysis non separi” (Wildavsky, 1992)*

# La *policy inquiry* à 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)

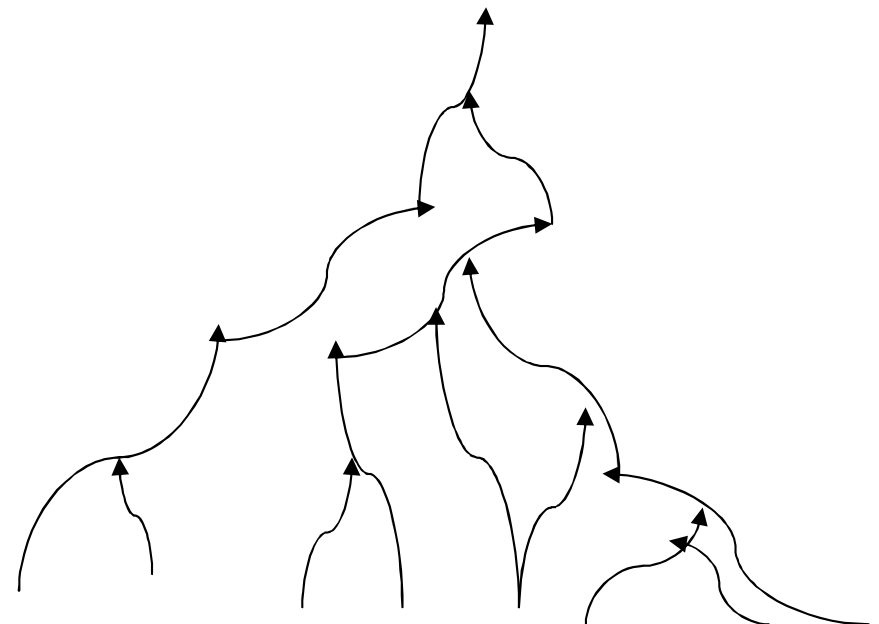
L’analisi **top-down**:

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



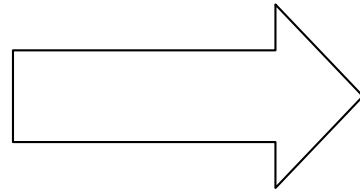
L’analisi **bottom-up**:

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





se la politica  
pubblica è  
analizzata come  
**processo**



l'analisi diventa  
**gestione**  
**dell'incrementalismo**  
**sconnesso**

## **La *policy inquiry* à 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 a astratti obiettivi derivati 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 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 empirici** 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.

## **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 l'esistente, gode di maggior credito rispetto a quando è presentata come un'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* à linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à 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 occupata 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)

## **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.

1935 - 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*"

## **La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à la responsabilità sociale**

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”*



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 linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à A. l'implementazione come momento della verità



lavoce.info

### Garanzia giovani, cronaca di un fallimento annunciato

04.11.14

Francesco Giubileo

 5 Commenti

*La Garanzia giovani non è certo la soluzione al problema della disoccupazione giovanile. Gli strumenti utilizzati risultano insufficienti e la situazione non è cambiata rispetto a un anno fa. Anche in altri paesi europei i risultati sono poco soddisfacenti. Misure da attuare e annunci mediatici.*

<http://www.lavoce.info/archives/31068/garanzia-giovani-cronaca-fallimento-annunciato/>

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

# CORTE DEI CONTI

## STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO PER LA DEMATERIALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA

**Classi dotate di computer nelle scuole secondarie di primo e secondo grado – a.s. 2013/2014**

AULE NELLE SCUOLE SECONDARIE DI I E II GRADIO DOTATE DI ALMENO UN PC O UN TABLET		AULE	AULE CON ALMENO UN PC	% DI AULE CON ALMENO UN PC	AULE IN CUI DI USA ALMENO UN TABLET	% DI AULE IN CUI DI USA ALMENO UN TABLET
Ordine scuola	Secondaria di I grado	75.146	7.099	9,4%	1.367	1,82%
	Secondaria di II grado	103.229	5.742	5,6%	2.530	2,45%
	<b>Totale</b>	<b>178.375</b>	<b>12.841</b>	<b>7%</b>	<b>3.897</b>	<b>2,19%</b>

Fonte: Nota Miur del 10/10/2014 n. 3811

## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à l'implementazione come momento della verità

### 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* à 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>

## 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)

## **La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à 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”*

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”*



## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à B. la discrezionalità come risorsa

### L'opzione a favore della linea del fronte

In molti casi, sono i dipendenti pubblici sulla linea del fronte i primi a pagare il costo di un'inutile burocrazia.

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. Two years into the programme we set out the reported progress to-date and comment on the Better Regulation Executive's management of the strategy'

The National Audit Office, 2009, [https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/0910\\_reducing\\_bureaucracy.pdf](https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/0910_reducing_bureaucracy.pdf)

## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à B. la discrezionalità come risorsa

### L'organizzazione che si autovaluta

Occorre 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)

Occorre eliminare *“i troppi esperti in arcane regole di bilancio, personale, acquisto e finanza”* e di *“ridurre il controllo di gestione”*  
(National Performance Review, 1993)

*“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)

## **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 linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à C. l'implementazione come esercizio di cittadinanza**

**A Chiaverano, comune del Torinese, nasce una nuova figura  
Dal guasto al problema personale, in giunta c'è chi risponde  
L'assessore che risolve solo le Piccole cose  
*dal nostro inviato JENNER MELETTI***

**CHIAVERANO (Torino)** - Dice di non essere invidioso degli altri assessori. (...) Lui, Nicola Moscato, anni 33, professione artigiano giardiniere, è "Assessore alle Piccole Cose". "All'inizio - ammette - ci sono rimasto male. Quando il sindaco mi ha consegnato questo assessorato, con un nome che può anche fare ridere, ho pensato: allora conto davvero poco. Poi ho scoperto una cosa importante: in un Comune che ha pochi soldi, si riescono a fare solo le piccole cose. Altra osservazione: le piccole cose riguardano ogni branca del Comune. Conclusione: mi sono accorto di essere, forse, l'assessore più importante".

La repubblica.it 24 novembre 2009

## La *policy inquiry* à linee di ricerca à l'incrementalismo sconnesso à C. l'implementazione come esercizio di cittadinanza

Oggi in molti paesi sono sperimentate forme di co-creazione lungo tutto il ciclo di vita delle politiche

- disegno: **co-design**
- implementazione: ruolo della *front line* e dei *policy takers*, **the users experience**
- valutazione: **collaborative performance measurement**

Oggi in molti paesi sono sperimentate forme di co-creazione lungo tutto il ciclo di vita delle politiche. Esempio: Danimarca Mind LaB

### ABOUT MINDLAB

SHARE



MindLab is a cross-governmental innovation unit which involves citizens and businesses in creating new solutions for society. We are also a physical space – a neutral zone for inspiring creativity, innovation and collaboration. Meet the MindLab team [here](#).

We are a part of three ministries and one municipality: the Ministry of Business and Growth, the Ministry of Education, the Ministry of Employment and Odense Municipality and we form a collaboration with the Ministry for Economic Affairs and the Interior. The group of owners cover broad policy areas that affect the daily lives of virtually all Danes. Entrepreneurship, digital self-service, education and employment are some of the areas they address. Read more about the organization of MindLab [here](#).

# La *policy inquiry* à 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 conoscenze in uso

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 conoscenze in uso	⇒	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

## **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 *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).



## La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura

### 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 riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura**

La sfiducia nella logica della consequenzialità getta **dubbi anche sulla possibilità dell'apprendimento** per prova-errore

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

### ***“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

**La *policy inquiry* à 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

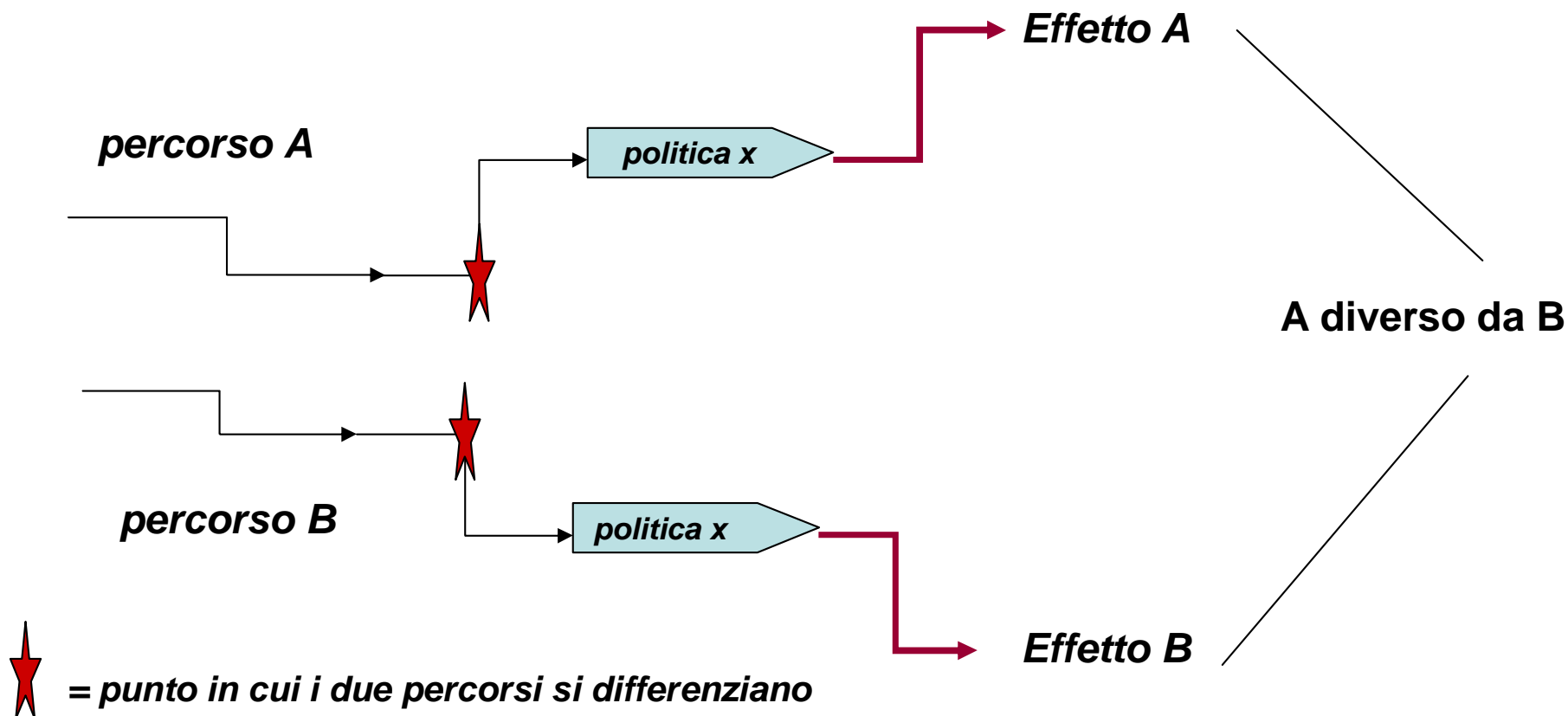
**La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura**

## **Path dependency**

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

Gli esiti delle decisioni sono condizionati 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)

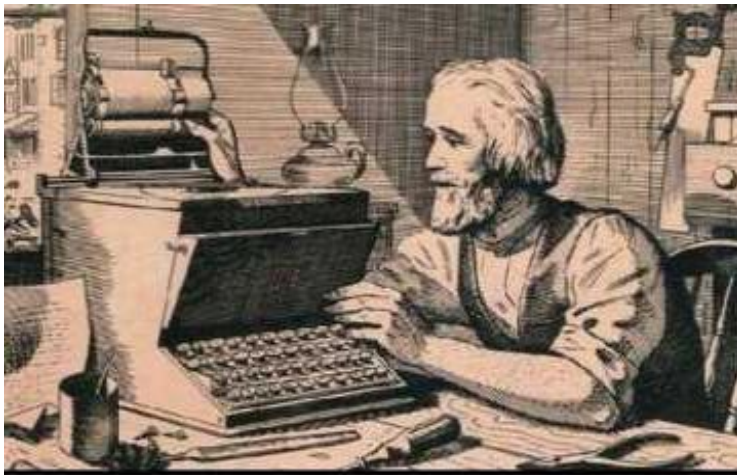


## La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura

### 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 è dovuta a cause esogene.



<https://indiagoodmorning.wordpress.com/2015/09/07/the-history-of-qwerty-keyboard-from-pvvg-swamy/>  
[http://www.electrevolution.it/product/idx/3482/Tastiera Custodia iPad Mini Bluetooth 30 Qwerty Slot Magnetico UI tra Sottile.html](http://www.electrevolution.it/product/idx/3482/Tastiera_Custodia_iPad_Mini_Bluetooth_30_Qwerty_Slot_Magnetico_UI_tra_Sottile.html)

La *policy inquiry* à 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**".*



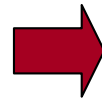
**La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche come bidoni della spazzatura**

**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 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 carro 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 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).

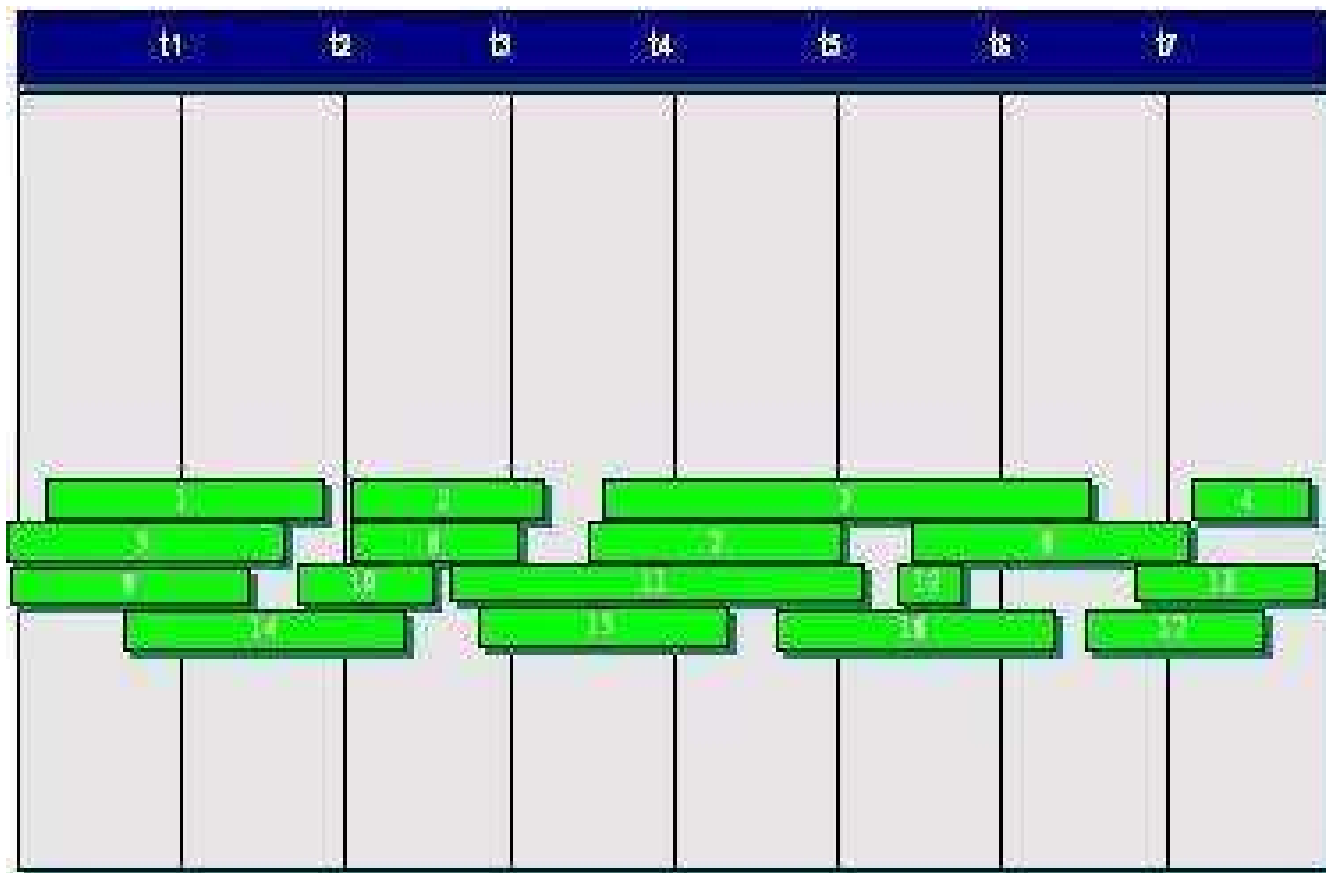


Analisi razionale è modello mezzi-fini

*Garbage can* è criterio della concomitanza temporale

# La *policy inquiry* è riferimenti teorici e metodologici è le politiche come bidoni della spazzatura è la concomitanza temporale

## Il flusso degli attori



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

le organizzazioni attive nei processi di policy sono *'anarchie organizzate'*

gli obiettivi sono

- multipli
- tra loro in conflitto
- vaghi

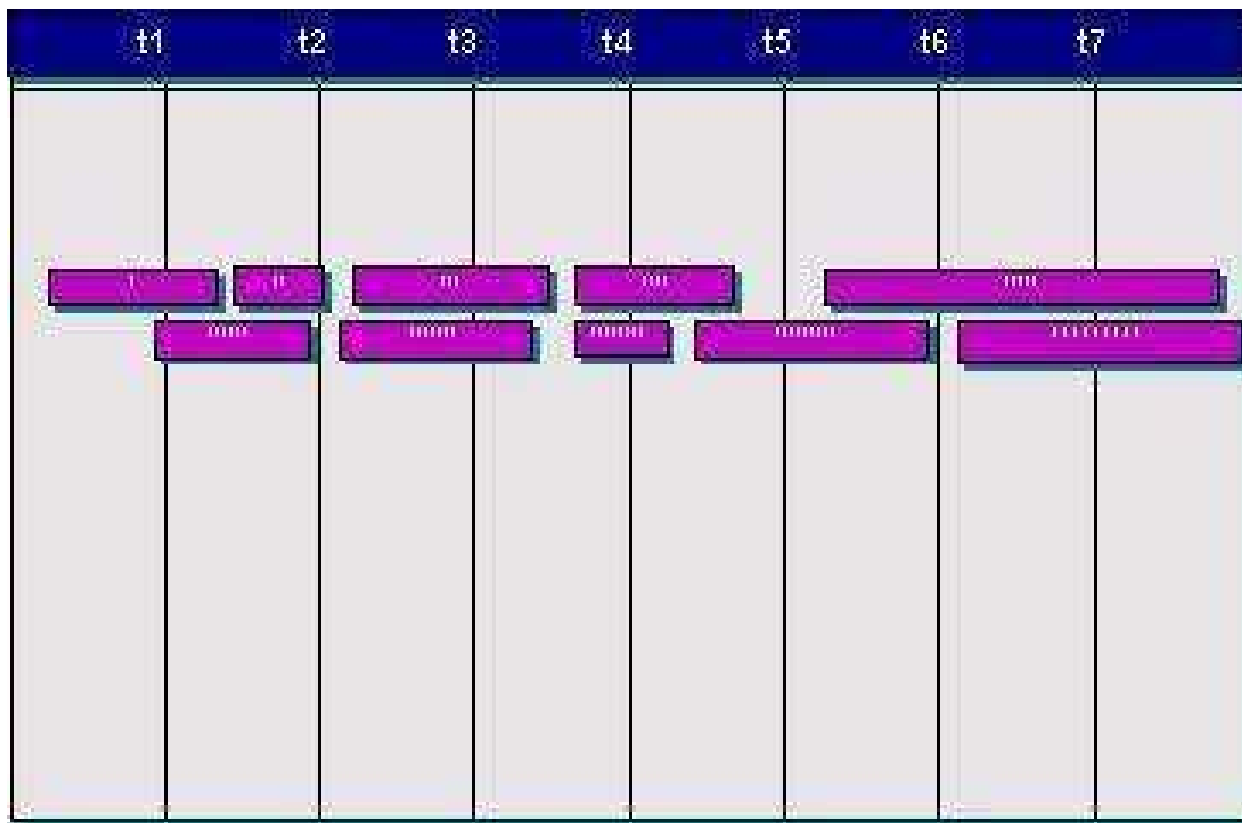
l'attenzione è *discontinua*: per seguire una cosa, bisogna trascurarne un'altra.

Infatti l'attenzione è una risorsa

- volatile
- scarsa
- relazionale

# La *policy inquiry* → riferimenti teorici e metodologici → le politiche come bidoni della spazzatura → la concomitanza temporale

## Il flusso dei problemi

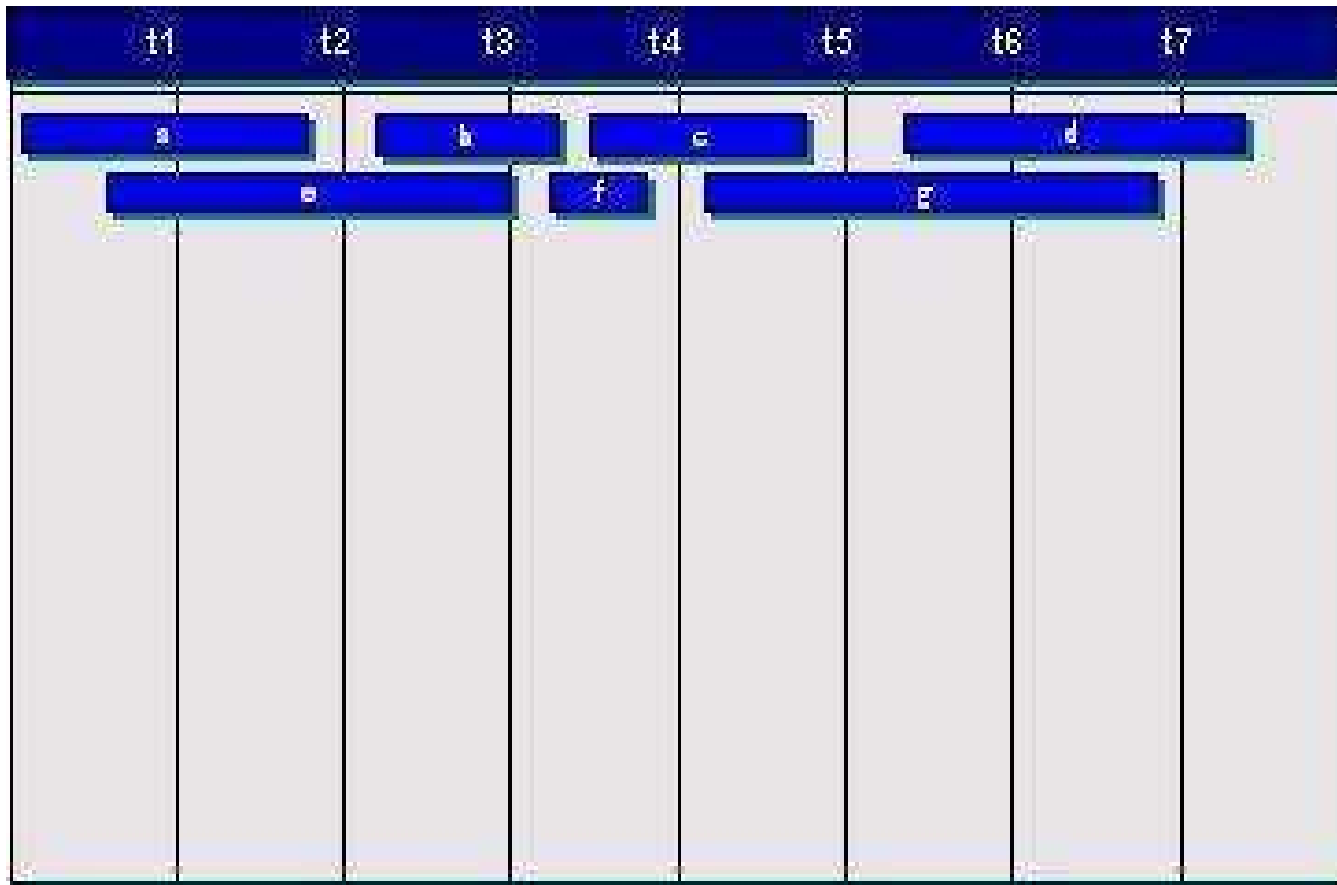


“Nel governo, come in filosofia, le vecchie questioni tendono a non trovare risposte: vanno solo fuori moda” (Schön, 1971)

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

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

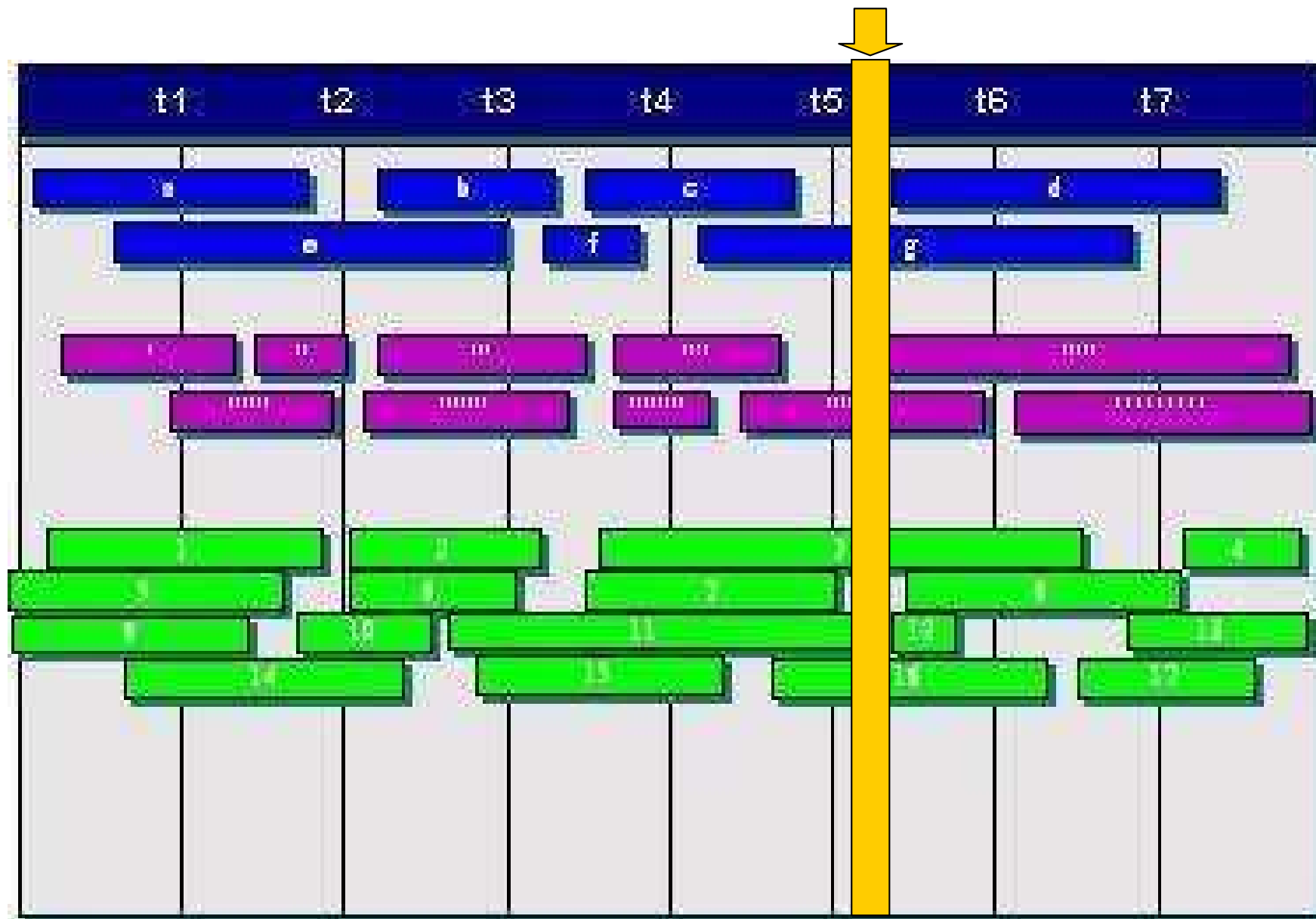
### **Le opportunità di scelta**

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 riferimenti teorici e metodologici è le politiche come bidoni della spazzatura è la concomitanza temporale

*opportunità di scelta*





**La *policy inquiry* è 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 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.

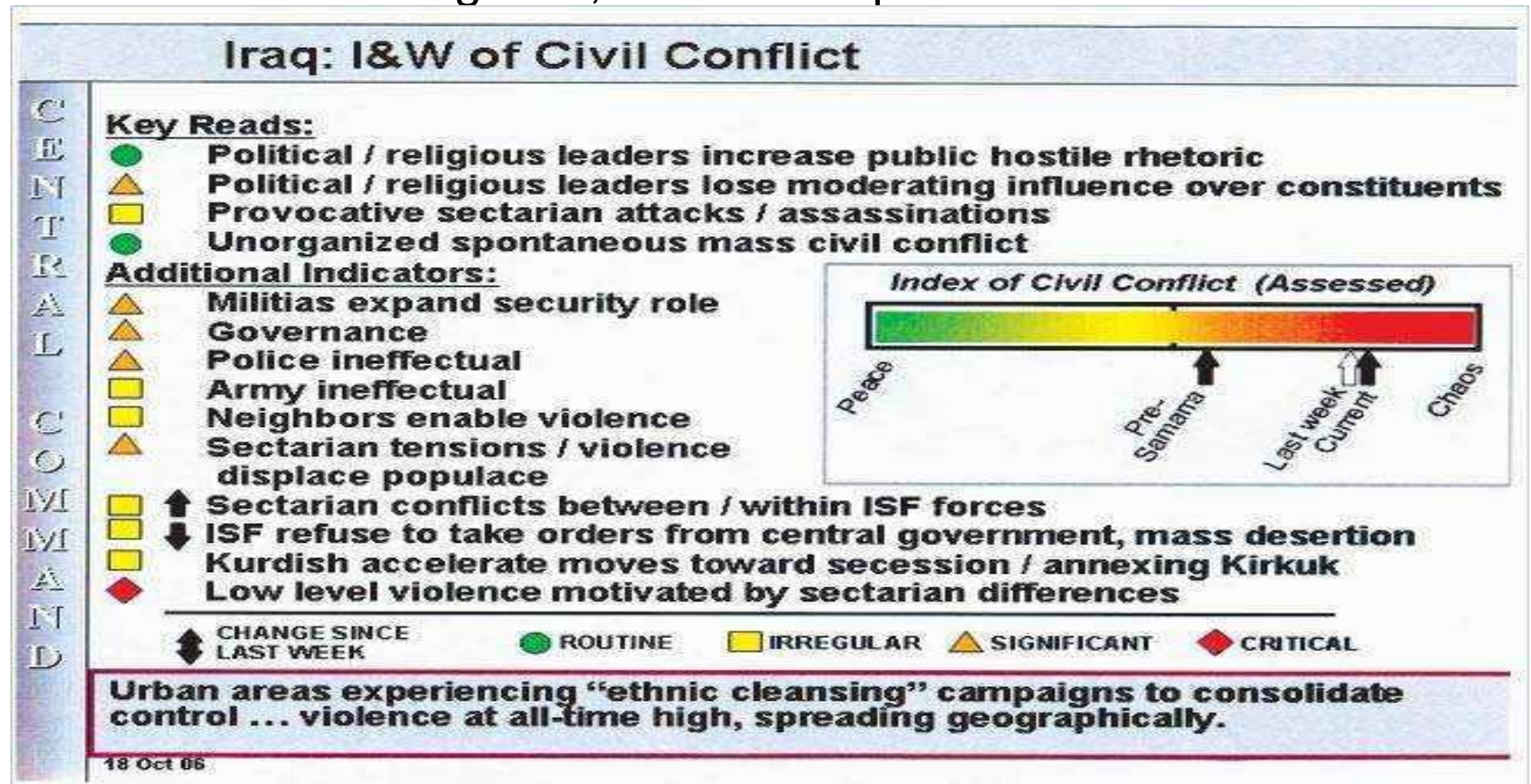
Ma il modello del *garbage can* va **oltre la complessità**: in questa prospettiva, le relazioni tra gli attori, i problemi e le soluzioni sono non tanto o non solo complesse, ma piuttosto casuali, e talvolta caotiche.

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

# La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos

## La visione classica: il caos come elemento negativo

Per le scienze sociali, dall'economia alla psicologia e alla scienza politica, il caos ha una connotazione negativa, così com'è per il senso comune.



United States Central Command, da New York Times, November 1, 2006, Military Charts Movement of Conflict in Iraq Toward Chaos, By MICHAEL R. GORDON,

[http://www.nytimes.com/2006/11/01/world/middleeast/01military.html?\\_r=2&adxnnl=1&oref=slogin&adxnnlx=1162887961-CyoqqaT6skHYYubRLPfQPg](http://www.nytimes.com/2006/11/01/world/middleeast/01military.html?_r=2&adxnnl=1&oref=slogin&adxnnlx=1162887961-CyoqqaT6skHYYubRLPfQPg)

## La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos

Negli ultimi vent'anni, questa visione del caos è cambiata:

A. si sono studiati meglio i labili confini tra situazioni

- semplici
- complicate
- complesse
- caotiche

B. si è capito meglio il funzionamento dei **sistemi complessi non lineari**

C. si sono approfonditi non solo gli aspetti negativi del caos, ma anche le sue **potenzialità positive**.

Anche rispetto a questo avanzamento, il terreno è stato preparato da importanti ***svolte nelle management sciences***.

# La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos

## A. I labili confini tra situazioni

- semplici
- complicate
- complesse
- caotiche

Sia che guardiamo al mondo fisico, o alla biologia, o alle dinamiche dell'economia, o ai fenomeni politici e sociali, 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.....

Da tre decenni, esiste un dinamico campo di ricerca che studia quello che questi fenomeni hanno in comune.



**La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à labili confini**

1984: nasce il Santa Fe Institute: “*Searching for Order in the Complexity of Evolving Worlds*” (<http://www.santafe.edu/> )

Il proposito è quello di identificare le regolarità che accomunano le trasformazioni continue dei corpi e dei fenomeni sociali più difficili.



## La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à labili confini

I processi fisici, biologici e sociali hanno dinamiche più varie di quello che di solito pensiamo.

La frontiera tra complessità e caos è di grande interesse, perché è lì che si gioca la possibilità di realizzare le innovazioni più importanti, dall'oncologia alla politica, dal management alle *policy*

### COMPLEX

Cause and effect are only coherent in retrospect and do not repeat

### COMPLICATED

Cause and effect separated over time and space

### CHAOS

No cause and effect relationships perceivable

### SIMPLE

Cause and effect relationships repeatable, perceivable, and predictable

adattato da *Homeland Security Watch - News and analysis of critical issues in homeland security*

<http://www.hlswatch.com/2010/07/29/tara-the-bodhisattva-of-risk-management/>



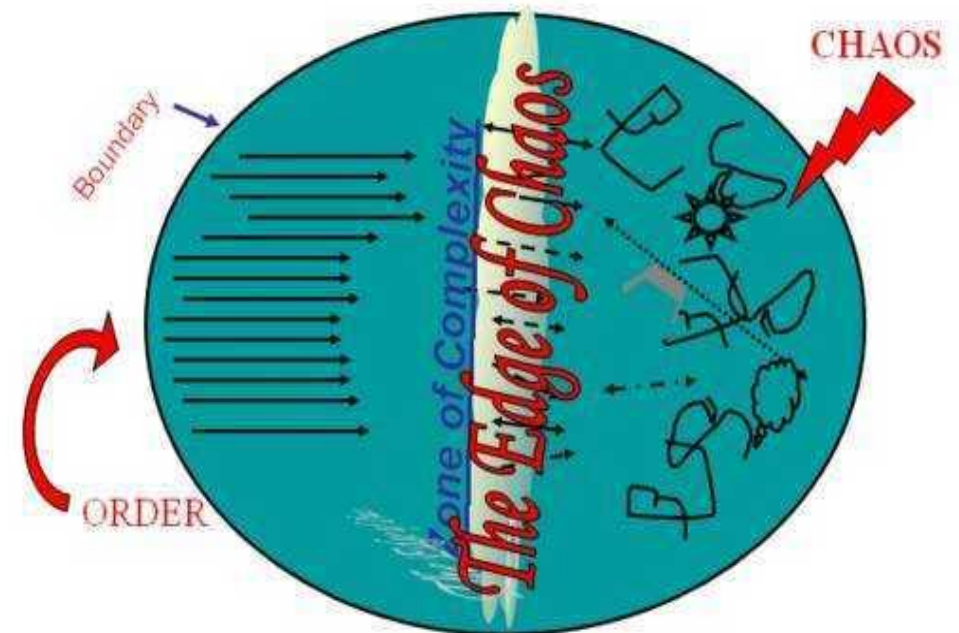
# La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à labili confini

## Sull'orlo del caos

"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." (J.Gleick, *Chaos*)

## Key Features

(of Complex Adaptive Systems)



[http://hsa.usuhs.mil/pmo526/slides/526.02.GB.01\\_Intro.ppt](http://hsa.usuhs.mil/pmo526/slides/526.02.GB.01_Intro.ppt)

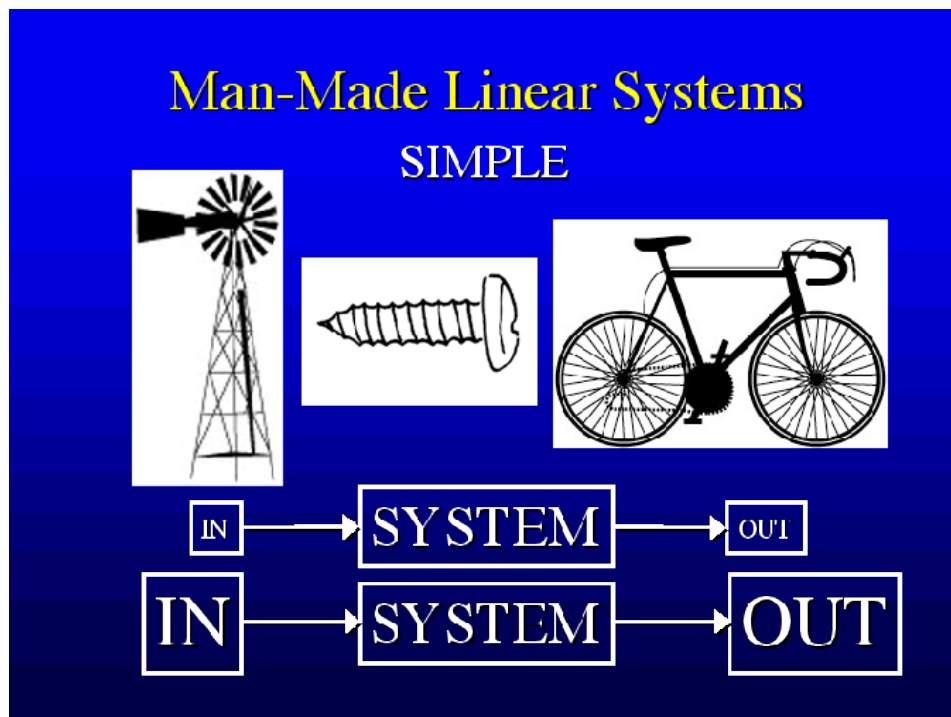
# La *policy inquiry* è riferimenti teorici e metodologici alle politiche tra complessità e caos

## B. Complessità: i sistemi non lineari

A differenza di quanto avviene nei sistemi lineari, in quelli non lineari non esiste una relazione chiara e diretta tra input e output.

se aumenta l'energia, aumenta proporzionalmente anche la velocità delle pale, o della bicicletta

l'energia elettrica è sempre la stessa, ma le bolle cambiano in modo imprevedibile



<http://www.ortho.lsumc.edu/Faculty/Marino/Temple/Temple.html>

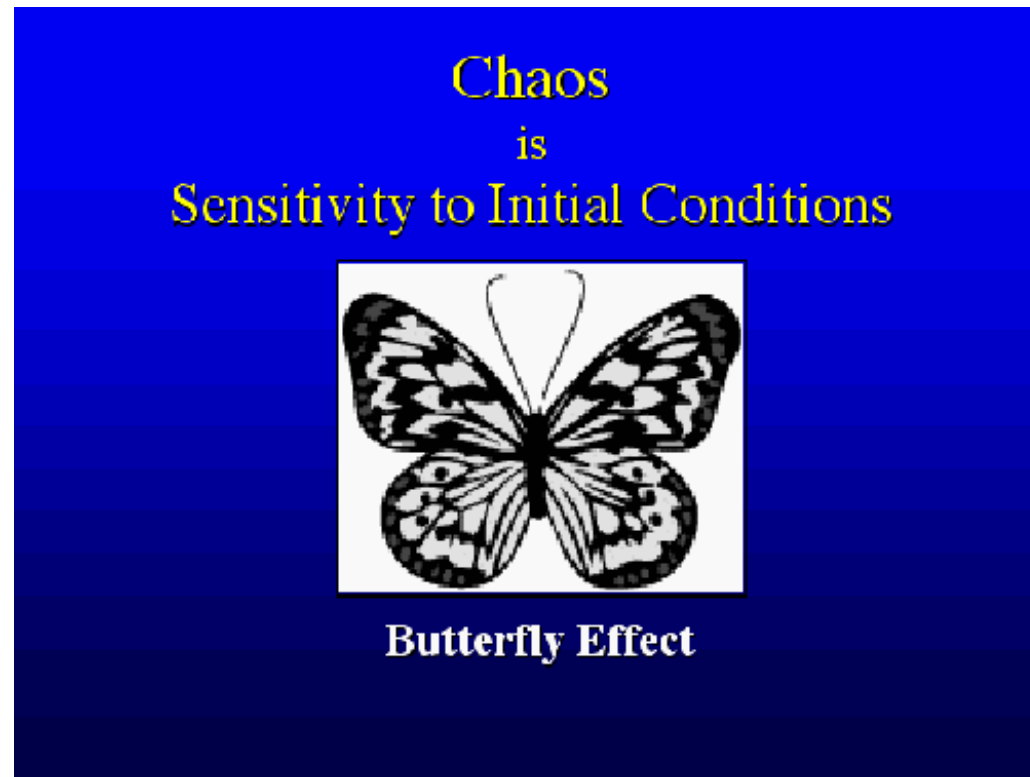
**La *policy inquiry* è riferimenti teorici e metodologici è le politiche tra complessità e caos è B. i sistemi non lineari**

**Sistemi non lineari e sensibilità alle condizioni iniziali.**

La sproporzione tra input e output può essere grandissima: la goccia fa traboccare il vaso.

"Un battito d'ali di farfalla a Tokyo può provocare un uragano a New York "

*V. path dependency*



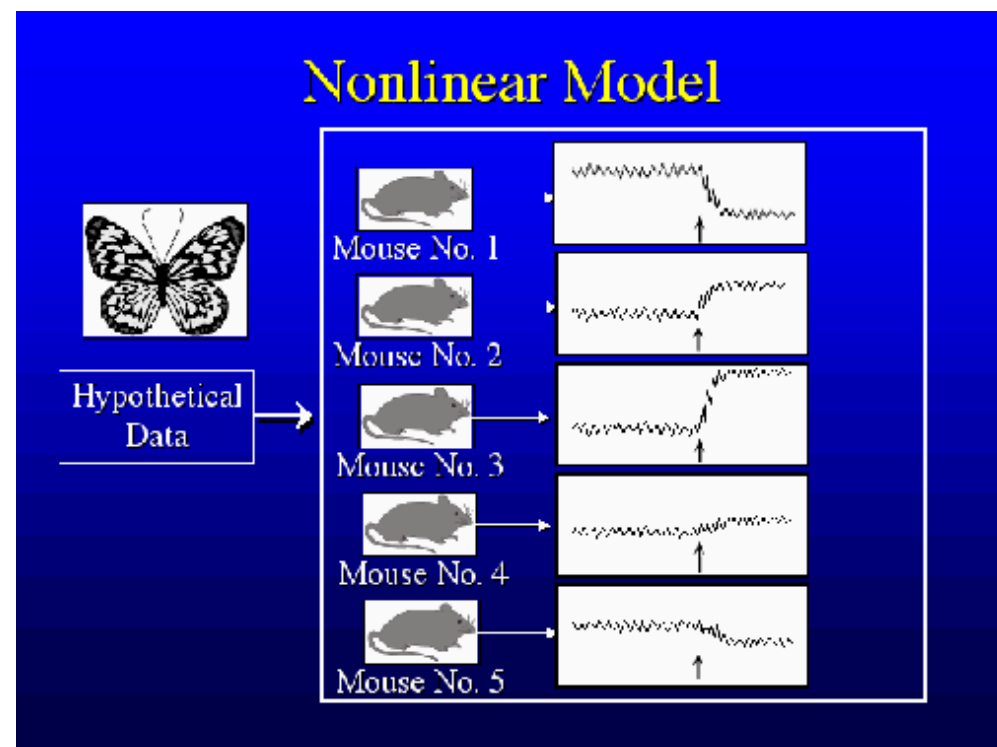
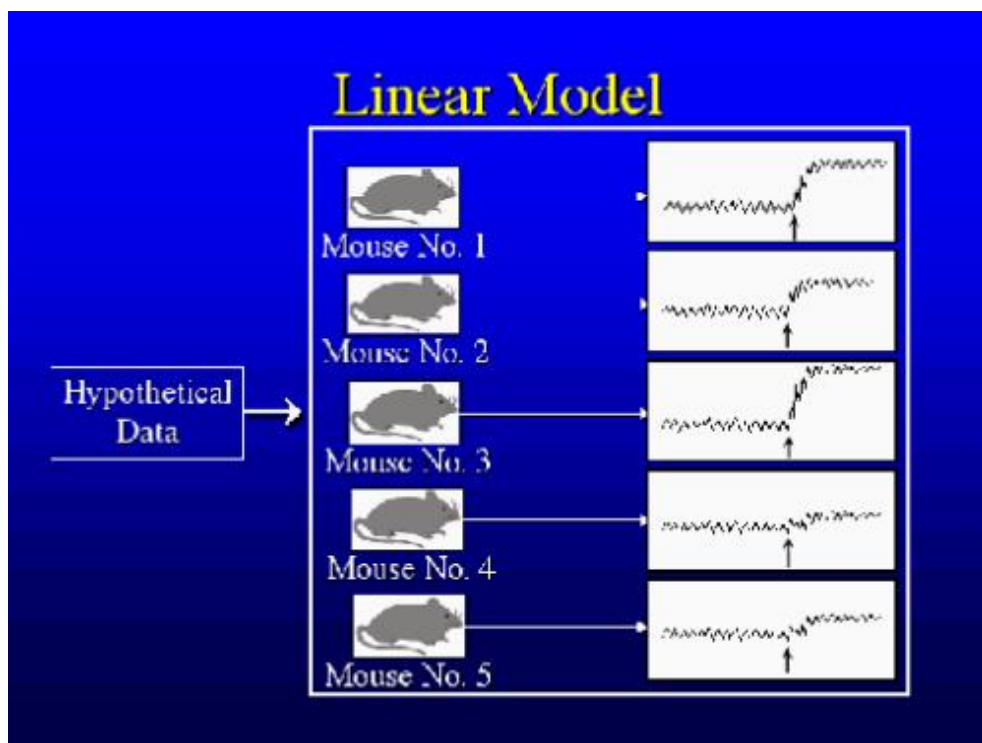
<http://www.ortho.lsumc.edu/Faculty/Marino/Temple/Temple.html>

# La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à B. i sistemi non lineari

## Sistemi non lineari e sensibilità alle condizioni iniziali:

In questi casi, le previsioni degli effetti di un intervento sono difficili, perché le reazioni non vanno nella stessa direzione.

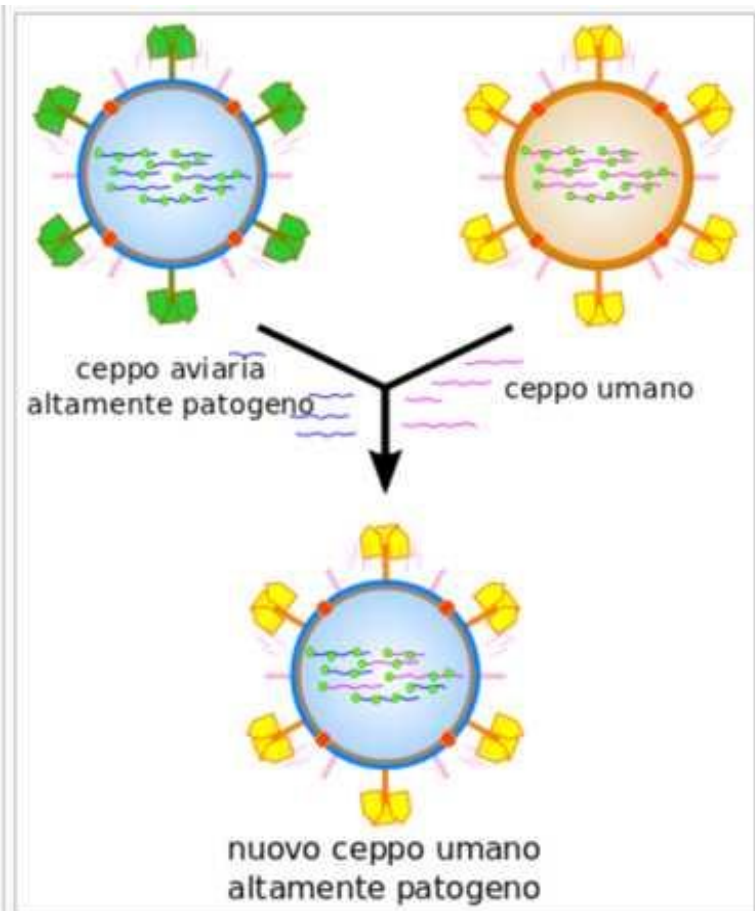
es: quando sono in gioco malattie 'sistemiche', che vanno a incidere su equilibri delicatissimi, quale ad esempio il sistema immunitario, gli effetti delle terapie sono molto più difficili da prevedere e da sintetizzare rispetto ai risultati del trattamento di una semplice infezione.



<http://www.ortho.lsumc.edu/Faculty/Marino/Temple/Temple.html>



# La *policy inquiry* è riferimenti teorici e metodologici alle politiche tra complessità e caos a B. i sistemi non lineari



Come una mutazione o un riordinamento, possono portare a ceppi nuovi e altamente patogeni di influenza umana



[https://en.wikipedia.org/wiki/Swarm\\_behaviour](https://en.wikipedia.org/wiki/Swarm_behaviour)



[https://it.wikipedia.org/wiki/Virus\\_\(biologia\)](https://it.wikipedia.org/wiki/Virus_(biologia))

[http://www.ilsecoloxix.it/p/mondo/2015/09/15/ARW9YkxF-ungheria\\_arrestati\\_migranti.shtml](http://www.ilsecoloxix.it/p/mondo/2015/09/15/ARW9YkxF-ungheria_arrestati_migranti.shtml)

## **Sistemi non lineari e crisi economiche**

«È come essere dentro un videogame: arriva un mostro, lo batti, e mentre tiri il respiro ne arriva un secondo, diverso. E poi un terzo, ancora più grande, e un quarto. Il primo mostro sono stati i mutui, ed in qualche modo sono stati gestiti. Ora sta arrivando il secondo, le carte di credito, che in America sono carte di debito, e anche questo potrebbe essere gestito. Si sta avvicinando il terzo mostro, i finanziamenti alle imprese, inclusi i corporate bond in scadenza. E sullo sfondo si profila il supermostro, i "derivati"». Che nessuno sa che forma abbia...»

*dall'intervista del ministro Tremonti al 'Corriere della sera', 9 novembre 2008*

## C: La nuova visione: il caos come opportunità per il management

Se l'analista riesce a non farsi risucchiare dal caos, ma a rimanere sull'orlo del confine con la complessità, questa situazione può diventare la fonte di visioni e di capacità molto utili per l'innovazione.

"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)

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



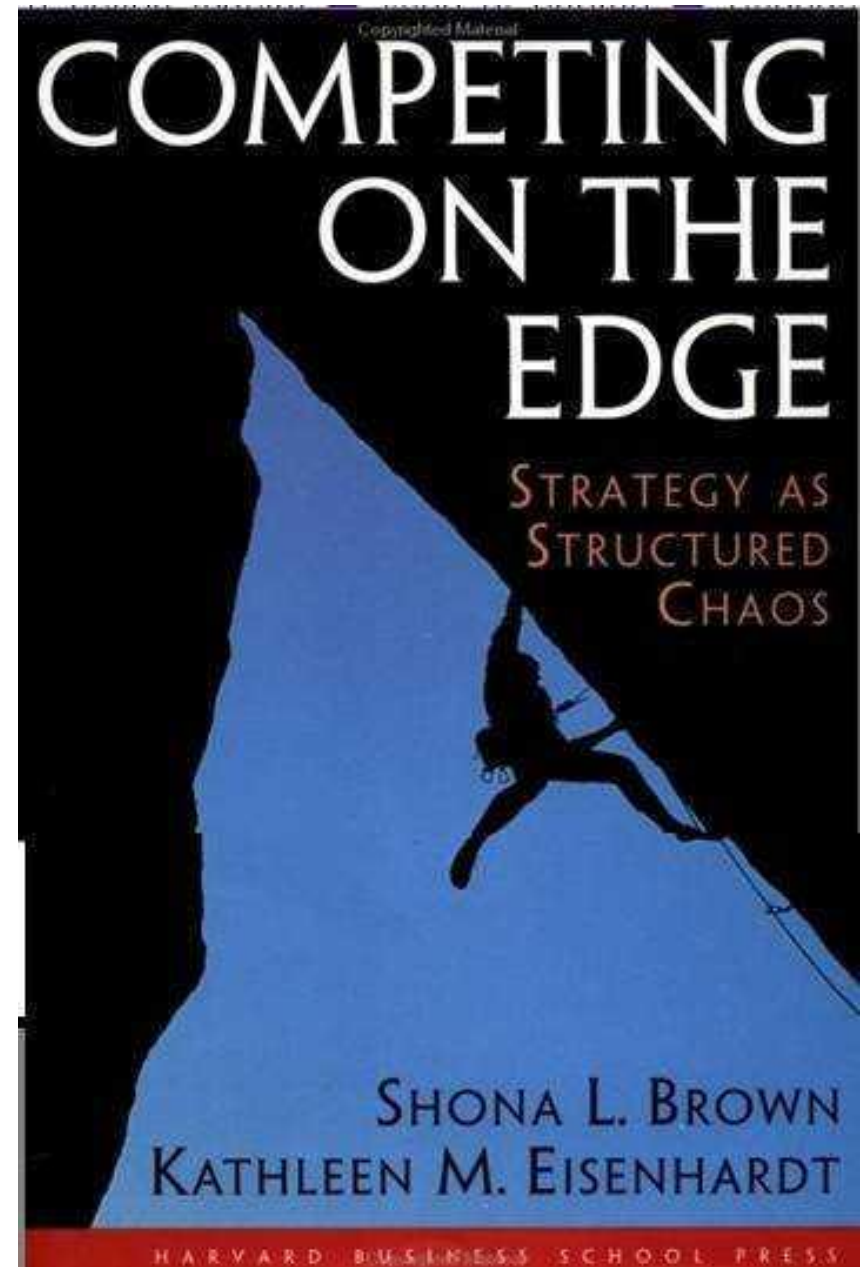
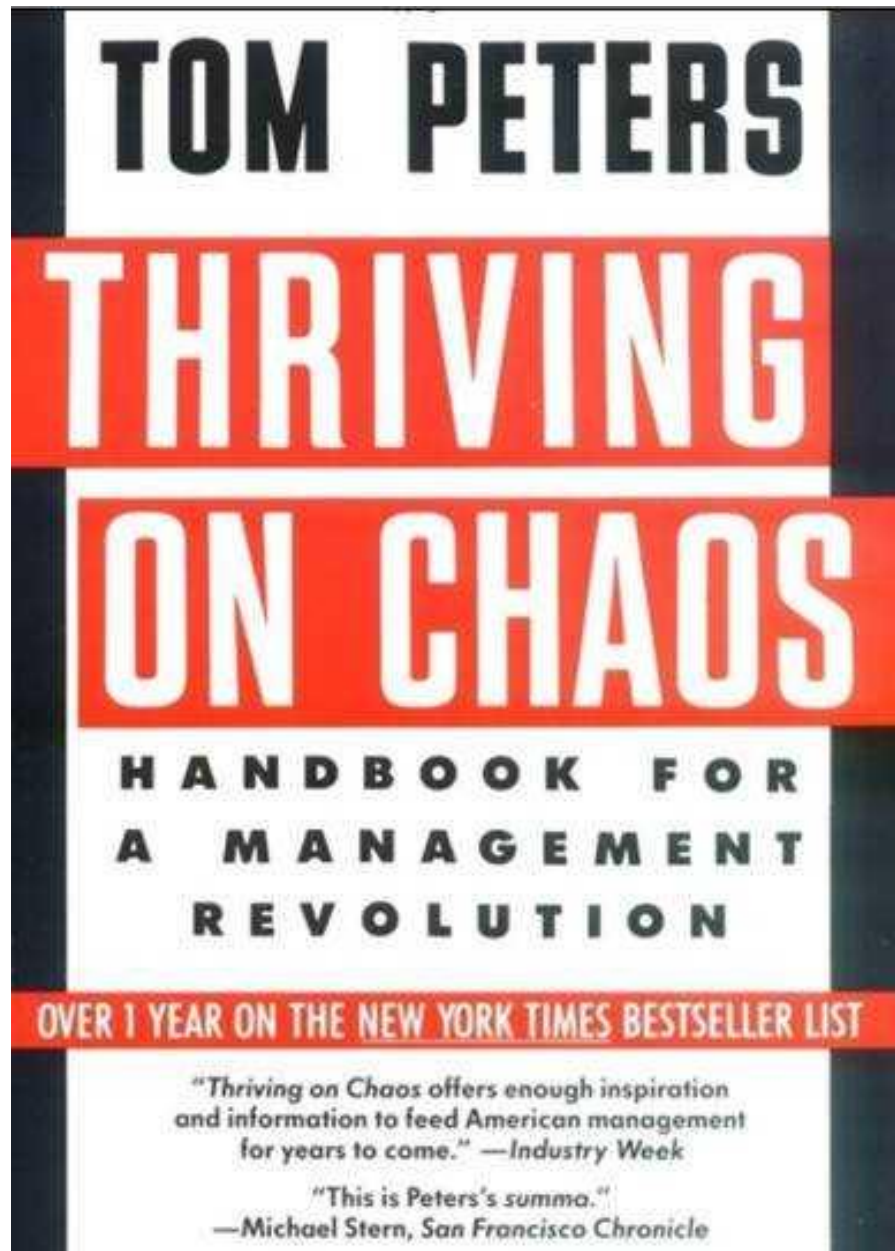
## La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos

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)

All'inizio del secolo, James March, autore, con Johan Olsen, della metafora del *garbage can*, diviene l'autore più influente nella formazione dei managers, assieme a Peter Drucker (v. ***Ideas as Art: A Conversation with James G. March***, October 2006, Harvard Business Review)

La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à una nuova visione del management



## La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à una nuova visione del management

Nel 2006, Google viene citata come esempio di impresa che ha imparato a collocarsi sull'orlo del caos, 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 riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à una nuova visione del management

Anche in Italia esiste dal 2004 una rivista ad accesso libero che approfondisce questa prospettiva

ilcVos  
management

N°100 Settembre 2015

**"Gestire sistemi complessi"** di **Giuseppe Monti**. Monti dice: *Quello che ci interessa non è considerare la complessità come un ostacolo ma riuscire a trarre vantaggio dal sistema complesso che è l'azienda per poterla gestire al meglio. Cerchiamo quindi di utilizzare la complessità come valore e non come limite. [Download the article in English.](#)*

**"Introduzione alla complessità"** di **Paolo Cervari**. Recentemente è stato pubblicato *Processo alla complessità* dove viene ospitato l'articolo, di cui riportiamo qui l'incipit.

**"Sul concetto di complessità"** di **Roberto Maffei**. Scritto importante e ben documentato dove lo scopo primario dell'autore è portare un contributo al chiarimento del concetto di "complessità". *Se il mondo fosse meccanico, le reazioni dei cani sarebbero sempre prevedibili, il volo degli storni e delle oche canadesi sarebbe fisso e stereotipato, due persone non avrebbero difficoltà a capirsi; però non ci sarebbe nessuna creazione perché tutti i significati sarebbero definiti a priori. Alla fine, vivremmo (vivremmo?) in un mondo morto.*

<http://www.caosmanagement.it/>

## **La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à una nuova visione del management**

Uno dei testi più citati nei master per managers equipara il passaggio dalla vecchia alla nuova visione alla differenza che esiste tra suonare in un'orchestra tradizionale, che esegue uno spartito, e suonare in una jazz band:

"Jazz-band leaders must chose the music, find the right musicians, and perform – in public. But the effect of the performance depends on so many things – the environment, the volunteers playing in the band, the need for everyone to perform as individuals and as a group, the absolute dependence of the leader on the members of the band, the need of the leader for the followers to play well. What a summary of an organization" (Depree, 1992, *The New Leadership Paradigm*).

## **La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à una nuova visione del management**

### **Chaos theory**

**Modern military studies are no longer a case of orchestral manoeuvres, discovers Jerome Monahan, The Guardian, November 27, 2001**

"What we are looking at is **chaos and ambiguity**," says air vice-marshal Brian Burridge, describing what senior officers in the military face in a world of low-intensity warfare and collapsed states. It is his responsibility to see that those who will be called upon to command in these circumstances are able to cope (...).

"We have to produce people who can look at chaos with the intellectual confidence it takes to explore it from **unexplored angles and discover patterns**" says Burridge. "This applies whether they end up devising policy, briefing ministers or coming up with campaign plans".

He goes on to outline how, for someone of his generation, the military environment has altered out of all recognition since the end of the cold war. "Then there was this huge battle space and we knew just about everything about it - who the enemy was as well as their doctrine, their kit and training. As an anti-submarine operator I knew their names. All one had to do was adhere to the tactical doctrine that flowed from Nato's general defence plans. **I was akin to second violin in a symphony orchestra. These days, I have to play jazz**".

**La *policy inquiry* à riferimenti teorici e metodologici à le politiche tra complessità e caos à una nuova visione del management**

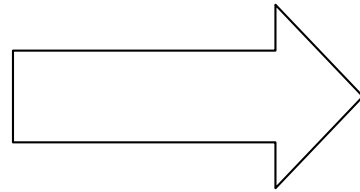
*Corriere della Sera, 10 novembre, 2006, Pagina: 031*

## ***E la musica insegna ai manager l'improvvisazione***

*L'abbinamento tra la Fiat di Marchionne e la musica è stato e continua a essere una chiave di rilancio, un abbinamento che nella due giorni di incontri con gli analisti finanziari ha portato a scegliere una vera e propria colonna sonora: Bobby McFerrin (nella foto), artista afro-americano noto soprattutto per la canzone «Don' t worry, be happy». Direttamente dalla sua raccolta personale, Marchionne ha fatto ascoltare a investitori, analisti, giornalisti, il cd «Paper music» nel quale il cantante reinterpreta in modo originale brani di musica classica usando la voce come strumento musicale. Scelta non casuale. «È importante non andare avanti sul pezzo, ma avere qualcosa da dire sulla musica - ha spiegato - paragonando l'album di McFerrin al rilancio avvenuto in questi anni di Fiat -. **Qui alcuni stanno ancora leggendo lo spartito, ma bisogna invece saper accettare l'incertezza, l'improvvisazione che deriva dal rapporto con la concorrenza**».*



se la politica  
pubblica è  
analizzata come  
**bidone della  
spazzatura**



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

## **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.

Ma gli stessi autori di questo modello hanno dato indicazioni sullo (stretto) percorso raccomandato per rimanere '***on the edge of chaos***', senza sprofondarci dentro:

*"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)

## La *policy inquiry* à linee di ricerca à resistere sull'orlo del caos

La 'familiarità' e la continuità con le teorie della complessità di quella parte della *policy analysis* che ha le sue radici nelle scienze sociali e nel pragmatismo oggi è esplicita, chiara, e documentata da una serie di ricerche in continuo aumento



## La *policy inquiry* à linee di ricerca à resistere sull'orlo del caos

Del resto, tutte le evidenze empiriche fornite in questo capitolo in un certo senso anticipano la teoria del caos:

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

*“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)

## La *policy inquiry* à linee di ricerca à resistere sull'orlo del caos

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*.

**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:

- sperimentazione, condivisione e riflessività
- identificazione degli interessi significativi, confronto e negoziazione
- attenzione per i processi reali e le conseguenze inattese

## La *policy inquiry* à linee di ricerca à resistere sull'orlo del caos

A queste raccomandazioni, i modelli basati su *path dependency*, concomitanza temporale e complessità aggiungono un'importante raccomandazione: la **sensibilità ai contesti** (storici, sociali, economici, culturali...) in cui le politiche devono vivere:

“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> )



## **La *policy inquiry* à linee di ricerca à resistere sull'orlo del caos**

Le principali linee guida sono dunque le seguenti:

- sperimentazione, condivisione e riflessività
- identificazione degli interessi significativi, confronto e negoziazione
- attenzione per i processi reali e le conseguenze inattese
- resistenza (resilienza) sull'orlo del caos e sensibilità ai contesti

### Questioni aperte

Anche questo approccio ha generato, e genera tutt'ora, una serie di critiche e rilievi

- La **confusione tra il piano descrittivo e piano prescrittivo**: è vero che lo spazio per l'innovazione progettata in modo razionale è stretto; ma questo dato di fatto non va considerato un valore
- 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**: è vero che in genere il futuro è come il passato, +/- il 5%; ma i nostri tempi vedono sempre più spesso crisi ed emergenze straordinarie e nuove, 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

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

### Michelle Obama non basta Obesità in aumento negli Usa



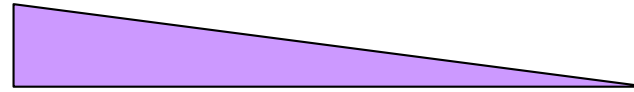
Negli adulti il tasso è passato in 10 anni dal 32 al 38%. Le campagne hanno inciso solo sui bambini fino ai 5 anni. La delusione dei promotori *di S. Turin*

[www.corriete.it](http://www.corriete.it) 12 novembre 2015

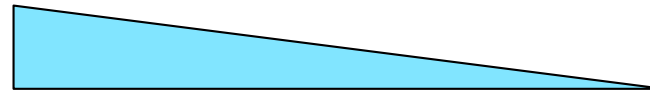
## Conclusione del corso

Le osservazioni conclusive sono dedicate a sottolineare la complementarità, e non l'incompatibilità, dei due approcci considerati:

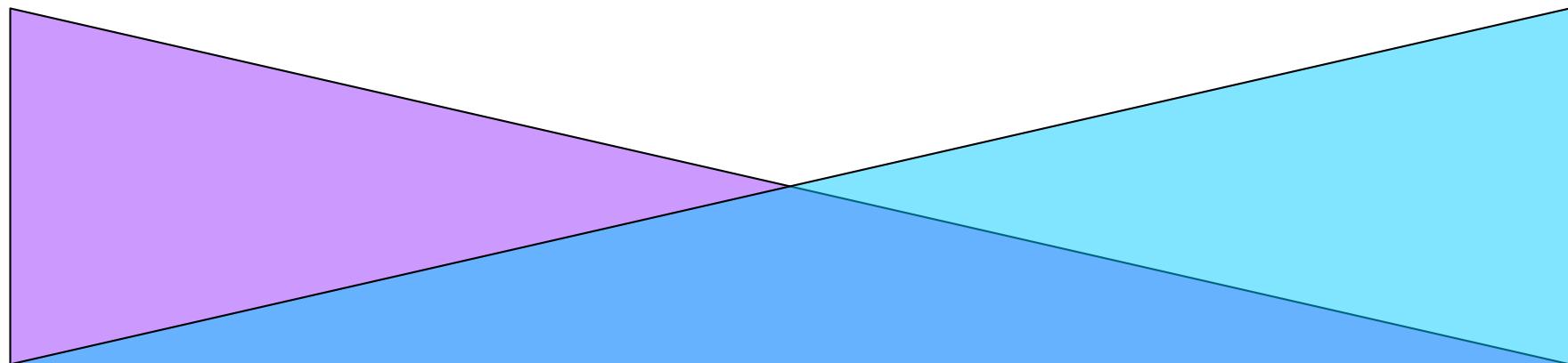
il modello 'razionale', 'logico'



e quello 'sociale' 'complesso'



Tutto dipende dal tipo di problema, dai contesti, dalle 'tecnologie' utilizzate.



problemi ben strutturati,  
in contesti semplici,  
con tecnologie già sperimentate

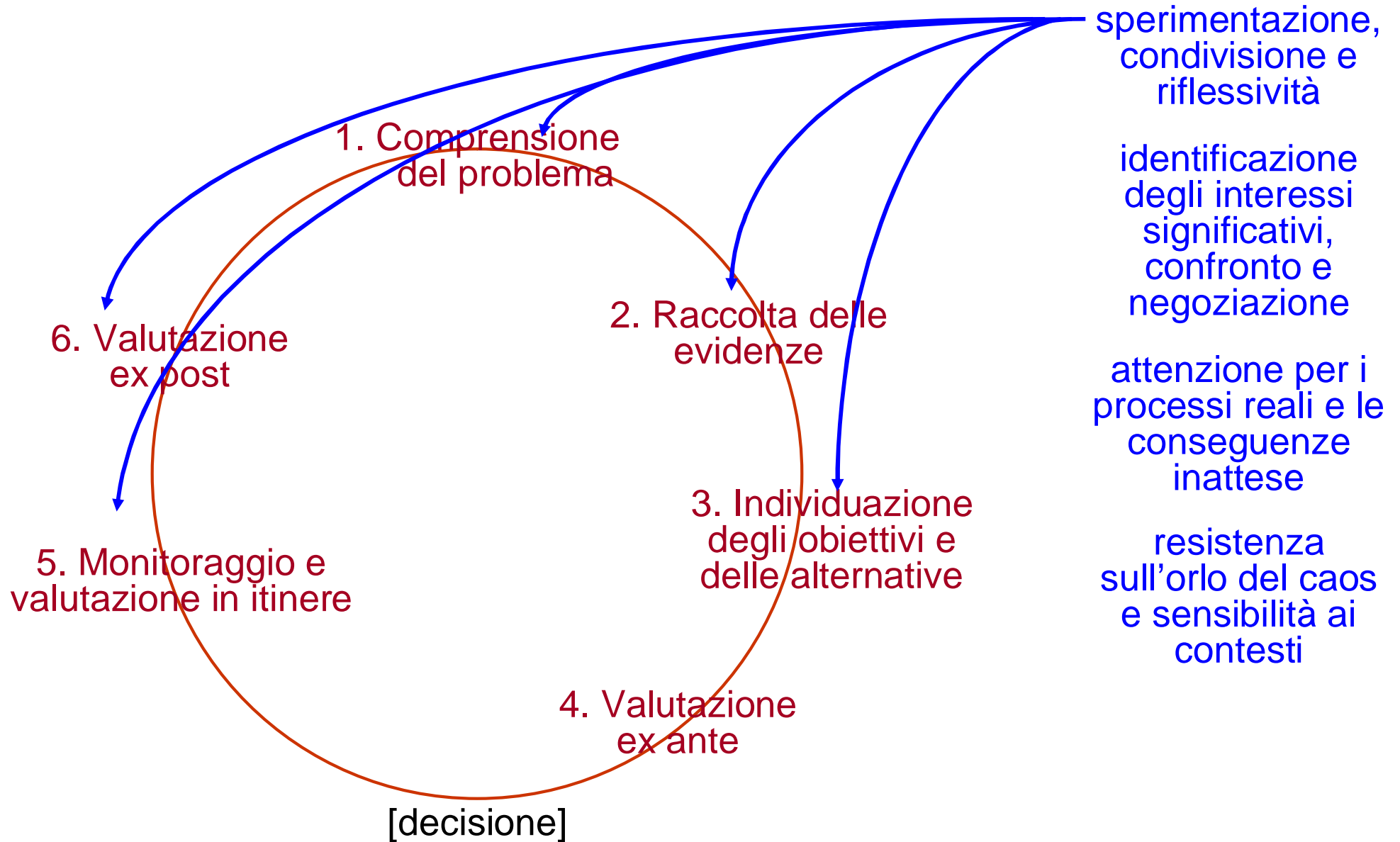
problemi perversi,  
in contesti caotici  
con tecnologie del tutto inedite

## Conclusione del corso à l'integrazione dei due modelli

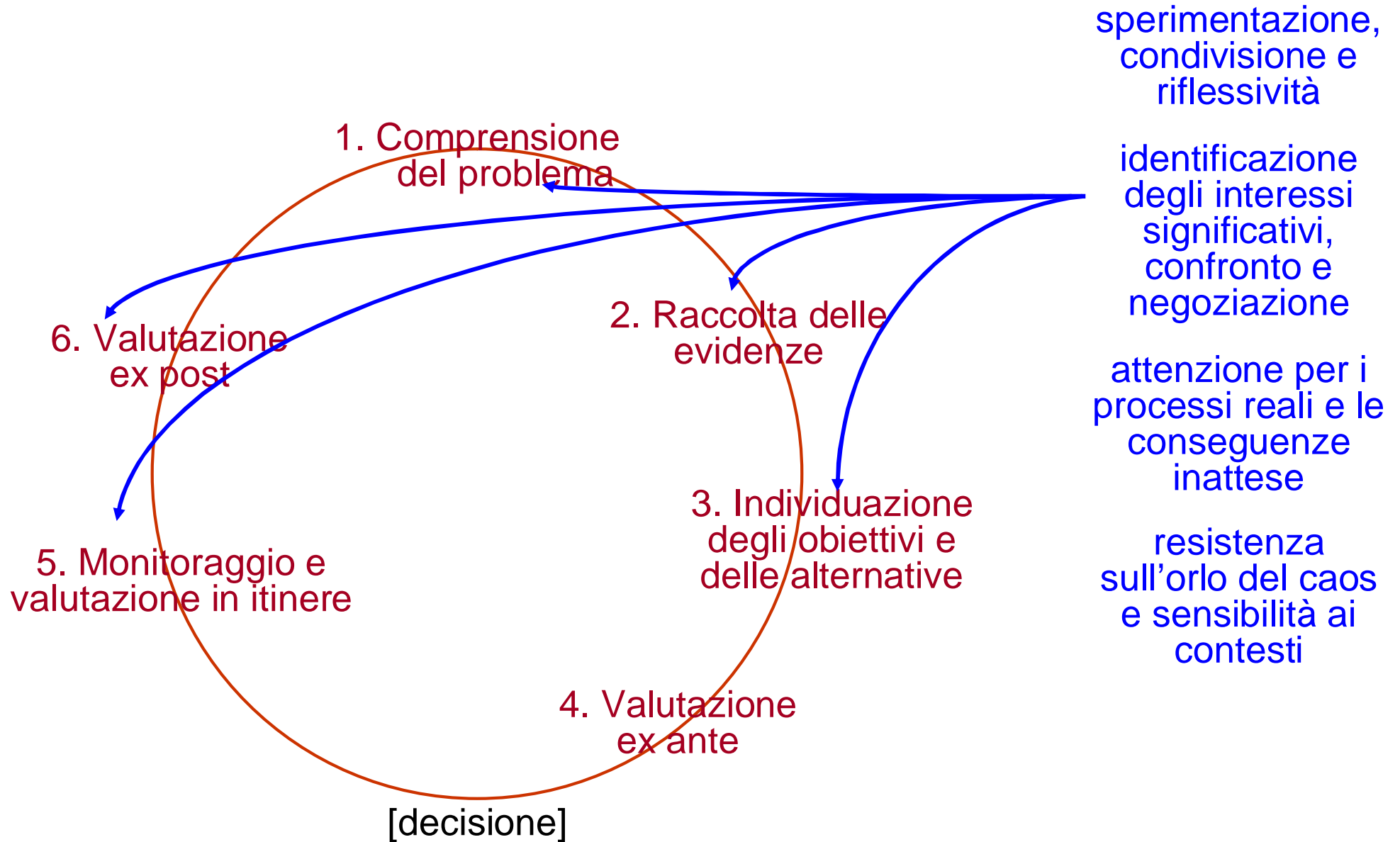
Ogni fase del ciclo della policy analysis che abbiamo utilizzato nel terzo capitolo può migliorare è diventare più incisiva se, a seconda dello stadio nel quale l'analista si trova, riesce a integrare gli strumenti forniti dal modello 'logico' con quelli forniti dalle diverse prospettive della *policy inquiry*



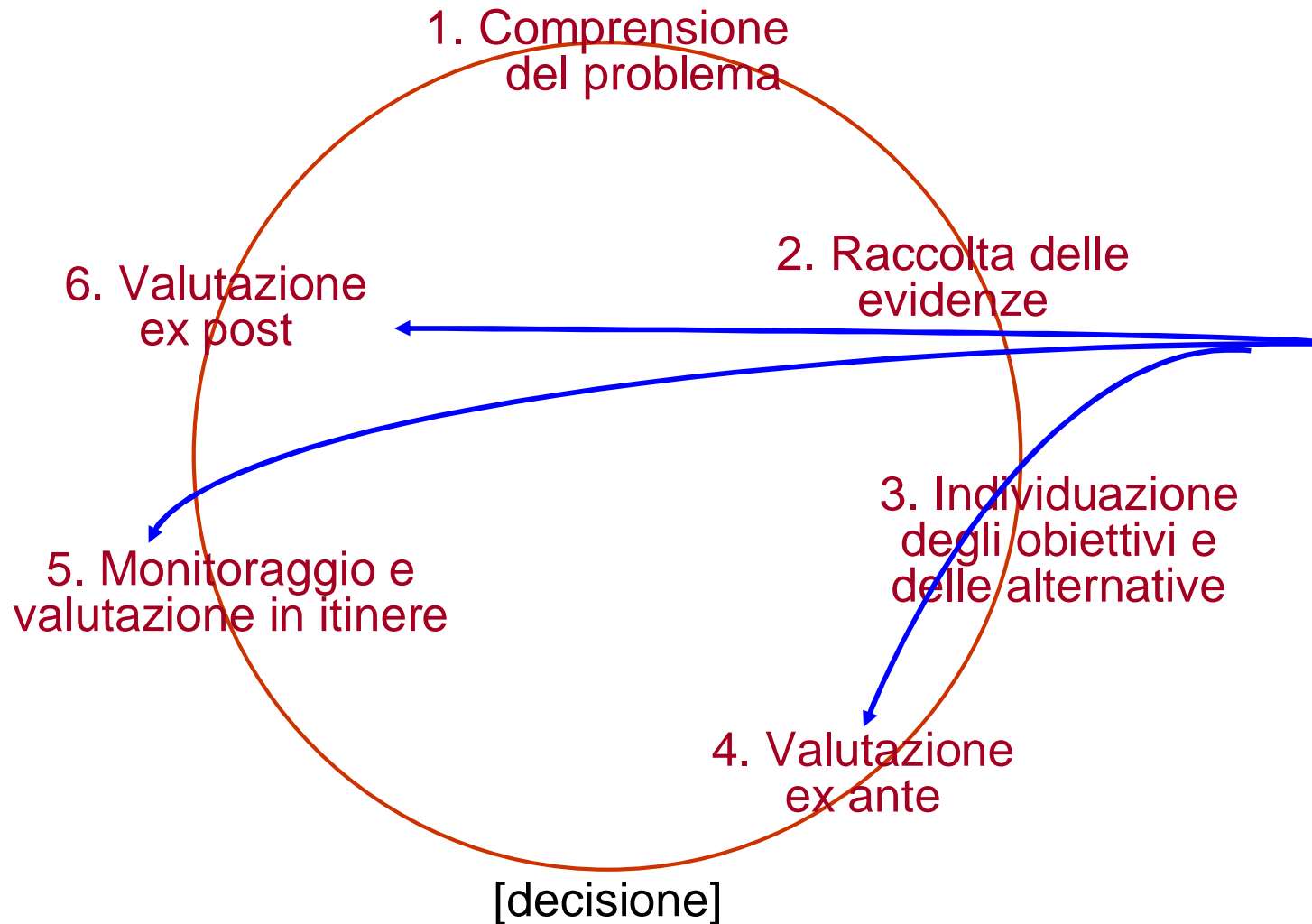
# Conclusione del corso à l'integrazione dei due modelli



# Conclusione del corso à l'integrazione dei due modelli



# Conclusione del corso à l'integrazione dei due modelli



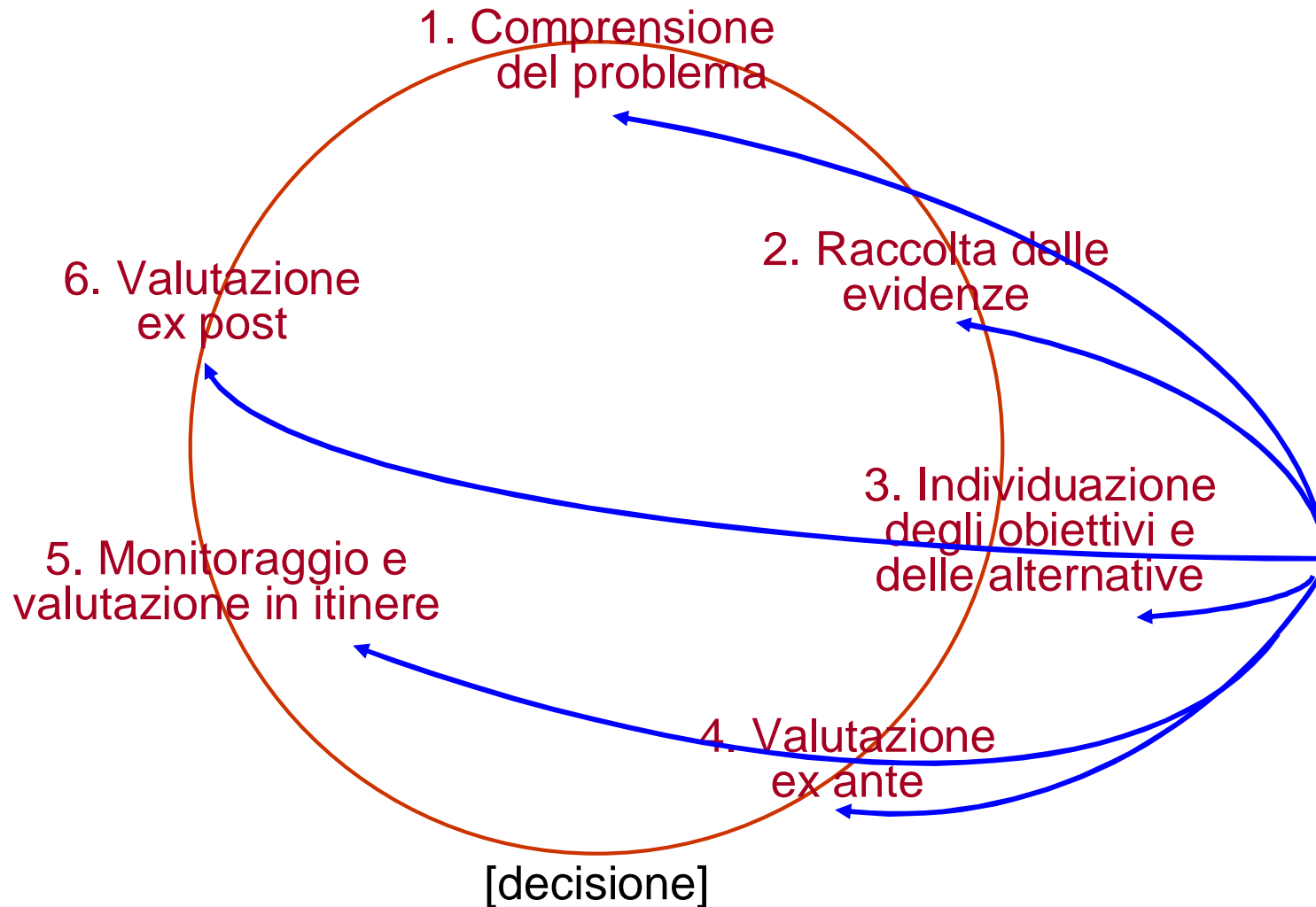
sperimentazione,  
condivisione e  
riflessività

identificazione  
degli interessi  
significativi,  
confronto e  
negoziazione

attenzione per i  
processi reali e le  
conseguenze  
inattese

resistenza  
sull'orlo del caos  
e sensibilità ai  
contesti

# Conclusione del corso à l'integrazione dei due modelli



sperimentazione,  
condivisione e  
riflessività

identificazione  
degli interessi  
significativi,  
confronto e  
negoiazione

attenzione per i  
processi reali e le  
conseguenze  
inattese

resistenza  
sull'orlo del caos  
e sensibilità ai  
contesti