

Teoria 4: le politiche come garbage can



- “garbage can”: bidone della spazzatura o cestino dei rifiuti → una metafora per riflettere sul ruolo non della **causalità**, ma della **casualità**
- Nel 1989, gli studiosi James March e Johan Olsen (M&O) sviluppano una sorta di manifesto del neo-istituzionalismo: essere disincantati utilizzatori della razionalità economica, esperti manipolatori degli schemi cognitivi, consapevoli promotori di legami istituzionali
- Anche in questo caso, la teoria delle politiche come bidoni della spazzatura nasce da un atteggiamento critico rispetto ai tre paradigmi dominanti:
 - dubbi su razionalità economica: intreccio tra preferenze e decisioni
 - dubbi su razionalità limitata: non prove ed errori, ma dipendenza dal percorso
 - dubbi sul costruttivismo sociale: non il determinismo, ma l’ambiguità delle interpretazioni

I dubbi di M&O sulla razionalità economica

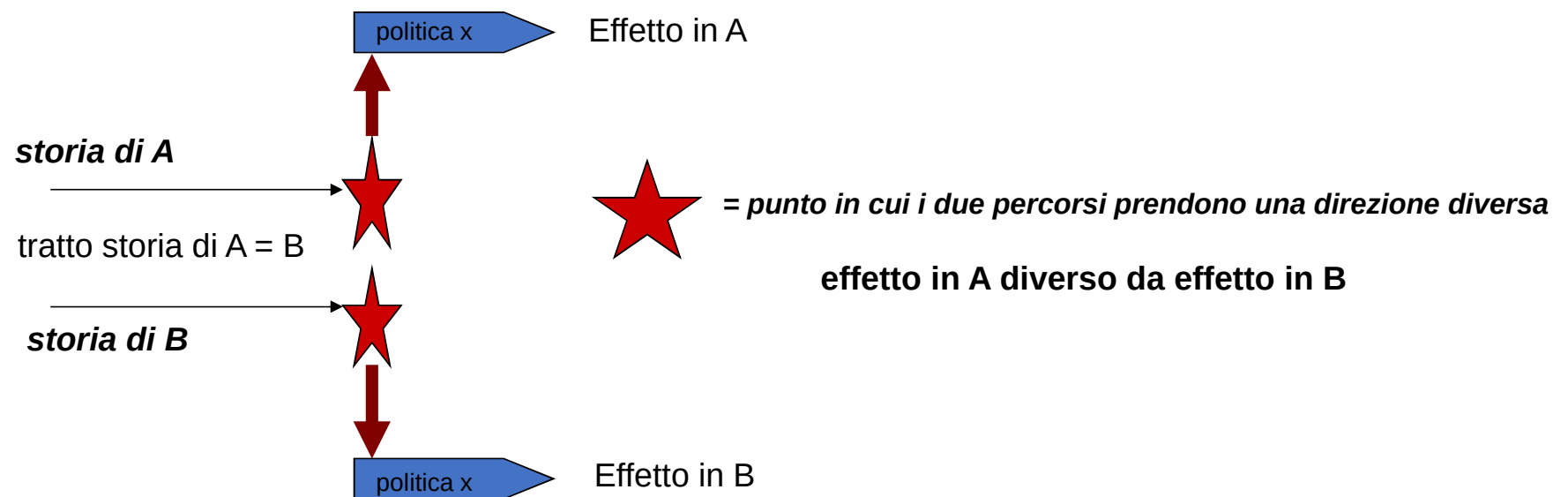
- Non si possono separare in termini analitici le preferenze individuali dai processi di scelta
→ Preferenze e decisioni sono un intreccio che si sviluppa insieme
- I processi decisionali rispecchiano **non la logica della consequenzialità** (l'attore razionale calcola ex ante i costi e agisce di conseguenza), ma **la logica dell'appropriatezza** (sentirsi in sintonia con i valori e le pratiche dei gruppi sociali dai quali si vuole essere tenuti in considerazione)

I dubbi di M&O sul razionalità limitata

- Anche la razionalità limitata è una “ingenua” idea di evoluzione e progresso: raramente il procedere per prove ed errori porta a migliorare il risultato:
 - “la combinazione delle delle regole cambia nel tempo, ma non c’è certezza che la sequenza dei cambiamenti che avvengono porti all’adattamento (...) a un unico equilibrio ottimale. In questo senso l’apprendimento è miope e la storia inefficiente” [March e Olsen 1996]
- Le razionalizzazioni ex post sono condizionate dal presente, sono cristallizzate nelle istituzioni con i loro valori e credenze:
 - “Nessuno deve quindi sorprendersi delle razionalizzazioni retrospettive, che sono fatte per aumentare la coerenza delle azioni passate (...) **uno prima agisce e poi attribuisce un senso a quel che ha fatto. Si riscrive la storia per motivi presenti**” (Wildavsky 1992)

- Non si avanza per prove ed errori: sfiducia nella possibilità di selezionare consapevolmente strategie efficienti
- Si guarda alla letteratura economica che ha individuato il principio della **path dependency o dipendenza dal percorso** → gli esiti delle decisioni dipendono dalla strada imboccata al momento della prima opzione di scelta tra alternative

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

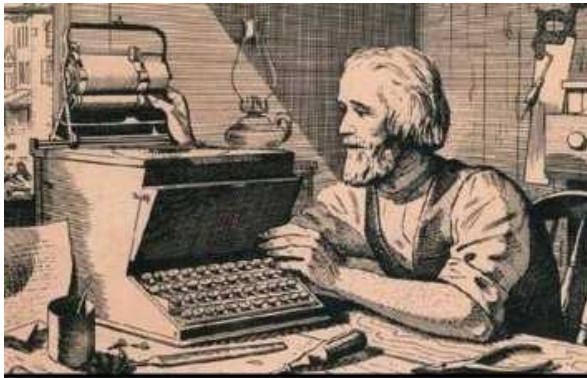


La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche come bidoni della spazzatura

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

I dubbi di M&O sul costruttivismo sociale

- La teoria del bidone della spazzatura critica anche il costruttivismo sociale: i codici per decifrare i significati, i frames, sono **incompleti e ambigui**. Le ambiguità permeano le situazioni di scelta: i frame non sono prigionieri ma edifici traballanti
 - “L’ambiguità fa riferimento ad una mancanza di chiarezza o di coerenza rispetto alla realtà, ai nessi causali, o alle intenzioni.” (March 1994)
 - “Posti davanti alla confusione dell’ambiguità, dell’incertezza, del conflitto e dell’impotenza, gli attori politici cercano di imporre un ordine e un senso intorno ad essi. E così sviluppano storie coerenti di esperienze e teorie circa il perché il mondo va come va” (March e Olsen 1995)
- Questo mette in discussione il presupposto dell’accountability democratica, e cioè la relazione tra intenzionalità dell’agente e esiti decisionali: in realtà ci sono troppi attori, cause troppo complesse, standard oscuri

La svolta: il fattore tempo

- Se razionalità e costruttivismo sono fallaci, la soluzione è concentrarsi sulle dinamiche dell'attenzione e ripensare il modello decisionale: è il principio della **concomitanza temporale** a ordinare le decisioni

“**Problemi**, **soluzioni**, **decisori** e **occasioni di scelta** inizialmente sono collegati solo dal tempo di arrivo sulla scena e dalle possibilità disponibili in quel tempo” (March 1994)



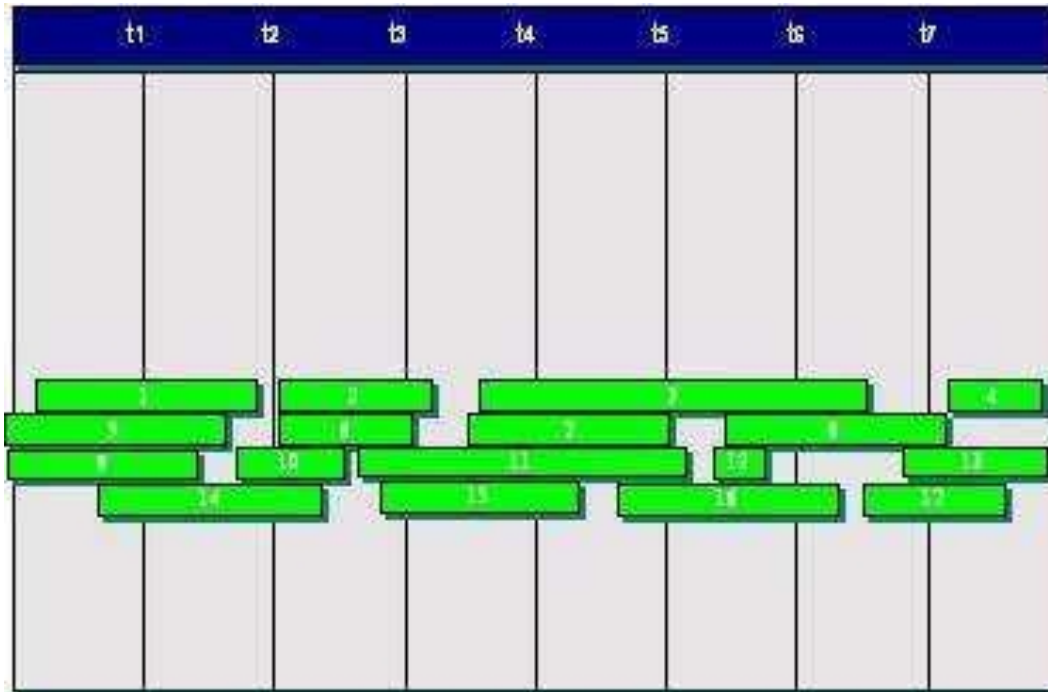
La metafora del bidone

- Così come quando passa il netturbino a svuotare il bidone non c'è (o meglio, non c'era) una logica in base alla quale la lisca di pesce si trova accanto a un giornale e ad una lattina di metallo - perché le persone buttano i loro rifiuti a caso ...
- ... allo stesso modo è l'aprirsi di **una finestra di opportunità** o stagione di scelta che fa stare insieme attori, soluzioni e problemi che si trovano a transitare sulla scena decisionale in quello specifico momento.
- “Nel processo garbage can 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 (...) non da qualche collegamento mezzi-fini, ma per la loro vicinanza temporale (...) **le occasioni di scelta mettono insieme decisori, problemi e soluzioni**” (March 1994)



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

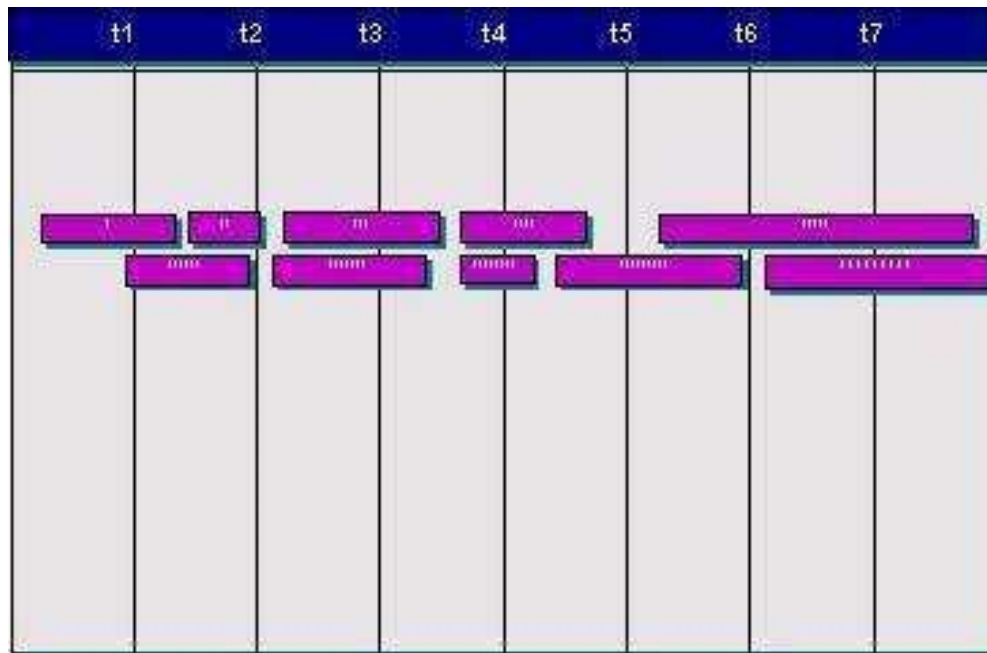
l'attenzione è discontinua: per seguire una cosa, bisogna trascurarne un'altra.

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

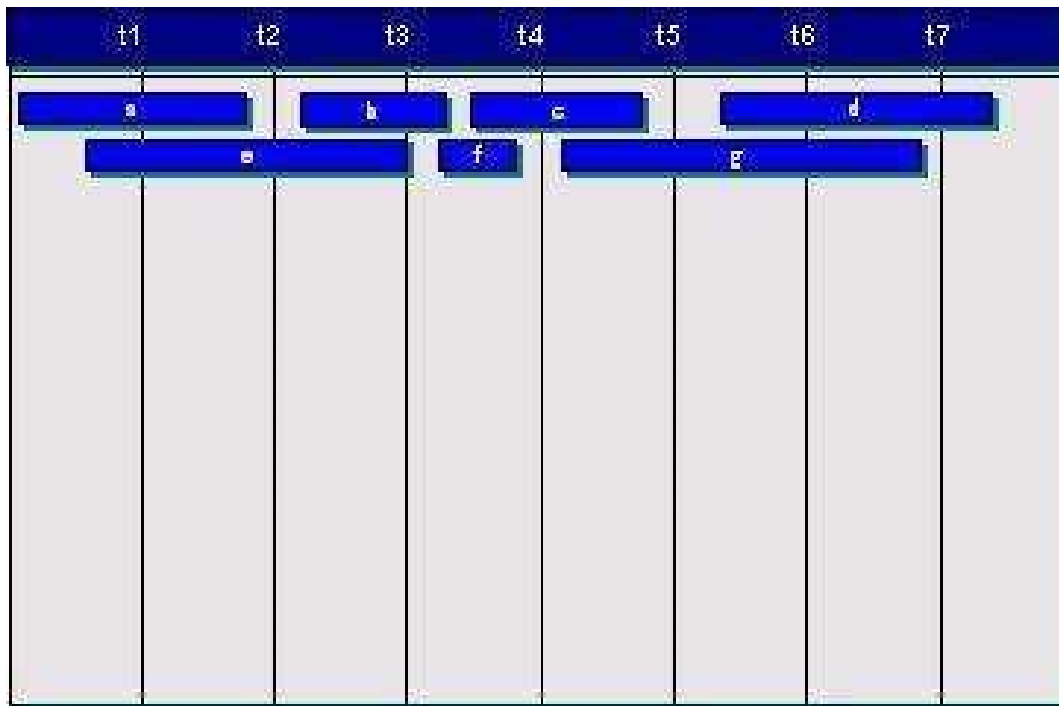


“Nel governo, come in filosofia, le vecchie questioni tendono a non trovare risposte: vanno solo fuori moda” (Schön, 1971)

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

La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche come bidoni della spazzatura → 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]

Le finestre di opportunità

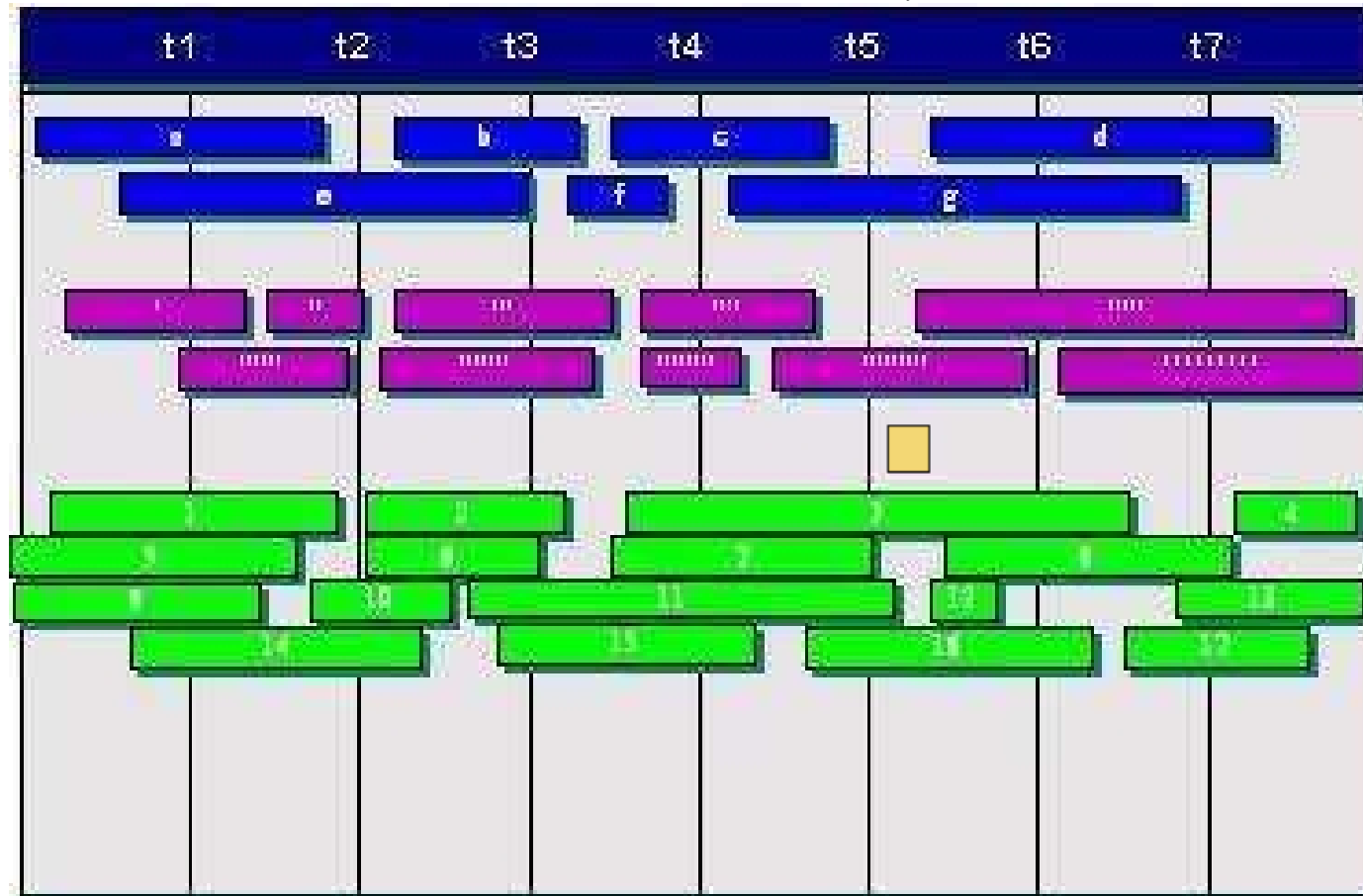
- Con tempi **spesso non prevedibili**, ogni tanto si aprono delle 'finestre' che impongono, o rendono opportuna, l'adozione di atti chiamati 'decisioni':
- può essere una tornata elettorale che impone di precisare che cosa si intende fare su un dato tema
- può essere l'opportunità di partecipare a programmi, anche internazionali, che prevedono l'erogazione di risorse
- può essere un incidente che attira l'attenzione dell'opinione pubblica su un tema, uno scandalo che richiede un qualche tipo di intervento
- **in certi sistemi istituzionali, l'opportunità può essere anche la discussione di un provvedimento ordinario come una legge di bilancio...**

“De-cidere” dal latino: *decīdĕre*, comp. di *de-* e *caedĕre* «tagliare», «tagliar via»

- Attenzione: la finestra di scelta va pensata come un’opportunità di scelta che si manifesta rispetto a una politica pubblica **complessa, ingestibile, intrattabile**... in altre parole, una politica **NON strutturata**.
- Quello che conta è che **la finestra di opportunità rende improvvisamente urgente de-cidere**: mettere insieme un problema pressante con una soluzione pronta per esser utilizzata, e uno o più attori politici pronti a “cavalcare l’onda” – come dice Kindgon.

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

opportunità di scelta



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

La decisione senza un vero processo decisionale

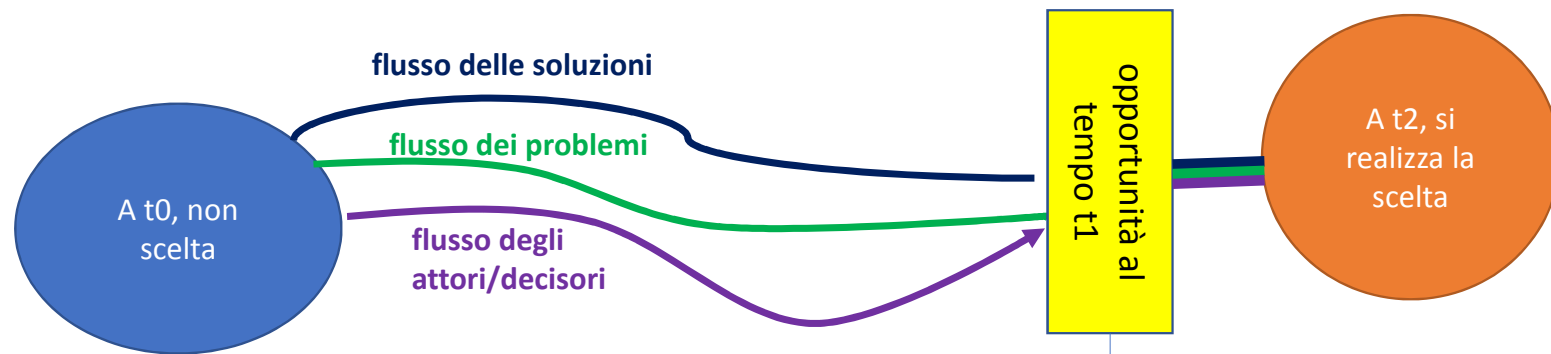
opportunità di scelta



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.

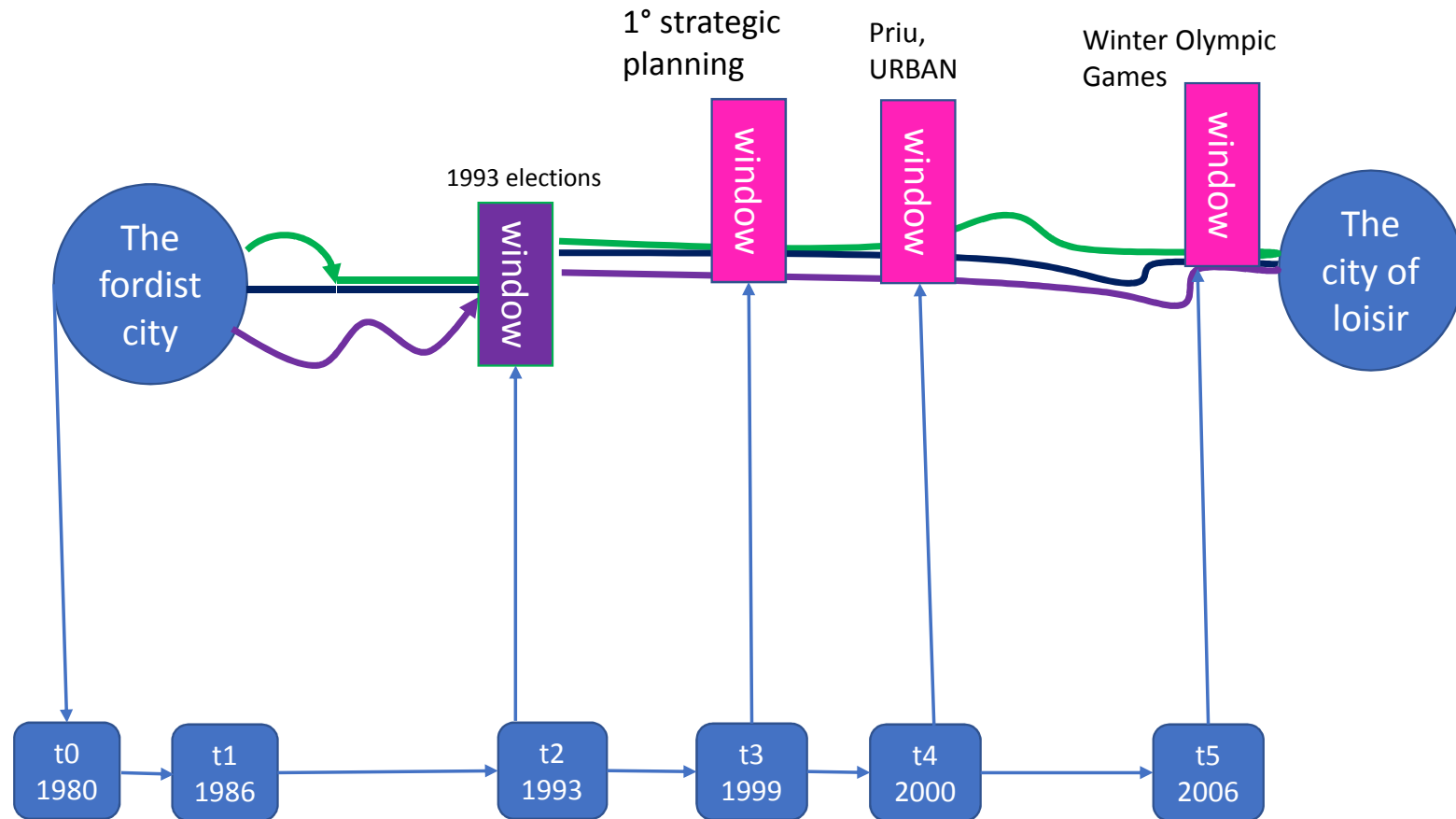


Gli attori lasciano intendere che si tratta dell'esito di un metodico e attento esame delle varie alternative. Ma questo in molti casi non è vero.



l'opportunità raggruppa in modo casuale i problemi, le soluzioni e i decisori che si trovano sulla scena al tempo t1

Un esempio: l'urbanistica a Torino 1986-2011



La decisione non è frutto del processo

- L'implicazione più inquietante del garbage can è la dissociazione tra decisioni e processi decisionali: “molte decisioni sono prese in mancanza di meglio (by default), e i processi decisionali sono spesso un'esercitazione sui problemi che non porta ad una soluzione” (March 1994)
- Nonostante ciò, **i processi decisionali rispondono anche a “esigenze espressive”**:
 - un processo di scelta rappresenta l'occasione per diverse altre questioni: per eseguire procedure operative standard e realizzare aspettative di ruolo, per definire la virtù e la verità, per distribuire gloria o biasimo (...) un'occasione per divertirsi, per condividere i piaceri connessi alla partecipazione di una situazione di scelta (March e Olsen 1976).
- Dunque, la policy inquiry cerca di sfruttare queste idee sulle organizzazioni come anarchie organizzate, sull'importanza positiva dell'ambiguità e sul valore positivo dei simboli per capire meglio come si interviene nei sistemi complessi

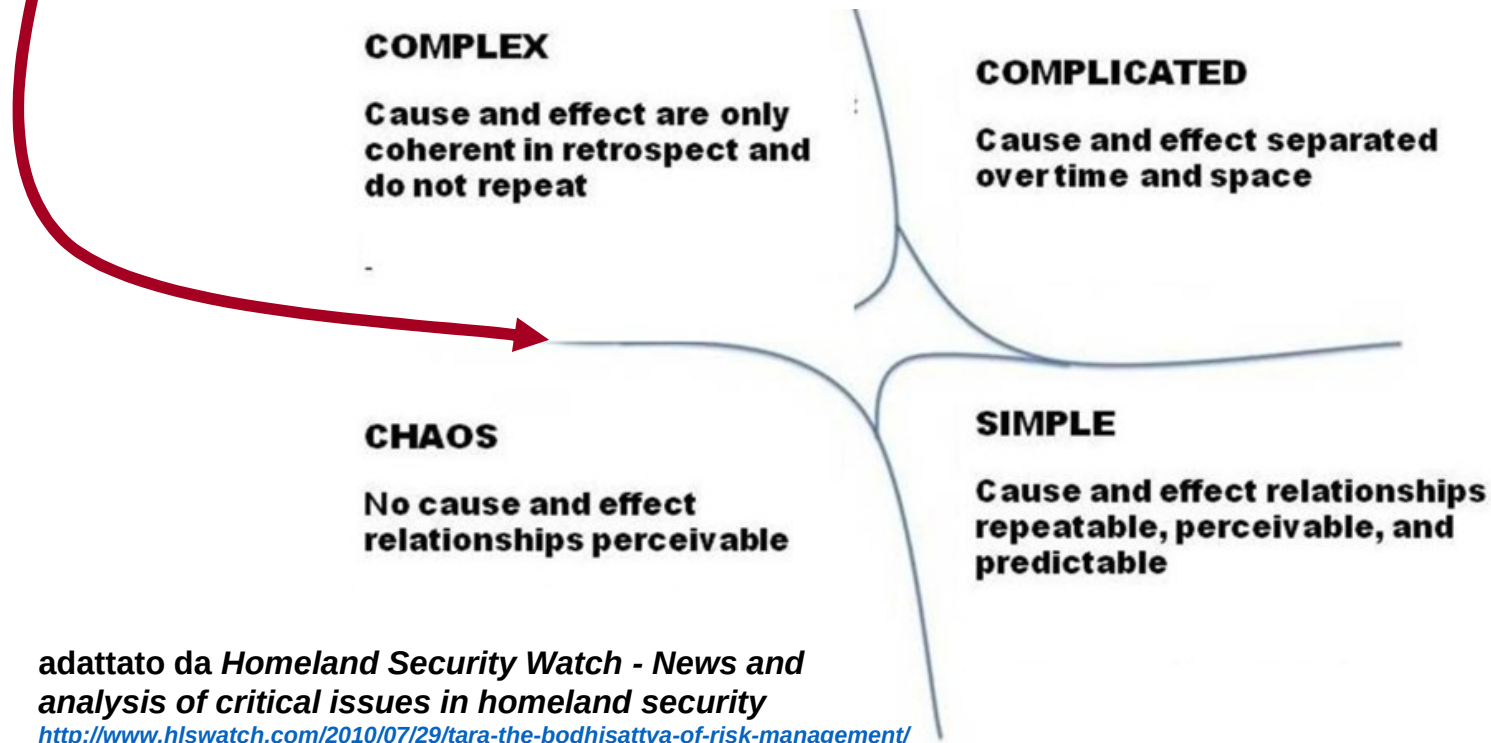
Guardare dentro il caos: confini labili e fertili

- La teoria del garbage can e, più in generale, un approccio alla contigenza nelle politiche pubbliche, ci porta a considerare anche il valore positivo dei confini estremamente labili che esistono tra situazioni semplici, complicate, complesse e 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.....

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



Dai confini alla scoperta: sistemi non lineari e caos

- Esplorare questi confini labili ha anche consentito di riconoscere due elementi fondamentali per capire come funzionano davvero i sistemi complessi:
 - il funzionamento dei **sistemi complessi non lineari**
 - le **potenzialità positive** del caos
- Anche rispetto a questo avanzamento, il terreno è stato preparato da importanti **svolte nelle management sciences** soprattutto negli ultimi 30 anni.

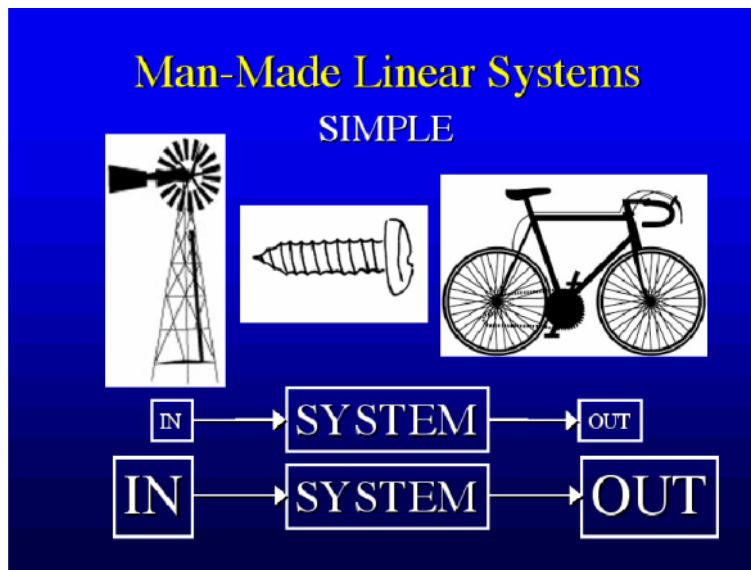
La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche tra complessità e caos

La «scoperta» dei 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



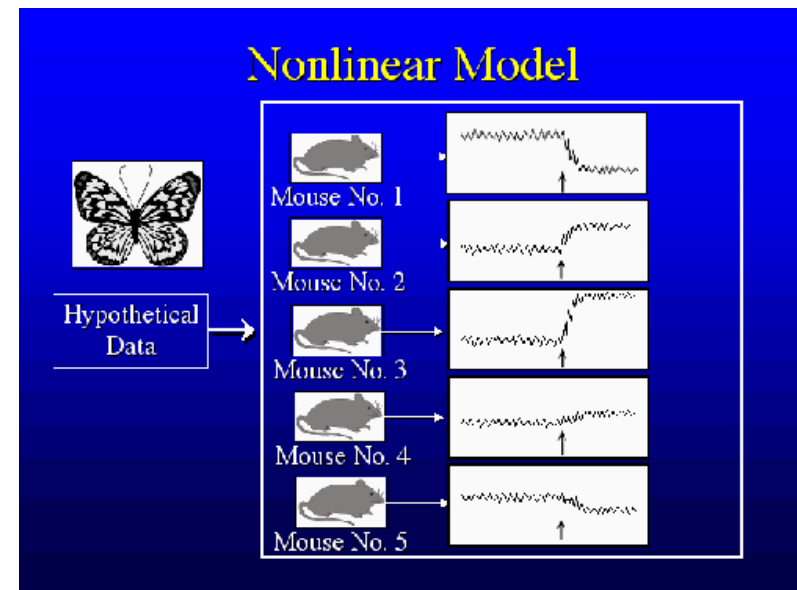
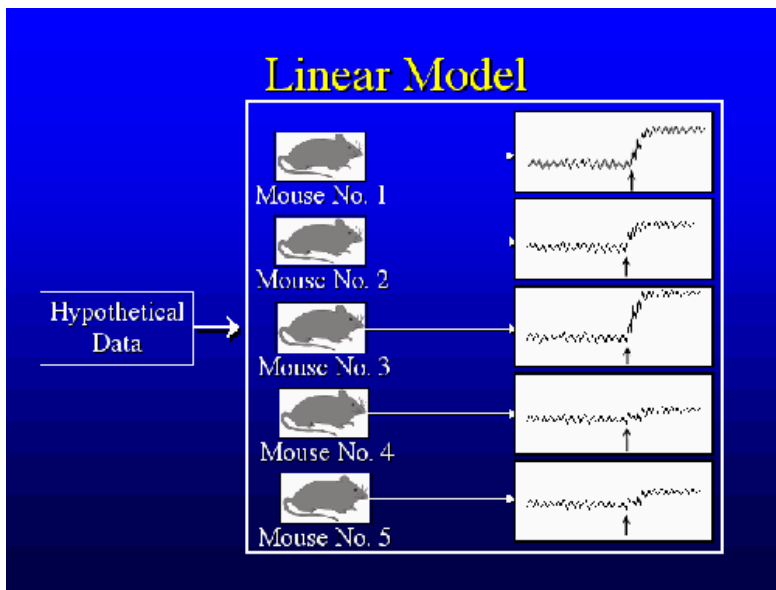
<http://www.ortho.lsumc.edu/Faculty/Marino/Temple/Temple.html>

La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche tra complessità e caos → 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.



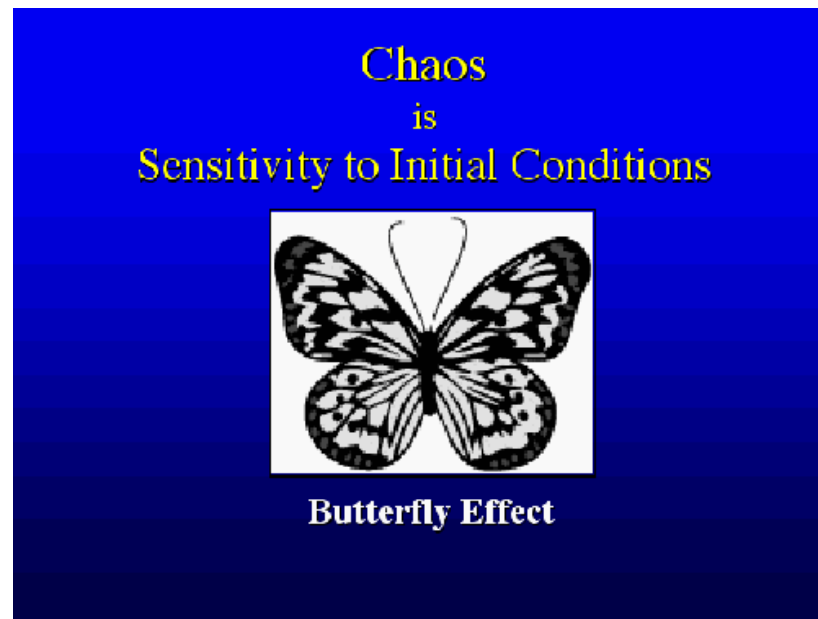
<http://www.ortho.lsumc.edu/Faculty/Marino/Temple/Temple.html>

La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche tra complessità e caos → 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, garbage can



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

La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche tra complessità e caos → i sistemi non lineari

Sistemi non lineari e formazione di pattern

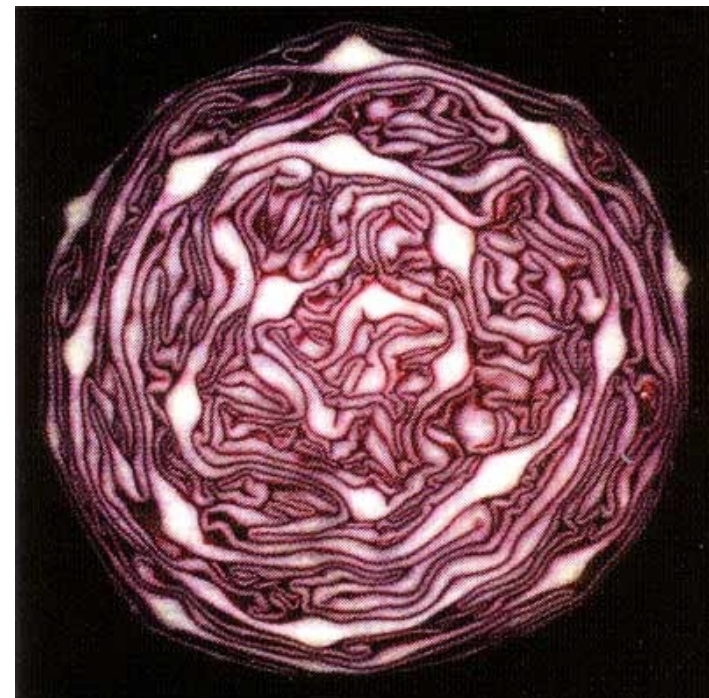
In situazioni dinamiche complesse, l'evoluzione non è casuale, ma, a una attenta osservazione, rivela capacità di auto-organizzazione, con modificazioni continue che però **rispettano determinati schemi, o 'pattern'**, cioè segni di 'regolarità nell'irregolarità'.

Patterns in Nature

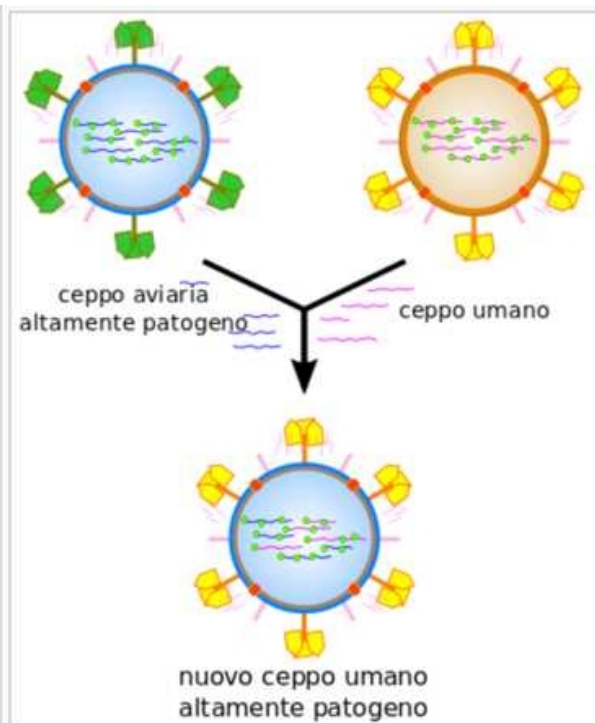
The new focus on self-organizing processes links such diverse natural phenomena as a zebra's stripes and a mound of termites, By Scott Camazine

<http://www.naturalhistorymag.com/htmlsite/master.html?ature1.html>
http://www.naturalhistorymag.com/htmlsite/0603/0603_ature1.html

Photo by Scott Camazine



La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche tra complessità e caos → i sistemi non lineari e pattern ricorrenti



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

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

*esempi di
pattern ricorrenti*



https://en.wikipedia.org/wiki/Swarm_behaviour



http://www.ilsecoloxix.it/p/mondo/2015/09/15/ARW9YkxF-ungheria_arrestati_migranti.shtml

Dalle scienze naturali alle scienze sociali

Un esempio: nel 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.



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)

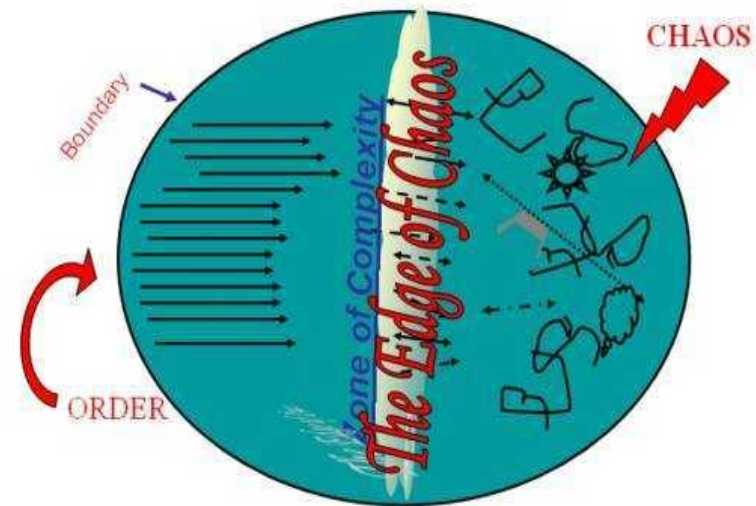
La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche tra complessità e caos → labili confini

Una nuova visione 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

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

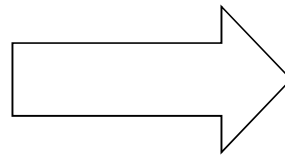
Corriere della Sera, 10 novembre, 2006, Pagina: 031

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».**

La policy inquiry → linee di ricerca

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



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

La policy inquiry → linee di ricerca → 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 → linee di ricerca → 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.

Inoltre, l'analista come il manager dovrà prestare particolare attenzione: **all'importanza dei simboli, delle identità organizzative, e alle 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)

Cosa vuol dire “ingegneria dell’intelligenza”?

- La visione dei processi decisionali del garbage can pone al centro dell’attenzione l’elemento della contingenza
- L’analista deve elaborare **una conoscenza delle forme della contingenza, della complessità e del caos**
- Tale “intelligenza” deve portare a modellare una vera e propria “ingegneria sociale” che sfrutta le conoscenze sul funzionamento dei sistemi complessi e caotici, sempre con intenti migliorativi delle politiche pubbliche

Dalla contingenza alla complessità, dalla complessità al caos

- La teoria del garbage can critica l'idea che l'apprendimento sia il risultato di un percorso lineare
 - L'analista di policy deve mettere in luce la fragilità dei nessi causali
- Alla linearità si oppone una diversa visione: la contingenza/il caso mostrano chiaramente non solo la complessità dei fenomeni, ma in alcuni casi anche i loro tratti caotici

I meriti del caos e dell'ambiguità

- Negli Stati Uniti, tra scienze del management e analisi delle politiche pubbliche, approcci come quelli del garbage can tendono a **enfaticizzare i meriti del caos**, un serbatoio di occasioni per destabilizzare le routines
- Le capacità degli analisti di **metter in luce l'indeterminatezza e la debolezza dei legami** aiuta a far emergere la serendipity, come avviene nelle ricerche scientifiche: le soluzioni scaturiscono per caso da errori precedenti
- L'analista sa anche sfruttare gli aspetti positivi dell'ambiguità: una situazione ambigua consente l'emergere con maggior forza delle **valenze simboliche e rituali**
- L'ingegneria dell'intelligenza ha il compito **di contribuire alla costruzione del sé**, alla trasformazione delle preferenze e delle identità, **attraverso le istituzioni**

Perchè allora si parla neo-istituzionalismo?

- M&O sono considerati i padri di un approccio alla politica che mette al centro le istituzioni, perché è proprio attraverso le identità condivise, i simboli e le narrazioni che è possibile decidere "sull'orlo del caos"
- Le istituzioni incarnano l'idea di quegli edifici traballanti ma necessari a dare un senso all'agire politico
- Se così è, l'analista di policy ha anche in questo caso il compito di
 - Riconoscere le situazioni complessità o caotiche
 - Essere consapevole delle reazioni tipiche in quei contesti – l'ecologia dell'attenzione, la scelta in base alla concomitanza temporale, la imprevedibilità
 - Deve cercare di assecondare queste dinamiche viaggiando anche lui "sull'orlo del caos"

Istituzioni e ingegneria dell'intelligenza

- Poiché incarnano e riproducono valori e credenze dominanti, le istituzioni diventano **lo strumento chiave per la gestione della complessità sociale**
 - March e Olsen (1995) propongono la necessità di agire attraverso le istituzioni per promuovere **la democrazia "a tutti i costi"**: "è responsabilità del governo democratico intercettare e contrastare le istituzioni e i processi che producono identità vistosamente incoerenti con la democrazia, e per tanto intollerabili da un punto di vista democratico"
- Questo atteggiamento va oltre l'orizzonte della policy inquiry, che rimane rispettosa della varietà delle preferenze e delle identità



Per trovare applicazioni coerenti con l'approccio interventista delle policy inquiry, si approfondiscono OLTRE il manuale le teorie della complessità e del caos, che sono sempre più applicate **sia alle management sciences che alle politiche pubbliche.**

Teorie della complessità e politiche pubbliche

- Dai concetti delle teorie della complessità si traggono indicazioni su come funzionano i processi di policy come **sistemi complessi**, e su quali lezioni possono esser comunicate ai policy-maker
- Per i nostri scopi, è importante notare alcune implicazioni della teoria della complessità rispetto alla dinamica di policy:
 - Se le policy sono sistemi complessi nei quali gli attori sono parti interconnesse, allora spaccettare la complessità e **studiare separatamente le parti non è utile**, ma dannoso
 - Piuttosto, è sempre necessario considerare **il legame tra la policy e il contesto** nel quale è elaborata ed implementata: da qui l'importanza dei concetti di **“sensibilità rispetto alle condizioni iniziali” o path dependency**
 - Il cambiamento è molto difficile, ma **non impossibile**. Sono le dinamiche dell'attenzione, o **information processing**, a determinare un cambiamento radicale, che può esser descritto come un momento di rottura in una situazione di stabilità, detta anche **“punctuated equilibrium”** (Baumgartner e Jones 1991)
 - L'attenzione delle teorie della complessità per i comportamenti “emergenti” fa scoprire l'esistenza di **“self-organizing networks”** in cui attori pubblici e privati cooperano senza una direzione centrale

La policy inquiry → linee di ricerca → 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



Approcci teorici e linee di ricerca: mission (almost) accomplished!



I servizi pubblici locali in Italia: un esempio per molti usi

- In Italia all'inizio degli anni Novanta si presentano due problemi in contemporanea:
 - La crisi delle finanze pubbliche
 - La crisi del servizio idrico
- A livello nazionale, si interviene su questo quadro critico avviando due riforme, composte da moltissimi interventi legislativi:
 1. La riforma della Pubblica Amministrazione → Testo unico degli enti locali
 - obiettivo: decentramento di competenze a livello locale
 2. La riforma del servizio idrico → la legge Galli del 1993
 - obiettivo: superamento dei monopoli pubblici locali e della frammentazione dei gestori

Tra interessi di parte e implementazione

1. Dalla fine degli anni '90 i governi di diverso colore politico (cdx e csx) propongono la liberalizzazione dei servizi pubblici relativi a elettricità, gas, e anche servizi ambientali (idrico e rifiuti)
 - Lo strumento non è una riforma ad hoc, ma diversi interventi legislativi, tra i quali spesso disposizioni contenute nelle leggi finanziarie, per ad esempio per imporre l'obbligo di gara per l'affidamento dei servizi
 - In Parlamento, alcune forze politiche si oppongono all'obbligo di gara (cioè alle liberalizzazioni obbligate) per motivi diversi (Lega ≠ Partito Rifondazione Comunista)

partisan mutual adjustment!

2. Intanto a livello locale la legge Galli viene attuata sul territorio: privatizzazione dei gestori del servizio idrico, fusioni tra aziende, "esperimenti" su affidamenti con gara

Le complessità dell'implementazione e il garbage can

1. A livello nazionale, nel 2011 alcune forze politiche e sociali **promuovono un referendum** contro le privatizzazioni e le liberalizzazioni nel settore idrico. Negli anni successivi, il governo nazionale cerca di imporre nuovamente le gare per gli affidamenti **tramite le leggi di bilancio** o con decreti ad ho: la Corte costituzionale si esprime contro il governo

!!finestre di opportunità!!

**ridefinizione del problema in corso
d'opera: l'acqua come bene pubblico**

2. A livello locale, il servizio idrico integrato cambia solo in parte i propri connotati. I comuni scelgono strumenti molto diversi per attuare la riforma della legge Galli
 1. Alcuni creano grandi multi-utility a capitale misto
 2. La maggior parte opera privatizzazioni formali
 3. Le gare per l'affidamento del servizio idrico sono molto poche

**dinamiche bottom up di implementazione:
sperimentazione, ma anche path dependency**

Nelle scelte sugli affidamenti, conta... ???

Tabella 45: Servizi affidati per modalità di affidamento

Servizio affidato	Modalità di affidamento		
	Affidamento diretto	Affidamento tramite gara	Totale
Servizi locali di pubblica utilità	5.610	448	6.058
Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	4.327	289	4.616
<i>di cui raccolta, trattamento e fornitura di acqua e gestione delle reti fognarie</i>	2.435	124	2.559
<i>di cui raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti e attività di risanamento</i>	1.892	165	2.057
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore, aria condizionata	703	66	769
Trasporto e magazzinaggio	580	93	673
Altri servizi	4.926	148	5.074

Dati del Ministero dell'economia e delle finanze, anno 2015

Questioni aperte



Questioni aperte

- Anche la policy inquiry è soggetta a molte critiche da parte degli studiosi di approccio più razionale – mancanza di formalizzazione, imprecisione nel metodo, genericità...
- Ma è proprio dal dialogo, più che dallo scontro, tra approcci che è possibile migliorare anche le stesse teorie. In questa parte del manuale si individuano le critiche più specifiche alla policy inquiry e si propone una sintesi fruttuosa per le finalità prescrittive dell'analisi delle politiche

Quali questioni? (1)

- **La confusione tra il piano descrittivo e piano prescrittivo**: i razionalisti contestano alla policy inquiry la sovrapposizione tra fatti e valori, tra piano empirico e piano normativo: dire che l'implementazione è problematica non significa negare qualunque spazio per interventi progettati e razionali
- **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 - non sempre avanzare per piccole tappe è la soluzione più adeguata o meno costosa

Quali questioni? (2)

- **La confusione tra il piano descrittivo e piano prescrittivo**: i razionalisti contestano alla policy inquiry la sovrapposizione tra fatti e valori, tra piano empirico e piano normativo: dire che l'implementazione è problematica non significa negare qualunque spazio per interventi progettati e razionali
- **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 - non sempre avanzare per piccole tappe è la soluzione più adeguata o meno costosa

Quali questioni? (3)

- **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, come emerge anche dagli studi europei sui policy network
- **Una teoria pericolosa per la democrazia:** esiste una tensione tra politica e burocrazia, perché in democrazia è importante l'idea della responsabilità/accountability. Con il suo accento sulla continua ridefinizione dei ruoli, la policy inquiry rischia di non considerare questo aspetto. 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

Indicazioni dall'integrazione dei capitoli 3 e 4

Le osservazioni conclusive al corso di Gloria Regonini sono dedicate a sottolineare la complementarietà, e non l'incompatibilità, dei due approcci considerati:

- il modello 'razionale', 'logico', attento alle procedure logiche e al rigore scientifico
- e quello 'sociale' 'complesso', attento ai processi e alla conoscenza pratica

Policy Sciences

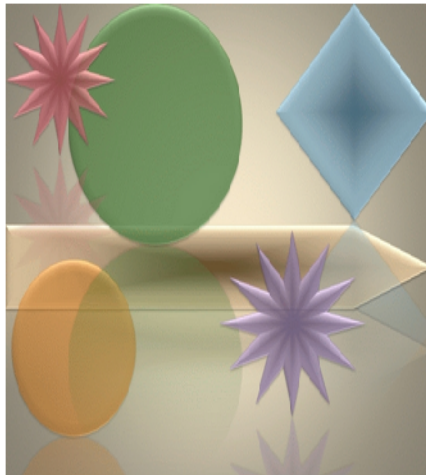
Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity

ISSN: 0032-2687 (Print) 1573-0891 (Online)



Indicazioni dall'integrazione dei capitoli 3 e 4

Come tenere insieme razionalità e ragionevolezza



Facoltà di Scienze politiche,
economiche e sociali

Università degli studi di Milano

POLITICHE PUBBLICHE

"Nel fare l'analisi delle politiche, la sfida è essere sia rigorosi, sia ragionevoli"

(Lynn, 1999, p. 26)

Prof. Gloria Regonini

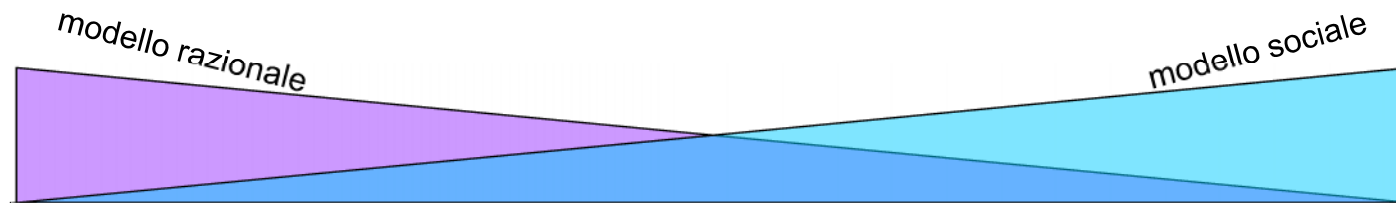
Questo sito raggruppa le informazioni sull'attività didattica e di ricerca di Gloria Regonini.

Indicazioni dall'integrazione dei capitoli 3 e 4

Tutto dipende dal tipo di problema, dai contesti, dalla replicabilità delle soluzioni.

-modello 'razionale', 'logico', attento alle procedure logiche e al rigore scientifico

-modello 'sociale' 'complesso', attento ai processi e alla conoscenza pratica'



problemi **ben strutturati**,
in contesti semplici,
con soluzioni già sperimentate

problemi **perversi**,
in contesti caotici
con soluzioni del tutto inedite

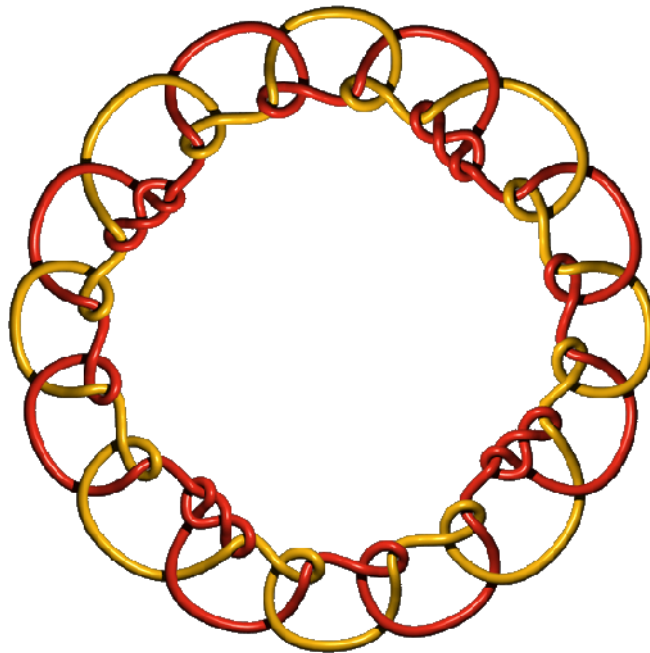
Indicazioni dall'integrazione dei capitoli 3 e 4

L'equilibrio tra le due impostazioni (attore razionale/attore sociale) non è facile, e va trovato caso per caso. Anche le più prestigiose riviste mandano sia inviti a sperimentare strade nuove, sia inviti alla prudenza.



Conclusione → la complementarità dei due approcci

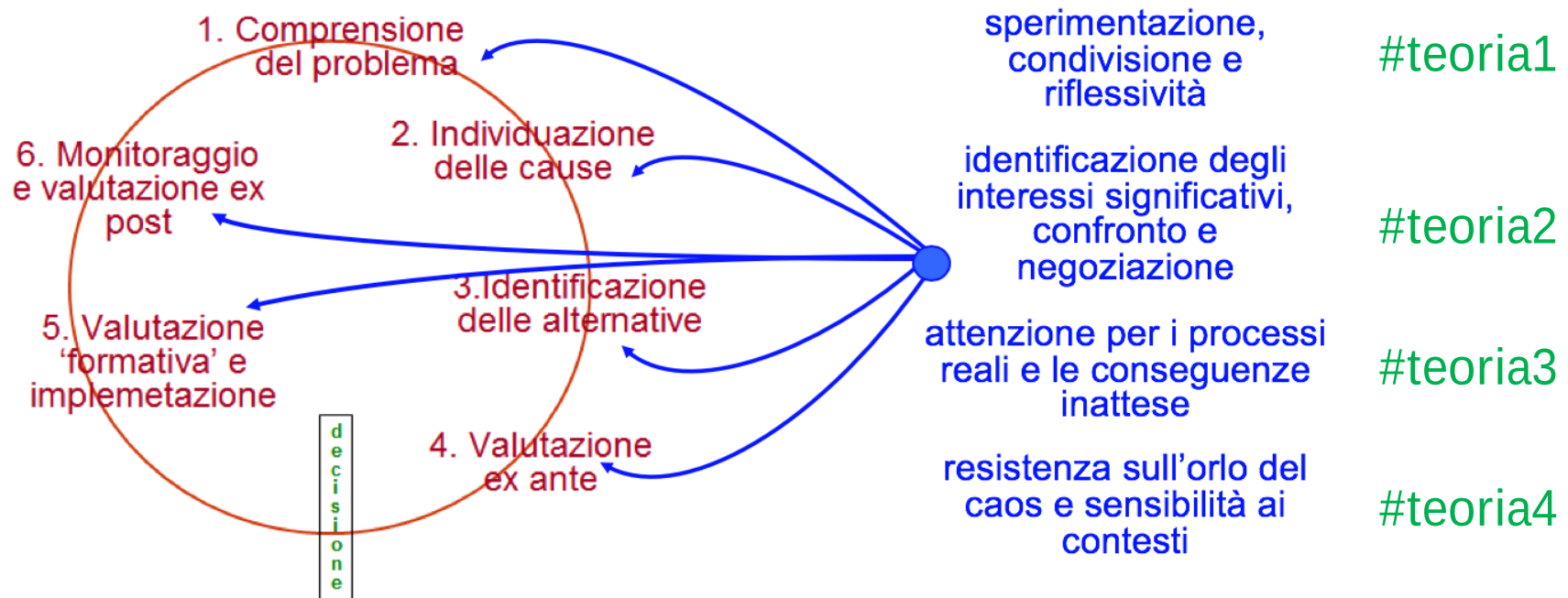
1. Ogni fase del ciclo della policy analysis può migliorare e diventare più incisiva se riesce a integrare gli strumenti forniti dal modello 'logico' con quelli forniti dalle diverse prospettive della policy inquiry



http://knotilus.math.uwo.ca/gallery/pov_image/roundsquare.png

Conclusione → la complementarità dei due approcci

2. Più precisamente, queste sono le risorse analitiche da integrare nelle diverse fasi:



Conclusione→ la complementarità dei due approcci→ il contributo della policy inquiry

1. Comprensione del problema

a. sperimentazione, condivisione e riflessività

attenzione ai frame impliciti: sono davvero così solidi e condivisi?
si può migliorare il riconoscimento reciproco delle ragioni degli uni e degli altri?

b. identificazione degli interessi significativi, confronto e negoziazione

quali interessi sono in gioco?
di quali risorse dispongono?
ci sono squilibri nelle risorse degli uni e degli altri?

c. attenzione per la complessità dei processi e per le conseguenze inattese

nelle nostre società, i problemi pubblici spesso hanno **una storia di passate policy:** perché si interviene di nuovo?
che cosa è andato storto?

d. capacità di resistere sull'orlo del caos e sensibilità ai contesti

nell'emergere del problema, hanno un ruolo le dinamiche da garbage can?
ci sono **soluzioni in cerca di problemi?**

Conclusione→ la complementarità dei due approcci→ il contributo della policy inquiry

2. Individuazione delle cause

a. sperimentazione, condivisione e riflessività

non solo evidenze quantitative, **ma anche qualitative**

non solo studi e ricerche, ma anche storie: contare, e raccontare

b. identificazione degli interessi significativi, confronto e negoziazione

ci sono **squilibri** tra gli interessi in gioco in termini **di capacità di elaborare argomenti e produrre dati?**

c. attenzione per la complessità dei processi e per le conseguenze inattese

nella costruzione di scenari futuri, vengono riconosciuti i margini di incertezza?

sono riconosciute le **interdipendenze** tra le variabili che entrano nei modelli?

d. capacità di resistere sull'orlo del caos e sensibilità ai contesti

sono stati raccolti dati su ciò che rende 'qui e ora' gli specifici destinatari della policy diversi dai destinatari **di altri luoghi e altri tempi?**

Importanza del contesto spazio-temporale

Conclusione→ la complementarità dei due approcci→ il contributo della policy inquiry

3. Identificazione delle alternative

a. sperimentazione, condivisione e riflessività

gli obiettivi sono stati verificati attraverso **processi partecipativi, o addirittura anche deliberativi?**

b. identificazione degli interessi significativi, confronto e negoziazione

le alternative cristallizzano i conflitti di interesse, o cercano di **mediarli?**

c. attenzione per la complessità dei processi e per le conseguenze inattese

le alternative sono formulate **in termini realistici?** sono realizzabili con gli strumenti di policy a disposizione?

d. capacità di resistere sull'orlo del caos e sensibilità ai contesti

nell'individuare le alternative, sono state considerate politiche 'leggere', basate sulla capacità di **auto-organizzazione dei destinatari?**

Conclusione→ la complementarità dei due approcci→ il contributo della policy inquiry

4. Valutazione ex ante delle alternative e decisione

a. sperimentazione, condivisione e riflessività

nella valutazione sono stati considerati criteri di **accettabilità** rispetto alle visioni del mondo dei destinatari?

b. identificazione degli interessi significativi, confronto e negoziazione

sono stati considerati i criteri delle pari opportunità e della **non sistemica penalizzazione di alcune categorie?**

c. attenzione per la complessità dei processi e per le conseguenze inattese

è stato considerato il criterio della **reversibilità delle scelte** e della 'configurazione su misura', in base alle esigenze delle diverse comunità di destinatari?

d. capacità di resistere sull'orlo del caos e sensibilità ai contesti

nella valutazione, sono state **considerate le difficoltà dei 'trapianti' di policy da contesti molto diversi?**

Conclusione→ la complementarità dei due approcci→ il contributo della policy inquiry

5. Valutazione 'formativa' e implementazione

a. sperimentazione, condivisione e riflessività

nell'impostare l'implementazione, è stato dato **spazio alla voce degli addetti 'in prima linea'**, a diretto contatto con i destinatari della policy? sono state creati punti di osservazione per capire come reagiscono i destinatari?

b. identificazione degli interessi significativi, confronto e negoziazione

gli interessi che hanno ostacolato l'approvazione della policy spesso ostacolano anche la sua implementazione. Sono stati identificati i **passaggi più vulnerabili**? Esiste una strategia di contenimento del danno?

c. attenzione per la complessità dei processi e per le conseguenze inattese

si è dedicata una grande attenzione a ogni dettaglio?

ci si è attrezzati per **imparare dagli errori**?

d. capacità di resistere sull'orlo del caos e sensibilità ai contesti

si è tenuto conto della **legge di Murphy**: "Se una cosa può andare male, andrà male"?

l'implementazione è stata adattata ai diversi contesti?

Conclusione→ la complementarità dei due approcci→ il contributo della policy inquiry

6. Valutazione ex post (summative evaluation)

a. sperimentazione, condivisione e riflessività

si è tenuto conto dei diversi punti di vista? **le evidenze sono presentate in modo da facilitare l'apprendimento**, garantire l'accountability, aumentare la capacità decisionale delle persone e delle organizzazioni coinvolte?

b. identificazione degli interessi significativi, confronto e negoziazione

'dire la verità al potere' è un'operazione complicata che può creare profonde divisioni. E' stata garantita a tutti gli attori la possibilità di **contestare la valutazione**?

c. attenzione per la complessità dei processi e per le conseguenze inattese

letta retrospettivamente, una policy mostra il suo effettivo significato. La forbice tra impatto atteso e impatto reale non racconta solo fallimenti, ma anche adattamenti, contenimenti delle emergenze. Si possono proporre **correttivi che facciano tesoro di questi scostamenti dal progetto**?

d. capacità di resistere sull'orlo del caos e sensibilità ai contesti

è stata utilizzata la capacità di **auto-valutazione degli individui e delle organizzazioni**?

dove passa il confine tra complessità e caos?