

Capitolo 4: La policy inquiry – l'analisi come problem solving sociale

Dal libro Regonini, Gloria (2001), Capire le politiche pubbliche, Bologna,
Il Mulino

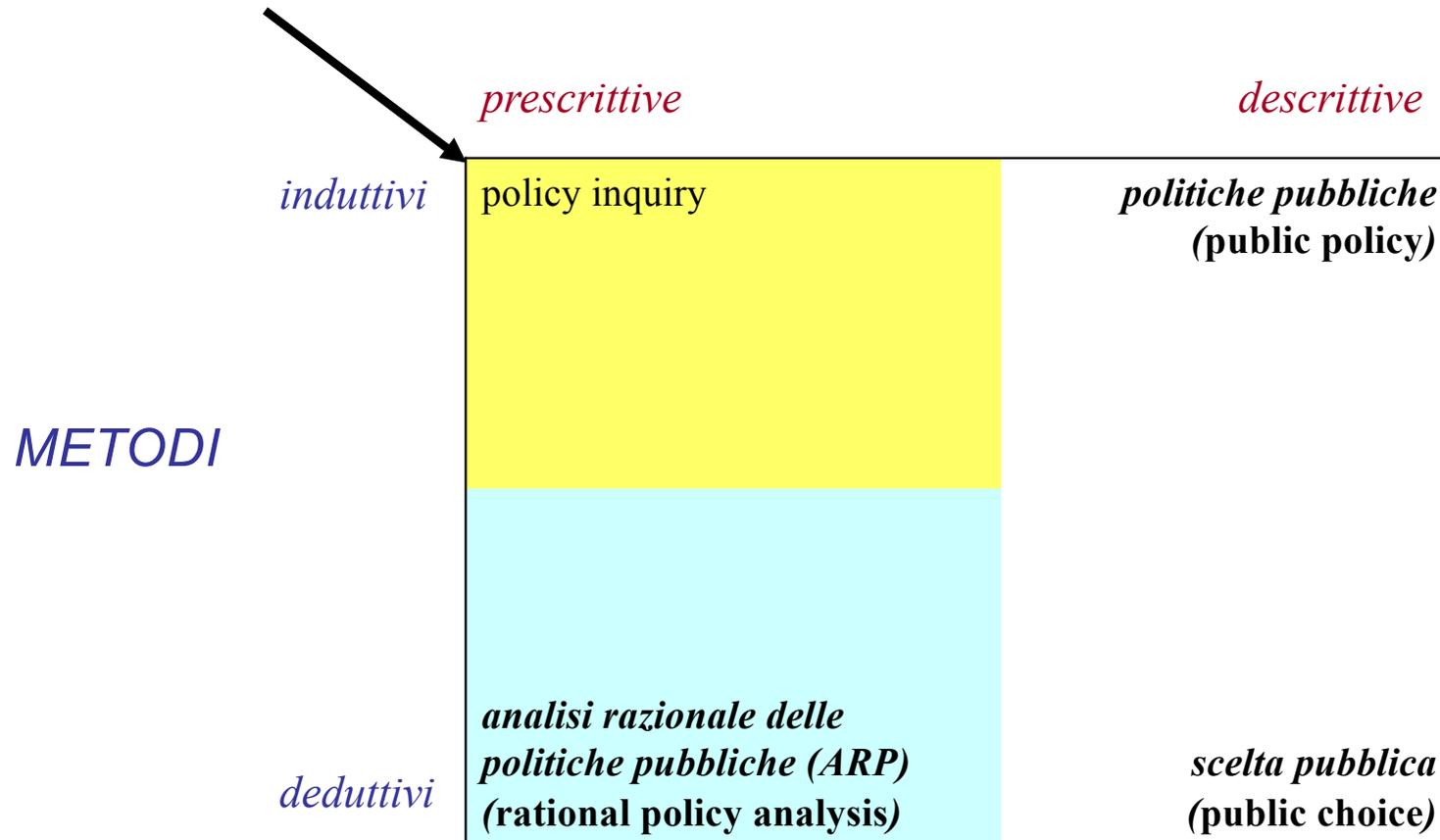
Corso Politiche Pubbliche MAPS, 2018/2019,
modulo Prof. Maria Tullia Galanti

Da dove arriviamo e dove andiamo

- Dopo l'approfondimento dell'analisi razionale delle politiche - ARP (cap. 3), questo capitolo presenta l'approccio della **policy inquiry** come insieme di teorie e linee di ricerca che, a partire dal confronto con ARP, sviluppano un approccio alternativo all'analisi delle politiche pubbliche come **problem solving sociale**
- Nel corso del capitolo si affrontano questi temi:
 - prime definizioni della policy inquiry
 - le tradizioni di studio che ispirano il paradigma della policy inquiry
 - quattro approcci teorici e le rispettive linee di ricerca della policy inquiry
 - il profilo dell'analista di policy attore nel problem solving sociale (\neq ARP)

Dove siamo

FINALITA'



Dove siamo

Contributo delle scienze sociali:
Sociologia
Scienza politica
Psicologia sociale
Antropologia
Teoria delle organizzazioni...

FINALITA'

prescrittive

descrittive

induttivi

policy inquiry

*politiche pubbliche
(public policy)*

METODI

deduttivi

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

*scelta pubblica
(public choice)*

La policy inquiry → Prime definizioni

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

Prime definizioni: due facce del problem solving

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


Problem solving


diversi strumenti

diverse attività



processo

raccontare

≠

≠

procedura

contare

GR

Il metodo della scoperta: dedurre \neq indurre

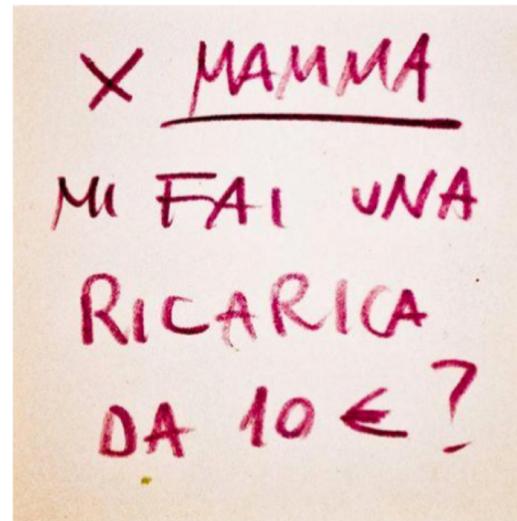
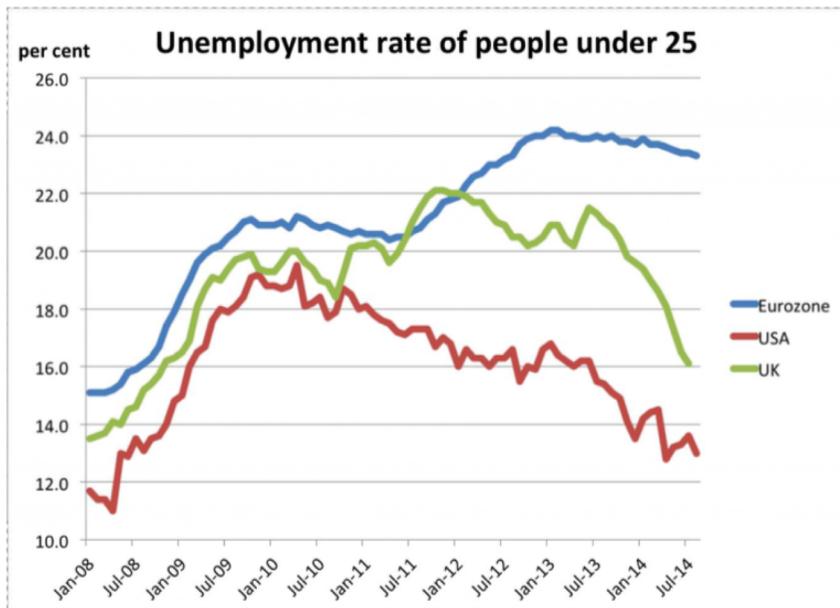


Analizzare le politiche: contare \neq raccontare

- Per l'ARP, se non puoi misurare una politica, non puoi migliorarla
 - Esempio: i trend dei dati sulla disoccupazione giovanile
- Per la policy inquiry, se non puoi convincere gli altri del valore dei dati sulla politica, non puoi migliorarla; se non riesci a condividere con gli altri una interpretazione sulla politica, non puoi migliorarla.
 - Esempio: le conseguenze della disoccupazione sui giovani

La policy inquiry Prime definizioni

Contare e raccontare



(DIS)OCCUPAZIONE GIOVANILE

IN MOSTRA AL SENZANOME
VIA BELVEDERE 11/B, BOLOGNA

MERCOLEDÌ 11 NOVEMBRE
ORE 19.00. ESSERCI :)

“Se non puoi misurarlo, non puoi migliorarlo”

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

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

Intervenire sulle politiche: procedura ≠ processo

- Procedura: una successione programmata di decisioni e verifiche che portano ad un risultato voluto

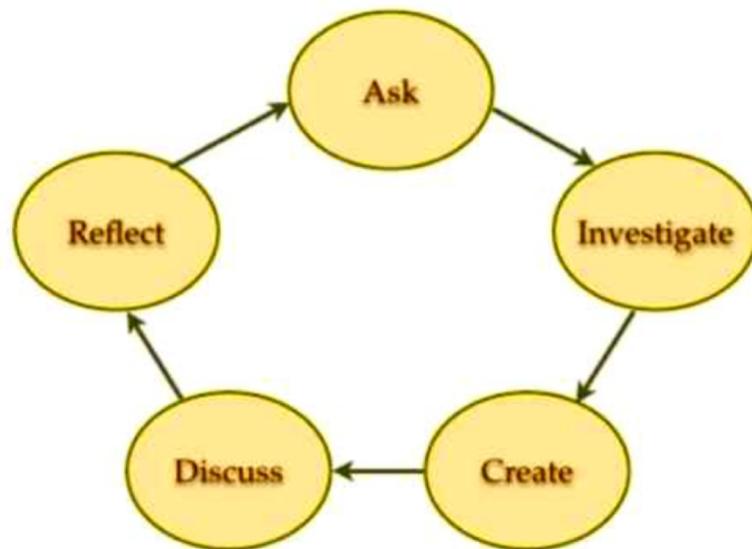
<https://www.youtube.com/watch?v=KIDupplEbSs>

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

<https://www.youtube.com/watch?v=dxWDqLzSjms&N>

Prime definizioni: una strategia di soluzione dei problemi

INQUIRY CYCLE



- **Perché il termine *inquiry***
Fondamentali sono le applicazioni in pedagogia di questa strategia di soluzione dei problemi e avanzamento della conoscenza: v. **inquiry-based learning**.
- “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/>

Dalla social inquiry alla policy inquiry

- La social inquiry secondo la **Stanford University**:

- *WHY*

*Human beings are social animals. To understand human behavior and exercise responsible citizenship, you'll need tools that allow you to explore and study the **behaviors and propensities** at the root of society as well as the ways in which those behaviors and propensities vary across space, time, and individual circumstances.*

<https://undergrad.stanford.edu/programs/ways/ways/social-inquiry>

- La policy inquiry è l'etichetta che nel manuale raggruppa tutti gli approcci che considerano le politiche come interazioni: le politiche sono progettate, implementate, subite o godute da esseri umani che agiscono come attori sociali, e non in isolamento

Prime definizioni: policy inquiry

- Un diverso approccio al problem solving: considerare le politiche non come sequenze di interventi, ma come **interazioni sociali**: tali interazioni strutturano sia le premesse (la definizione dei problemi) che i prodotti (le soluzioni) delle politiche.
- L'idea delle politiche come interazioni sociali viene sviluppata a partire dalla tradizione del pragmatismo americano.
- Il termine si ritrova nell'opera di John Dewey del 1939: *Logic: the theory of inquiry* – andare alla ricerca dell'ignoto per risolvere un problema
- *l'inquiry inizia come una risposta a un ostacolo nel fluire delle azioni, quando chi va in avanscoperta incontra una situazione problematica [Schön e Rein 1994, 52]*

Prime definizioni: policy inquiry

- **Il disincanto**: la policy inquiry mira ad una ricostruzione realistica dei processi di policy
 - *l'esperienza dimostrò che la nostra capacità intellettuale di misurare i fallimenti era molto maggiore della nostra capacità collettiva di avere successo nel modificare il comportamento umano [Wildavsky 1992, xxvi]*
- **L'impegno**: tale ricostruzione serve a trasformare questa conoscenza in uno strumento di intervento appropriato, non ottimo
 - *la diagnosi si manifesta attraverso l'intervento [Schön 1971]*

Prime definizioni: policy inquiry e democrazia

- *la policy inquiry deve riflettere la complessità e la confusione del mondo politico, con i suoi tradeoff, le sue 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]*

Prime definizioni: utilità della policy inquiry

- In alcune politiche pubbliche, l'approccio razionale si rivela incompleto: anche quando il problema è percepito come importante da tutti, e quando si conoscono le soluzioni per trattarlo, capita che i protagonisti dell'interazione sociale (cittadini, politici, gruppi di interesse, associazioni etc.) adottino **comportamenti completamente diversi** da quelli attesi.
- Esempio: il fallimento delle politiche per l'utilizzazione della terapia del dolore... e altre conseguenze inattese

L'utilità dell'inquiry: la 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
- (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

- (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

- (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
- Il Sole 24 ore, **04/10/10**
Ignorata la legge contro il dolore → fallimento della policy
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 è seguita una crescita modesta, l'8% in più 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.

Perchè il fallimento? Interazione sociale, cultura e conseguenze inattese

- Un altro aspetto di questo problema di policy riguarda l'utilizzo di farmaci analgesici in sala parto (partoanalgesia): la questione dell'epidurale

R.it | Cronaca

Epidurale, viaggio nel Paese del parto indolore: "Al Sud è ancora una chimera"



la Repubblica.it

Archivio

Sei in: Archivio > la Repubblica.it > 2016 > 07 > 24 > Una su cinque la sceglie ...

Una su cinque la sceglie ma mancano gli anestesisti

GENOVA.

In Liguria, più di un parto naturale su cinque avviene con l'epidurale. «E il trend è stabile, negli ultimi tre anni», indicano i funzionari della Sanità della Regione. Undici i punti nascita regionali: nove garantiscono l'epidurale h24,

In molti ospedali in sala parto l'anestesia si fa poco e spesso costa. Ecco le città più e meno virtuose

di MICHELE BOCCI



24 luglio 2016

NELLE sale parto italiane si soffre più del dovuto, oppure si paga. L'epidurale in molte strutture pubbliche, soprattutto al Sud, è ancora una chimera e anche dove è disponibile i dati sono spesso molto distanti dal cosiddetto "golden standard", che prevede l'utilizzo dell'analgesia per almeno il 30% delle partorienti (conteggiando anche quelle che fanno il cesareo). Capita spesso che trattamenti già programmati saltino

Sei in: Archivio > la Repubblica.it > 2018 > 02 > 23 > L'Oms: un diritto i parti...

L'Oms: un diritto i parti indolori ma l'Italia è ancora agli ultimi posti

Le nuove linee guida raccomandano di garantire l'epidurale alle donne che lo chiedono Eppure da noi si fa solo in un caso su cinque

la questione della partoanalgesia può essere interpretata in modo diverso dalle partorienti: opportunità o rischio? non contano solo le risorse finanziarie e organizzative: anche gli aspetti espressivi e culturali giocano un ruolo

Sei in: Archivio > la Repubblica.it > 2016 > 12 > 20 > "Più parti senza dolore c...

"Più parti senza dolore con l'epidurale"

AUMENTARE i parti senza dolore in Lombardia, grazie all'uso dell'epidurale. Visto che oggi sette ospedali lombardi su dieci arrancano su questo fronte, e fanno poche procedure poiché costretti a fare i conti con risorse troppo limitate. È la proposta alla base di un ordine del giorno al bilancio regionale

Sei in: Archivio > la Repubblica.it > 2016 > 07 > 24 > Dai massaggi ai bagni cal...

Dai massaggi ai bagni caldi crescono tecniche alternative

FIRENZE.

Epidurale gratuita negli ospedali di Firenze. A Careggi, su 3mila parti naturali l'anno mille avvengono con l'epidurale. Le gestanti possono scegliere liberamente, dopo una valutazione dei medici, la prestazione più rassicurante. La scelta avviene dopo un'informazione data durante la gravidanza sulle varie tipologie di anestesia e analgesia, nell'ambito dei corsi di preparazione al parto. Nel 2015 è stata praticata in 446 casi. Rispetto a qualche anno fa la percentuale si è ridotta a favore di altre tecniche di rilassamento come il massaggio o il bagno in acqua calda.

**→ in risposta al fallimento della policy:
la policy inquiry suggerisce di guardare alle
dinamiche sociali**

La policy inquiry: affermazione del paradigma

- Nel tempo, diversi approcci allo studio delle istituzioni hanno proposto **un modo diverso di guardare alle politiche**, considerandole non come “ricette” ma come “armonie”, non come “procedure” ma come “processi”. Ognuno di questi approcci muove da una critica della conoscenza esistente ai tempi (anni 40, anni 60, anni 90), e propone elementi che tutti insieme ispirano l’approccio analitico e teorico della policy inquiry:
 - Il pragmatismo come filosofia pubblica
 - La nuova scienza dell’amministrazione
 - Il ruolo degli interessi organizzati
 - Le difficoltà dell’implementazione
 - Reinventare il governo

Affermazione del paradigma: il pluralismo e il pragmatismo

- Questo approccio si fonda sul principio del **pluralismo delle opinioni**, che è pietra miliare del costituzionalismo americano: non è la convergenza di opinioni, ma la difformità di punti di vista a tener viva una democrazia
- Questa idea ispira anche il **pragmatismo come filosofia pubblica**:
 - *è una tradizione filosofica che considera la verità come la conoscenza che **fa una differenza nelle azioni**, nei comportamenti o nelle conseguenze per le nostre vite [Churchmann e Mitroff 1998]*
 - *la saggezza si sviluppa non quando alcune persone competenti cercano un ordine politico ideale attraverso la scoperta di verità assolute, ma piuttosto quando aiutano a mantenere una comunità politica equilibrata **attraverso (...) proposte provvisorie e sostituibili** [Ricci 1993]*
- → la premessa è il **pluralismo**, lo scopo è **applicativo e prescrittivo**

Affermazione del paradigma: la nuova scienza dell'amministrazione (anni 40)

- All'inizio del '900, si diffonde l'idea che lo studio della pubblica amministrazione debba diventare una scienza rigorosa
 - Con il New Deal di Roosevelt, si sviluppano numerose agenzie autonome per l'implementazione delle politiche regolative → si modifica il disegno originario della separazione dei poteri tra politica e amministrazione
 - Herbert Simon nel 1947 pubblica ***The administrative behaviour***: grazie all'**osservazione dei comportamenti**, si riconosce che il fenomeno della crescita delle agenzie mostra che l'implementazione **NON è mera esecuzione** di direttive calate dall'alto, ma un problema di **coordinamento** tra organizzazioni diverse
- il comportamentismo in scienza politica e in scienza dell'amministrazione presta **attenzione ai comportamenti concreti**

Affermazione del paradigma: il ruolo degli interessi organizzati (anni 40-50)

- Nei settori delle politiche infrastrutturali (anni 40-50), scienziati dell'amministrazione americani come Selznick mostrano la capacità degli interessi organizzati di condizionare l'attuazione di grandi opere pubbliche → anche i destinatari delle politiche hanno risorse sufficienti per ribaltare le scelte adottate dalle istituzioni rappresentative, restando nella legalità
- I politologi pluralisti come Lindblom mostrano che gli stessi dirigenti pubblici rappresentano i propri specifici interessi di parte
 - Norton Long nel 1954 scrive: *per quanto possa essere attraente un amministrazione che riceve i suoi valori dai policy makers (...) quest'idea ha un difetto fondamentale: non si accorda con i fatti della vita amministrativa*

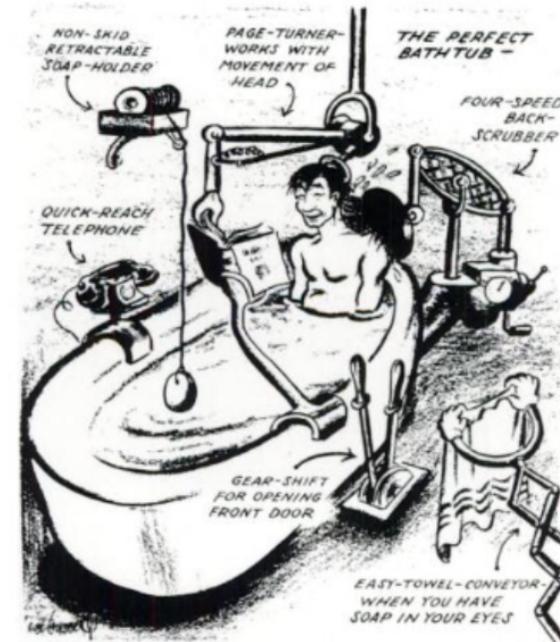
→ nelle poliarchie (Dahl) anche l'implementazione **non è mera esecuzione**, ma dinamica di potere

Affermazione del paradigma: le difficoltà dell'implementazione

- Negli anni 60, dalle grandi speranze sulle riforme sociali alle grandi delusioni – nonostante gli avanzamenti della tecnica
 - Easton 1971: *verso la fine degli anni '60 stava diventando chiaro che le decisioni vanno tenute distinte nettamente e sistematicamente dai loro effetti sociali. La strada verso la catastrofe sociale è lastricata delle migliori intenzioni*
 - Weiss 1987: *niente sembrava funzionare come doveva*

IMPLEMENTATION

Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky



1973

How Great Expectations in Washington
Are Dashed in Oakland; Or,
Why It's Amazing that
Federal Programs Work at All,
This Being a Saga of the
Economic Development Administration
as Told by Two Sympathetic Observers
Who Seek to Build Morals on a
Foundation of Ruined Hopes

Affermazione del paradigma: reinventare il governo (anni 80 e 90)

- Dalla constatazione dei fallimenti della politica/del pubblico, negli Stati Uniti e in Gran Bretagna la dottrina politica neo liberista (riscoperta dei meriti del mercato, delle comunità locali, di strumenti alternativi alla regolazione pubblica) si salda con una visione 'anti' o 'post' manageriale nelle scienze del management
 - A tal proposito Edwards scrive: *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*
- Negli USA, nel 1992 Osborne e Gaebler pubblicano *Reinventing Government*, un manifesto della riorganizzazione amministrativa, che propone una impostazione **bottom-up** e un ricorso ai processi di **sperimentazione dal basso**

La policy inquiry → l'affermazione del paradigma

Reinventare il governo

L'esperimento americano del 1992

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

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

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

Bottom-up review

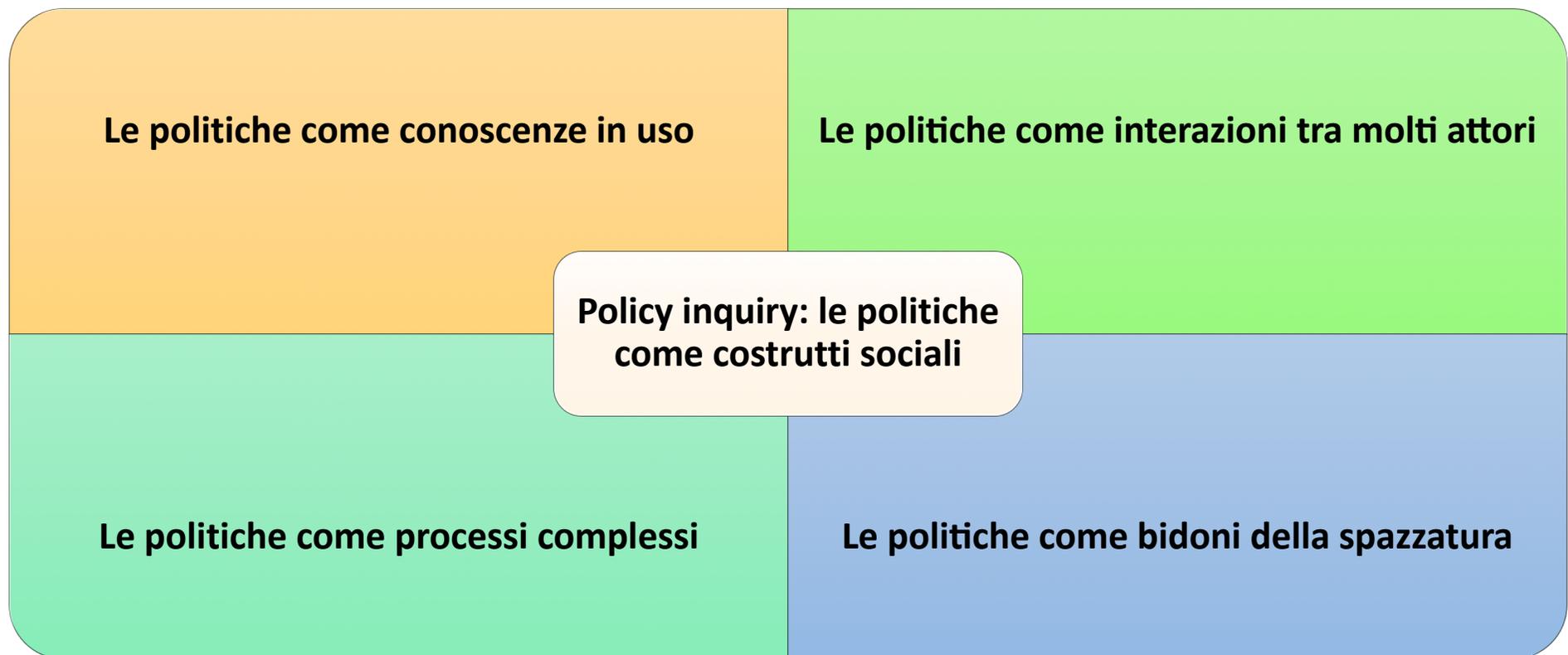
Dal reinventare il governo alle behavioral policies (anni 2000)



“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.”

- La riflessione continua sui difetti del management e del governo porta in tempi più recenti a enfatizzare **il ruolo delle tecnologie** nell’elaborazione e nell’implementazione delle politiche – internet prima, social media poi. Es.US Behavioral policies 2010-2015

Dalle origini alle 4 teorie della policy inquiry



Dalle 4 teorie alle linee di ricerca e applicazioni



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

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

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

Teoria



Applicazione: L'analisi come....

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



pratica sociale riflessiva

2. Le politiche come **interazioni**



aggiustamento reciproco tra interessi di parte

3. Le politiche come **processi**



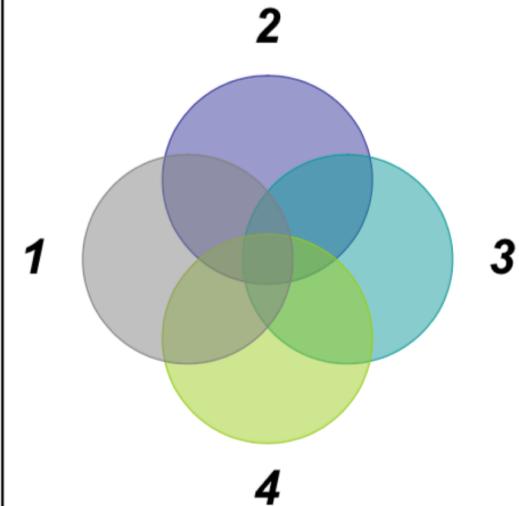
incrementalismo sconnesso

4. Le politiche come **bidoni della spazzatura**



(ingegneria dell'intelligenza) gestione della complessità

le quattro prospettive in parte si sovrappongono



Teoria 1: Le politiche come conoscenze in uso

- A differenza della mera raccolta di dati e informazioni, per il pragmatismo la conoscenza ha l'obiettivo di ridurre la distanza tra le cose come sono e come vorremmo che fossero.
- Le teorie delle conoscenze in uso partono da diverse visioni su **come si produce la conoscenza** dei fatti sociali, per poi sviluppare diverse applicazioni di tali conoscenze alle politiche pubbliche.
- Il modo in cui si sviluppa la conoscenza dei fatti sociali è la chiave per capire come nascono le politiche pubbliche e come si può intervenire per modificarle:
 - si osserva come si formano le **idee** sui problemi sociali
 - si osserva come ci convinciamo delle loro **cause**
 - si osserva come si scelgano alcune **soluzioni** e non altre



Un dialogo
costante tra
teorie/ipotesi e
fatti empirici

Dalla critica dell'approccio razionale ad altre teorie sulle conoscenze in uso

- L'approccio **razionale**, o della **razionalità sinottica**, ha una visione specifica del rapporto tra conoscenza e politiche. Nella ARP si dà per scontato che la conoscenza sia :
 - **oggettiva**, perchè si può sempre distinguere i fatti dai valori
 - **sistematica**, perchè la conoscenza può, grazie agli sviluppi della tecnica, esser completa
 - **universalmente riconoscibile e disponibile** → fiducia nel potere di dati
- La policy inquiry sfida i presupposti dell'approccio razionale, e sviluppa una diversa proposta su come si forma e si utilizza la conoscenza
 - Due principali limiti dell'approccio razionale
 1. **ridimensionare il bisogno di informazioni**
 2. **riconoscere il legame tra raccolta delle informazioni e decisione**

Dalla critica dell'approccio razionale ad altre teorie sulle conoscenze in uso

- Due principali limiti dell'approccio razionale:

1. ridimensionare il bisogno di informazioni

- Lindblom critica la fame di informazioni: anche avendo dati completi e risultati univoci, non necessariamente riescono a sormontare **altre fonti di giudizio** che contano per i policy makers e i policy takers, come le esperienze personali, le valutazioni dei pari etc.
- Anche von Hayek riconosce che è possibile dissociare il requisito della perfetta informazione dal mercato → il mercato ha la funzione di **attribuire un prezzo ai beni**, e di segnalare i casi in cui ciò non è possibile. La policy inquiry riprende le idee di Hayek sul mercato e propone che siano i cittadini e le comunità a simulare le logiche del mercato, attraverso **la sperimentazione dal basso**

2. riconoscere il legame tra raccolta delle informazioni e decisione

- ogni analista ha in partenza una **soluzione preferita**, che spesso lo guida nella ricerca delle informazioni e lo condiziona nella lettura dei dati.
- la policy inquiry preferisce **il confronto tra verità parziali** rispetto alla pretesa di un controllo totale della conoscenza: secondo Lindblom [1980], *la società deve cercare le buone politiche (...) attraverso la competizione delle idee, non attraverso l'abilità analitica di un re-filosofo o di un'analogia élite di intellettuali.*

La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → 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 diversi approcci al tema dell'utilizzazione della conoscenza.

In una prospettiva storica, due approcci meritano di essere ricordati

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

Altre teorie sulle conoscenze in uso: la razionalità limitata (Simon)

- Ad ispirare (anche) la policy inquiry è l'opera di Simon, che critica l'approccio razionale mettendo al centro dell'osservazione il comportamento degli individui
- Simon propone l'idea della **razionalità limitata**: gli esseri umani raccolgono poche evidenze, non coerenti tra loro, e selezionano la prima soluzione soddisfacente **trovata**, non la soluzione ottima

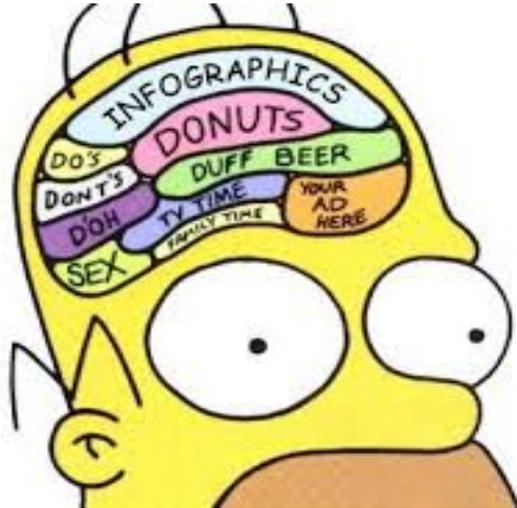
L'individuo umano è essenzialmente costruito come una macchina che processa le informazioni in modo seriale. Pertanto può elaborare solo una o due idee per volta. Questo fatto fondamentale ha una vasta gamma di conseguenze sul comportamento (Simon, 1966).

Altre teorie sulle conoscenze in uso: la razionalità limitata (Simon)

Differenze rispetto all'ARP secondo Regonini:

- 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-off, 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.

Homer: razionalità limitata e scelte routine



La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso

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

La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso

Il Sole **24 ORE** Accedi ▾ domenica²⁴ casa²⁴ moda²⁴ food²⁴ motori²⁴
shopping²⁴ radio²⁴ altri ▾
Italia | Mondo | Norme e Tributi | Finanza&Mercati | Impresa&Territori | Nova24 Tech | Plus24 Ri
Agorà Nòva100



Controvento
Sopravvivere alle proprie intuizioni e agli inganni altrui
di Matteo Motterlini 

2 NOVEMBRE 2015 - 09:36

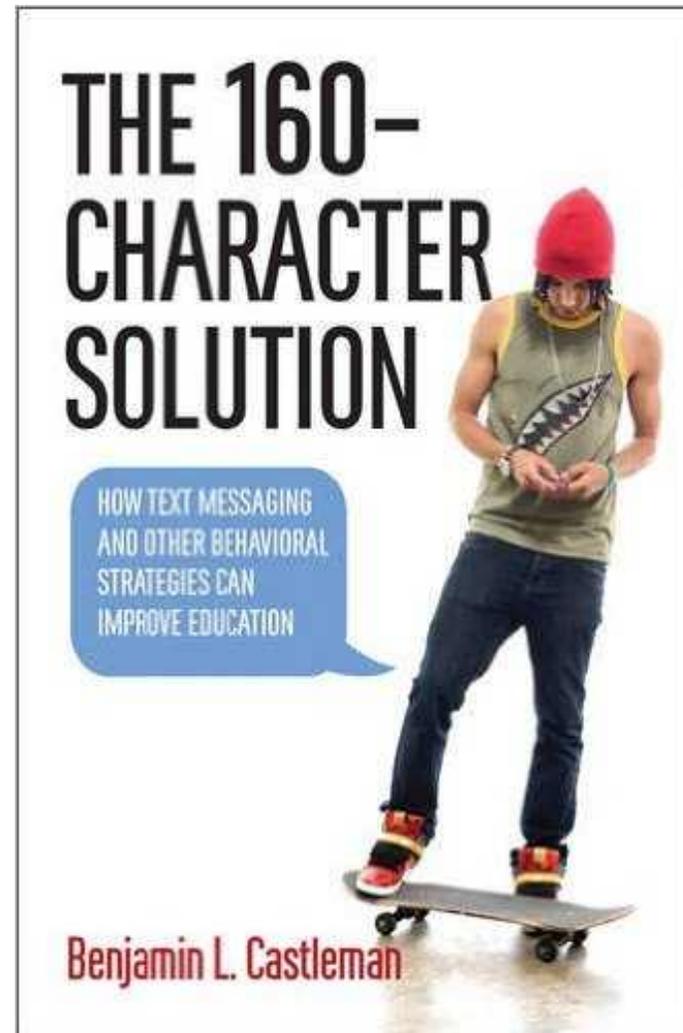
Governi efficienti una “spinta gentile” alla volta

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 cominciasse 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 → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso → 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 sms.



Altre teorie sulle conoscenze in uso: la razionalità limitata (Simon)

- Nonostante le forti differenze tra ARP e teoria della razionalità limitata, il nome di Simon ricorre anche nel terzo cap. di Regonini, 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.
- 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)

La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso → l'approccio in termini di razionalità limitata

“A wicked problem is a problem that is difficult or impossible to solve because of incomplete, contradictory, and changing requirements that are often difficult to recognize”.

(https://en.wikipedia.org/wiki/Wicked_problem)

Nature of Policy Problems

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

da [PPA 691 – Seminar in Public Policy Analysis , www.csub.edu/~rdaniels/PPA_691_Lecture3-4.ppt](http://www.csub.edu/~rdaniels/PPA_691_Lecture3-4.ppt)

Altre teorie sulle conoscenze in uso: la razionalità limitata (Simon)

- 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':
 - 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)
 - 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
 - Le categorie con cui sono definiti i problemi e le soluzioni sono profondamente radicate in **norme sociali e in convenzioni culturali → da qui si arriva alla seconda importante teoria delle conoscenze in uso: il costruttivismo sociale**

Altre teorie sulle conoscenze in uso: il costruttivismo sociale

- Le norme sociali e delle convenzioni culturali influenzano il modo in cui leggiamo la realtà e le politiche pubbliche
 - il costruttivismo sociale è un approccio che *“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
- Le istituzioni sociali incarnano le norme condivise: *“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 sono 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.)

Dalla linearità dell'approccio razionale alla circolarità nella policy inquiry



Altre teorie sulle conoscenze in uso: il costruttivismo sociale

- Le istituzioni sociali e le politiche sono **creatrici di senso**: il costruttivismo permette di vedere nelle politiche anche gli aspetti espressivi e le implicazioni simboliche
 - Da un simbolo condiviso scaturiscono idee, ma anche sentimenti → ecco perché esistono anche le cosiddette «politiche simboliche» che hanno comunque i loro effetti: «L'impatto di una politica include tanto gli effetti tangibili quanto quelli simbolici (...) Gli individui (...) spesso giudicano le politiche pubbliche per le loro buone intenzioni più che per i risultati tangibili. La popolarità generale e l'apprezzamento pubblico per un programma possono non essere correlati al suo reale impatto rispetto ai risultati desiderati» [Dye 1987]
- Decidere **se e dove intervenire** ha anche a che fare con la dimensione simbolica e espressiva → alcune questioni di policy sono considerate prioritarie per una società e non per altre, altre questioni sono prioritarie oggi e non lo erano ieri, o viceversa.

La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso → 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.

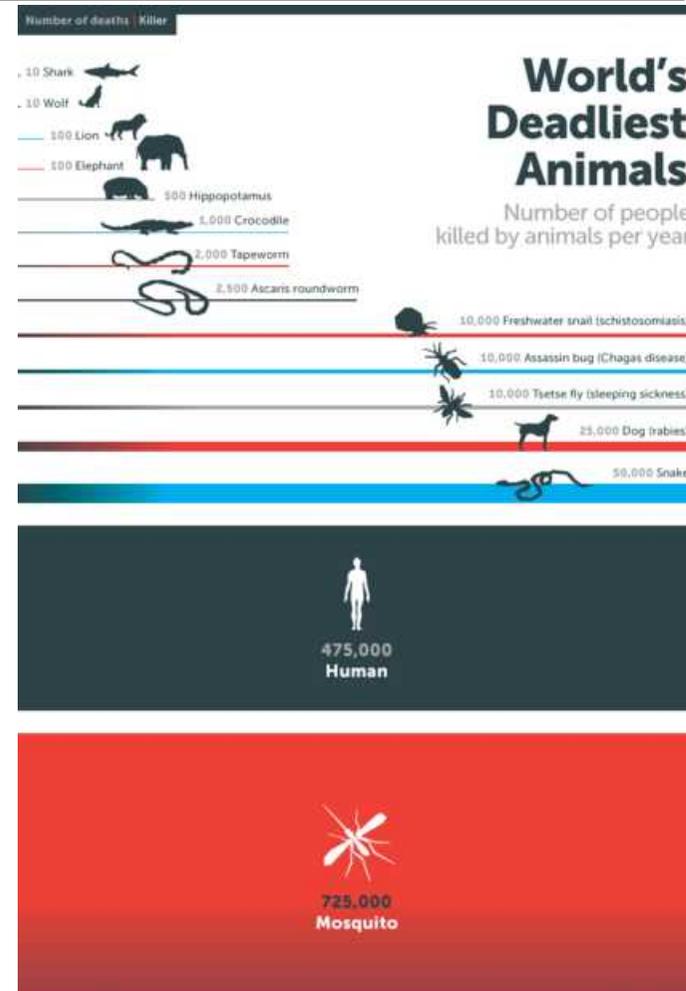
- Il lavoro minorile
- I danni dell'ubriachezza
- La sicurezza sui luoghi di lavoro
- Lo spreco di energia
- I diritti dei conviventi
- Il diritto alla privacy in ambito sanitario

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 → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso → 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; Ramanahni et al. doi.org/10.1177/10554266103850218; TAO (vector-biology.org/06589VCI); Linnell et al. doi.org/10.1002/ajpa.20100; Packer et al. doi.org/10.1016/j.jrnl.2010.07.001; Alessandro De Maddalena. All calculations have wide error margins.

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

Un esempio: impariamo l'Italiano negli anni 50

Rai Scuola Diretta TV Guida TV Programmi Argomenti Lezioni Speciali Oggetti Interattivi Giochi Foto Gallery Eventi Live Webdoc



The video player shows a yellow background with the word 'storia' repeated in various sizes and orientations. A central play button is overlaid on a small image of a man in a suit. The video progress bar at the bottom indicates 0:00 / 28:31.

f **t** **in** **G+**

L'ALFABETIZZAZIONE. STORIA SOCIALE D'ITALIA 1945/2000

Nell'immediato dopoguerra, e all'indomani del crollo del fascismo, circa un ottavo della popolazione italiana - vale a dire almeno sei milioni di cittadini - non sa né leggere né scrivere. L'analfabetismo è una piaga sociale che presenta caratteri particolarmente gravi soprattutto nei centri rurali del Mezzogiorno. Il governo italiano fa fronte a questa emergenza emanando, il 17 settembre del 1947, un decreto-legge che istituisce le scuole popolari. Un altro forte contributo al progresso culturale della nazione proviene dalla televisione di Stato, che negli anni Sessanta affronta il problema dell'alfabetizzazione attraverso il video. Con l'inizio degli anni Settanta le lotte operaie rivendicano sì maggiori salari, ma anche il diritto all'istruzione. Nel 1972 vi sarà la conquista delle "150 ore" nel rinnovo

<http://www.raiscuola.rai.it/articoli-programma-puntate/l-alfabetizzazione-storia-sociale-ditalia-19452000/7120/default.aspx>

Un esempio: impariamo l'Italiano negli anni 2000

Rai Cultura ITALIANO
il grande portale della lingua italiana

PROGETTO COFINANZIATO DA
UNIONE EUROPEA
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
FONDO EUROPEO PER L'INTEGRAZIONE DI CITTADINI DI PAESI TERZI

In collaborazione con **Rai Teche**
MINISTERO DELL'INTERNO

Cerca nel sito...

IL PROGETTO ▾ IMPARIAMO L'ITALIANO ▾ NAVIGA NELL'ITALIANO CULTURA CIVICA E VITA CIVILE ▾ INIZIATIVE TERRITORIALI ▾

IMPARIAMO L'ITALIANO

LIVELLO ELEMENTARE A1

LIVELLO ELEMENTARE A2

LIVELLO INTERMEDIO B1

LIVELLO INTERMEDIO B2

L'accordo di integrazione

L'accordo è uno strumento per facilitare l'integrazione del cittadino straniero. Con la stipula dell'accordo lo straniero si impegna a raggiungere specifici obiettivi di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. Lo Stato si impegna a sostenere il processo di in [...]

<http://www.italiano.rai.it>

La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso → Il costruttivismo sociale

Anche questo approccio ha implicite 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.

Come evitare la trappola del costruttivismo sociale

- Secondo la policy inquiry, l'enfasi sulle norme condivise:
 - serve a esser consapevoli della varietà delle percezioni e dell'importanza dei simboli nelle diverse culture
 - **NON serve se si traduce in immobilismo**: il riconoscimento della esistenza di diverse percezioni dei problemi deve mantenere aperta una ragionevole prospettiva di cambiamento: «compito dell'analisi **NON** è produrre raccomandazioni decisive, ma 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**

- Ma come si fa ad arrivare a questa “ragionevole prospettiva di cambiamento” se le convinzioni sociali sono radicate, e se i simboli sollevano emozioni???



Come evitare la trappola dell'immobilismo: la teoria dei "frames"

- Secondo la policy inquiry, per perseguire un cambiamento condiviso è necessario focalizzare l'attenzione su come i problemi sono strutturati, o meglio...
 - "inquadrati" "incorniciati"
- I "frames" sono **le strutture cognitive cui facciamo corso per ricondurre l'ignoto al noto**. I frames consentono di organizzare informazioni e credenze: 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]

I frames per vedere le politiche

- “le decisioni sono strutturate (framed) dalle convinzioni che definiscono il problema che deve essere affrontato, dalle informazioni che devono essere raccolte e dalle dimensioni che devono essere valutate. Chi prende la decisione adotta paradigmi che gli raccontano **da quale prospettiva** vedere un problema, **quali questioni** porsi e **quali tecnologie** adottare” [March 1994]
- “queste strategie cognitive (scripts, schemi, frames) sono metodi efficienti usati dai policy makers per assimilare le nuove informazioni nel corpo delle loro precedenti cognizioni. **Così semplificano le decisioni**, perché consentono ai decisori di vedere un problema attuale come un altro caso di qualcosa già visto in passato e compreso, vero o falso che sia [Weiss 1982]

Dal contenuto dei frames alle soluzioni

- Da come si inquadra il problema derivano le soluzioni: esempio: lo stesso problema può avere diversi inquadramenti che corrispondono a diverse soluzioni (in termini di valori, e in termini di strumenti di policy)

L'immigrazione: una questione di sicurezza



Matteo Salvini ✓
@matteosalvinimi

Segui

Che bello il modello di "integrazione" della sinistra: accogliere senza limiti centinaia di migliaia di finti profughi che pretendono! Con [#DecretoSalvini](#) porte aperte solo a veri rifugiati, TOLLERANZA ZERO verso clandestinità, accordi con tutti i Paesi di provenienza e RIMPATRI.



Matteo Salvini ✓
@matteosalvinimi

Segui

Un'accoglienza senza limiti e senza regole porterebbe al disastro, è così difficile da capire?
Critichino quanto vogliono, io non mi fermo!



Migranti, la Caritas va all'attacco: "Salvini? Va contro il Van..."

Il numero uno della Caritas tuona contro Salvini: "L'indebolimento del sistema di accoglienza diffusa aggraverà le difficoltà dei migranti"

ilgiornale.it

16:55 - 7 ott 2018

L'immigrazione: una questione economica



Segui

#DecretoSalvini: misure di facciata che non affrontano problema principale: avere leggi che non permettono sistema controllato **#immigrazione**, anche lavorativa, e scarsi percorsi d'inserimento. Esclusione e precarietà favoriscono delinquenza, non colore pelle.

@CostHermanin



Segui

#Salvini: “Nel decreto sicurezza chiusura entro le 21 dei **#negoziattietnici**”

Ogni giorno il vicepremier trova un nuovo nemico da attaccare.

E ogni giorno noi ci schieriamo dalla parte di chi lavora, rischia e vende.

Qualunque sia il colore della pelle.



- L'inquadramento del problema di policy suggerisce e anticipa le soluzioni preferite
- L'inquadramento del problema/il frame deriva da precedenti convinzioni, supportate da fatti (spesso selezionati per suffragare tali convinzioni)
- I frames consentono di leggere le situazioni inedite con lenti che assicurino **la loro compatibilità con le scale valoriali** e la distribuzione delle risorse legittimate da una società o da un gruppo [Douglas e Wildavsky 1982]

Una chance: la plasmabilità dei frames

- Ebbene... ma se i frames sono così potenti nello strutturare problemi e soluzioni... come si fa a intervenire sui frames? Come è possibile se questi si fondano su convinzioni e credenze che gli individui maturano nel corso della loro intera vita?
- Secondo Regonini, la teoria dei frames è importante perché non si limita a sottolineare la presenza di preconetti, stereotipi e pregiudizi, ma **coglie anche gli aspetti positivi di queste linee di orientamento**, e perché **propone un modo di intervenire sui frames** → la policy inquiry si concentra su come è possibile plasmare i frames

Plasmare i frames è uno dei compiti dell'analista di policy:

- portare alla luce **i frames impliciti**
- mostrare il loro **radicamento nei ruoli sociali** dei diversi policy makers e takers
- agevolare lo **“scongelo dei frames”** per consentire un punto di incontro, un **adattamento reciproco**

- L'analogia tra rivoluzioni scientifiche e plasmabilità dei frames NON funziona: anche nelle rivoluzioni scientifiche l'appello all'evidenza non rimuove le controversie
 - Perché lo stesso fatto assume un significato diverso a seconda del frame che lo sostiene
- “L'evidenza che una parte considera devastante viene accantonata dall'altra come irrilevante (...) per questi motivi non è possibile falsificare un frame, non si possono fornire dati che lo smentiscano in modo definitivo agli occhi degli osservatori, siano pure qualificati e obiettivi (...) se obiettivo significa neutrale rispetto ai frames, non esistono osservatori obiettivi” [Schön e Rein 1994]

La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso

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

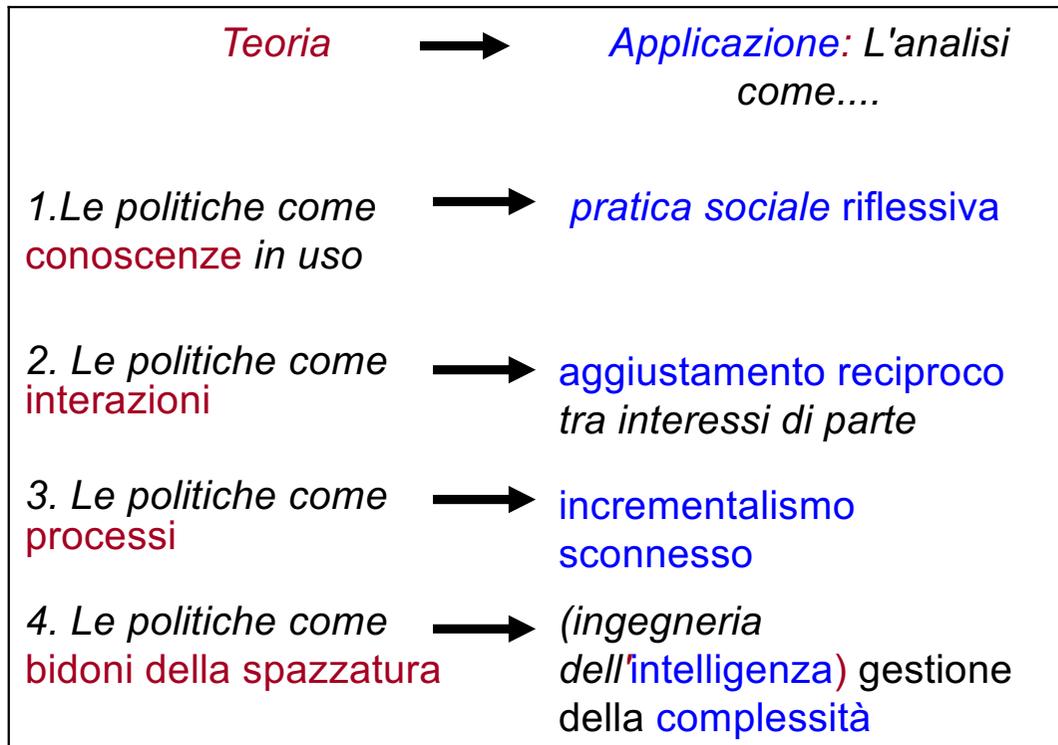
4.4 Linee di ricerca

- 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



La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso

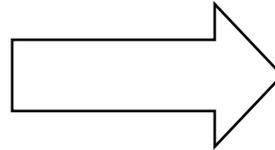


le quattro prospettive in parte si sovrappongono



La policy inquiry → linee di ricerca

Se la politica
pubblica è
analizzata come
conoscenza in uso



L'analisi diventa
pratica sociale
riflessiva

L'analisi come pratica sociale riflessiva

- Rispetto alle teorie sulle conoscenze in uso, la proposta della policy inquiry mantiene una sua autonomia. Tale autonomia deriva dal suo pragmatismo, che si traduce in alcune “vie di uscita” ai problemi appena evidenziati (l'irrealismo della razionalità sinottica, la semplificazione della razionalità illimitata, l'immobilismo del costruttivismo sociale)
- Le risposte della policy inquiry orientate all'azione si concentrano sulla plasmabilità dei frames e sono 3:
 - la sperimentazione
 - l'apprendimento condiviso
 - la riflessività

Plasmare i frames: creare le premesse per il cambiamento ragionevole (oppure no)

- Abbiamo detto che per perseguire una ragionevole prospettiva di cambiamento di policy l'analista deve cercare di intervenire sui diversi frame "plasmandoli":
 - portando alla luce i frame impliciti
 - mostrando il loro radicamento nei ruoli sociali interpretati dai diversi policy makers e takers
 - agevolando il loro scongelamento in modo da migliorare l'adattamento reciproco
- Attenzione: la plasmabilità dei frames può essere fatta anche con altri scopi: non favorire l'adattamento, ma rafforzare il conflitto: il confine tra plasmabilità e manipolazione è molto labile
- Le teorie sulla plasmabilità dei frames sono al centro degli studi di comunicazione politica, e anche degli studi di policy

La policy inquiry → linee di ricerca → l'analisi come pratica sociale riflessiva

Negli Stati Uniti, ma anche in Italia, sono fioriti diversi studi sui *frames* e gli orientamenti politici: Drew Westen, 2007, *The Political Brain*

Esiste anche un 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



La policy inquiry → linee di ricerca → l'analisi come pratica sociale riflessiva

La plasmabilità dei frames: per sostenere il candidato democratico contro quello repubblicano, si spostano i frame da quelli familiari all'elettorato di sinistra a quelli accettati dall'elettorato di centro (in **azzurro** i termini «positivi» per l'elettorato di centro 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 (with the targeted centrist/conservative voters): relying on people's sympathy and using euphemisms like "undocumented workers."**

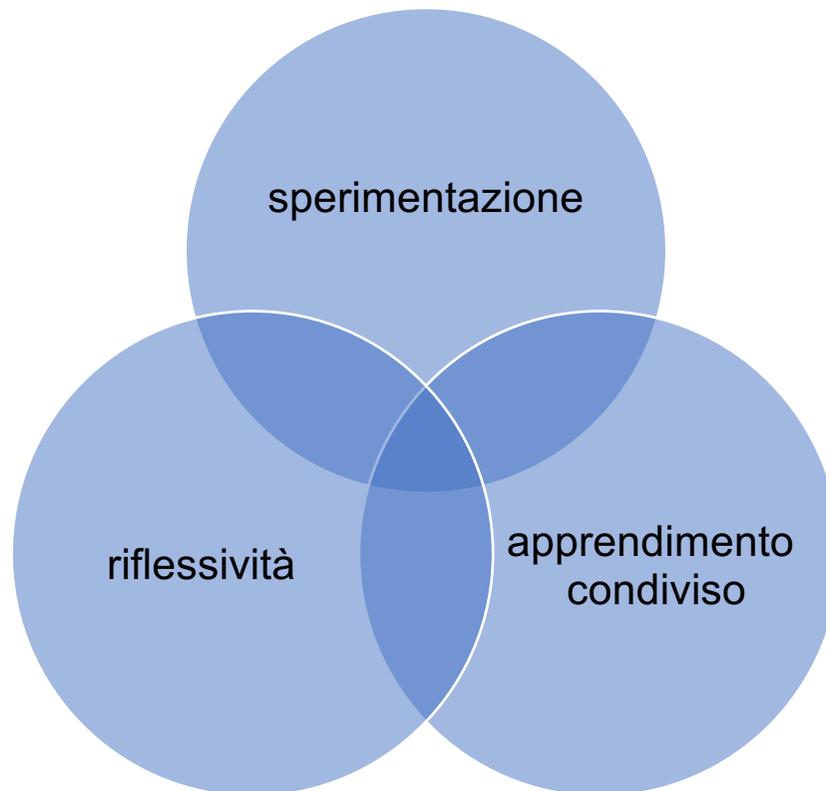
Un esempio recente: le narrative sul Jobs Act

- Le narrative sono delle storie causali che ricostruiscono la genesi di un problema di policy, su chi o cosa ne è la causa, e su quali possono essere le migliori soluzioni.
- Nell'arco del 2014, il discorso pubblico sulle politiche del lavoro si è concentrato sulla elaborazione della riforma del mercato del lavoro, nota come Jobs Act.
- Ricostruendo le narrative dei promotori e degli avversari del Jobs Act, si può vedere come gli attori politici hanno plasmato le proprie narrative per parlare a diversi elettorati.
- Es. Renzi (PD)
- Es. Grillo (M5S)

Policy-maker	Narrativa	Destinatari
Renzi 1 (PD)	<p>“l’Italia è un paese bloccato dai veti della classe dirigente e dei sindacati” (La Repubblica, 8/1/2014)</p> <p>“il lavoro non è creato dalle leggi, ma dagli imprenditori” (La Repubblica, 1/3/2014)</p> <p>“l’articolo 18 non serve più: è come mettere il gettone nell’iPhone” (La Repubblica, 26/10/2014)</p>	Messaggio rivolto a elettorato di centro, agli imprenditori e classe media favorevoli alla liberalizzazione del mercato del lavoro
Grillo (M5S)	<p>“l’Art. 18 non si tocca (...) I lavoratori si sono guadagnati quei diritti minimi con decenni di lotte e non li cederanno alla massoneria o alle banche che hanno distrutto intere economie con la bancarotta della finanza del 2008. L’equazione che vogliono far passare questi pescecani è semplice: chiudere i buchi della finanza internazionale con la sottrazione dei diritti sociali”. (La Repubblica, 25/9/2014)</p>	Messaggio rivolto a elettorato di sinistra e ai lavoratori contrari alla liberalizzazione del mercato del lavoro
Renzi 2 (PD)	<p>“Ci hanno detto che siamo di destra. (...) Chi oggi difende il sistema vigente difende un modello di diseguaglianze dove i diritti dipendono dalla provenienza o dall’età. Noi vogliamo difendere i diritti di chi non ha diritti” (La Repubblica, 20/09/2014)</p> <p>“un diritto costituzionale è avere un lavoro, non avere l’articolo 18” (La Repubblica, 29/9/2014)</p>	In risposta alle critiche, messaggio rivolto al tradizionale elettorato del PD (sinistra) e ai lavoratori contrari alla liberalizzazione del mercato del lavoro

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

Come si plasmano i frames in modo onesto e trasparente?
Risorse per facilitare l'adattamento reciproco



Come si plasmano i frames: la sperimentazione

Il pre-giudizio a favore dell'azione

- La policy inquiry si fonda sulla necessità di intervenire sulle politiche. 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.
- Provare, innovare, vuol dire anche sperimentare. Sperimentare serve non solo a testare le teorie (v. approccio razionale) ma a confrontare diverse opzioni per trovare di volta in volta quelle più appropriate. "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].

Le virtù delle 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.

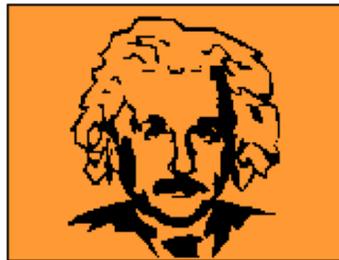
Sperimentazione e senso comune

- In ottica pragmatista, sperimentare consente di cogliere l'utilità del confronto tra diversi punti di vista. Infatti, sperimentare consente agli analisti e agli scienziati sociali di cogliere il valore "positivo" dei frames, e anche di **riconoscere l'importanza del senso comune** e delle percezioni degli attori coinvolti nella policy
- "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)

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

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



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?

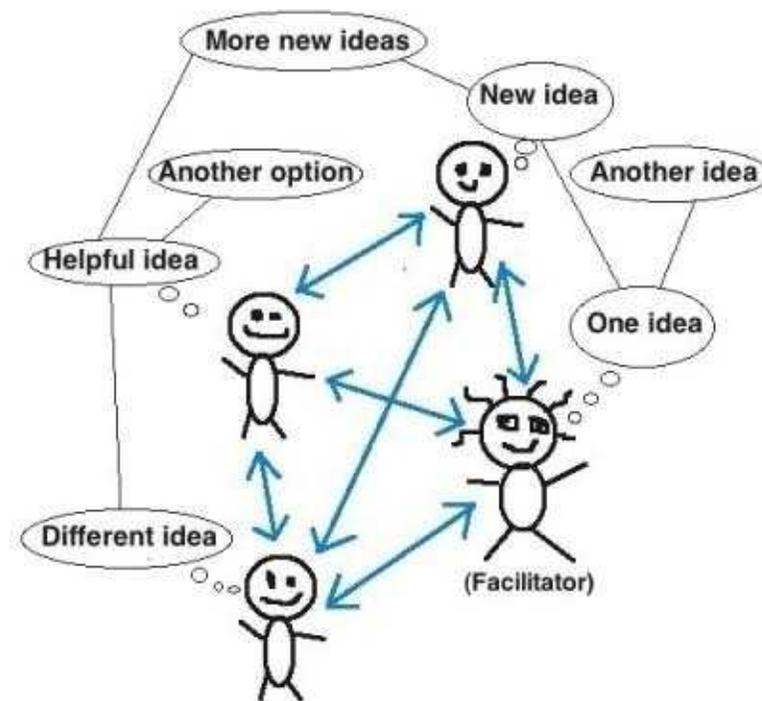
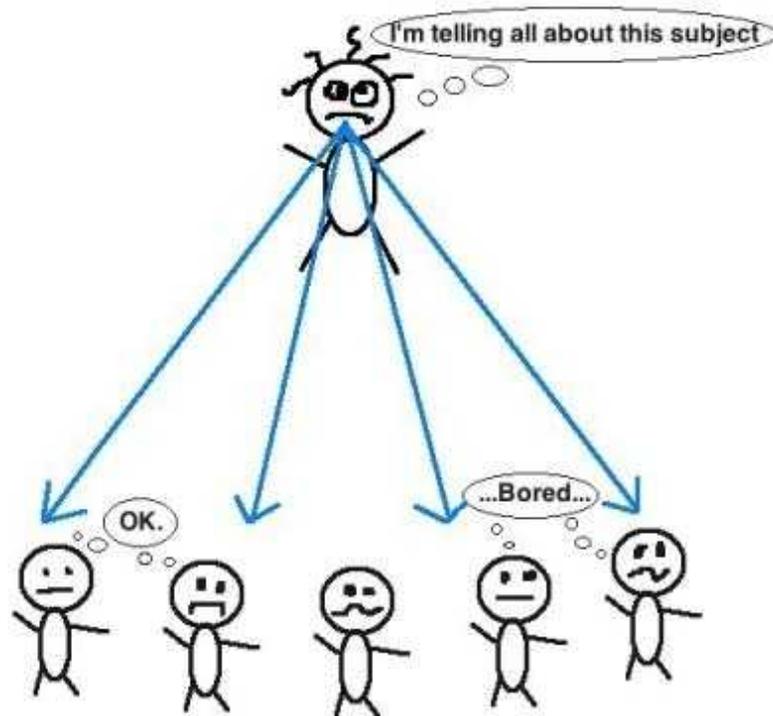
<http://cacs.org/about/>

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

Come si plasmano i frames: l'apprendimento condiviso

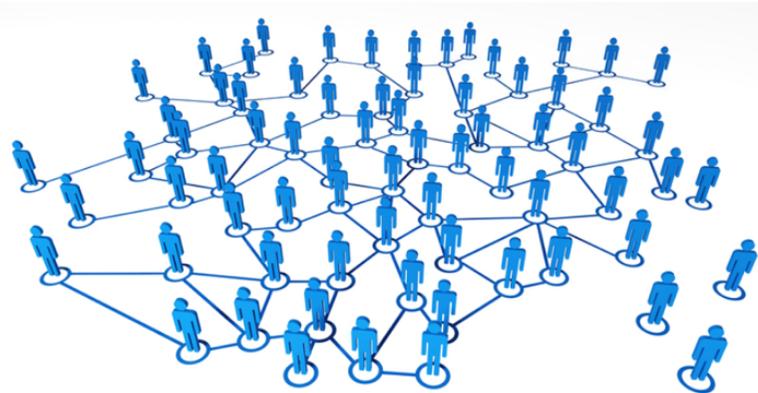
- In scienza politica, il pragmatismo e gli studi sui sistemi informativi sottolineano che l'apprendimento è una risorsa fondamentale per migliorare le politiche, e che tale NON apprendimento né scontato né automatico → **Imparare a imparare**
"Gli analisti dovrebbero valutare le politiche prendendo 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)
- Anche nelle scienze dell'organizzazione, il procedere per prove ed errori è considerato l'unico modo per perseguire un cambiamento organizzativo migliorativo: «La metafora dell'apprendimento organizzativo costituisce [...] **un'alternativa valida** all'immagine dell'organizzazione razional-burocratica proprio perché richiama alla mente non solo l'idea di una organizzazione che procede **per prove ed errori**, ma anche l'idea di una **organizzazione che si districa nei processi di interpretazione dell'ambiguità**, dell'esperienza, della storia, del conflitto e del potere» [Gherardi 1997, 27].

Come si plasmano i frames: l'apprendimento condiviso

- La policy inquiry suggerisce che l'apertura verso l'apprendimento è uno degli obiettivi centrali della valutazione delle politiche. In altri termini, la valutazione non dovrebbe servire tanto a premiare o punire, quanto a FAR APPRENDERE.
- L'analista di policy dunque **colui che insegna ad apprendere**
- La **fiducia reciproca** diventa così il presupposto per poter confrontare le diverse convinzioni dei policy-makers; è anche un metodo per avviare al riconoscimento delle diversità: “la fiducia reciproca è un circolo vizioso di anticipazioni e azioni, il cui avvio richiede sempre un salto di fede oltre l'esperienza disponibile” [Schön e Rein 1994]

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

L'apprendimento si propaga attraverso le reti, soprattutto informali



<http://divulgar-site.com/marketing-e-comunicacao-digital-agencia-em-sao-paulo/>

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)

Può sorprendere, ma il concetto di 'policy network' è nato prima dei 'social network'.

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

Terza risorsa: la riflessività

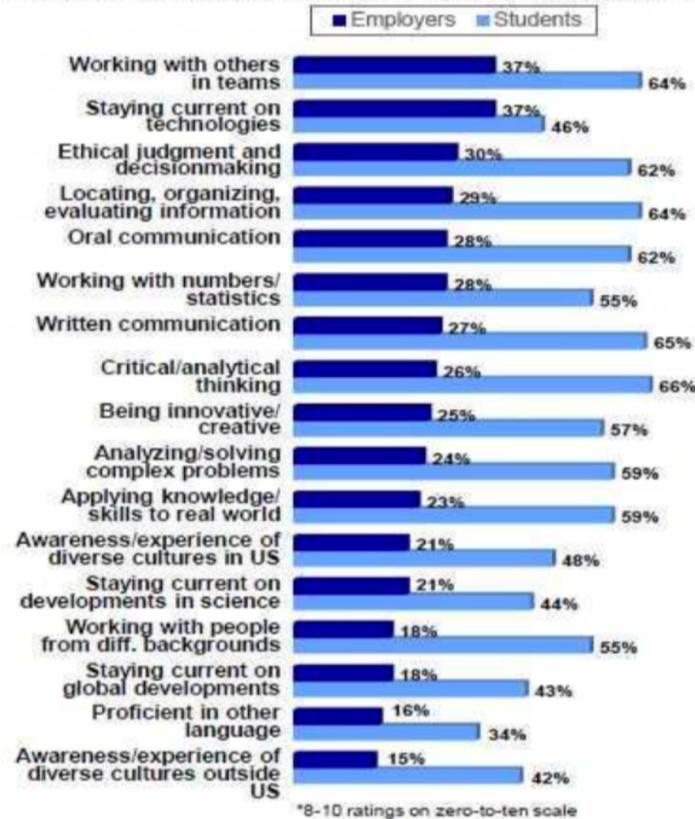
La percezione dei problemi e delle soluzioni è fortemente condizionata dai **ruoli sociali** che interpretiamo

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

<https://www.insidehighered.com/news/2015/01/20/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*



Come si plasmano i frames: 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
- Regonini definisce la riflessività come l'autoconsapevolezza, la capacità di **vedere i contorni dei nostri frames** mentre li stiamo utilizzando. Schön e Rein parlano appunto di riflessione “nel corso del gioco”.
- **Vedersi come attori che interpretano precisi ruoli sociali**
"Noi sosteniamo che gli esseri umani possono fare oggetto di riflessione e di apprendimento il gioco del policy making anche mentre lo stanno giocando; più precisamente, durante l'azione essi sono capaci di riflettere sui conflitti tra i frame su cui si basano le controversie, **in modo da scalfire la loro intrattabilità**" (Schön e Rein, 1994).

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

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

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

L'analista come professionista riflessivo

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

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

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

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)

La policy inquiry → linee di ricerca → l'analisi come pratica sociale riflessiva

Il valore 'costituente' di queste pratiche applicate alle politiche

“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).

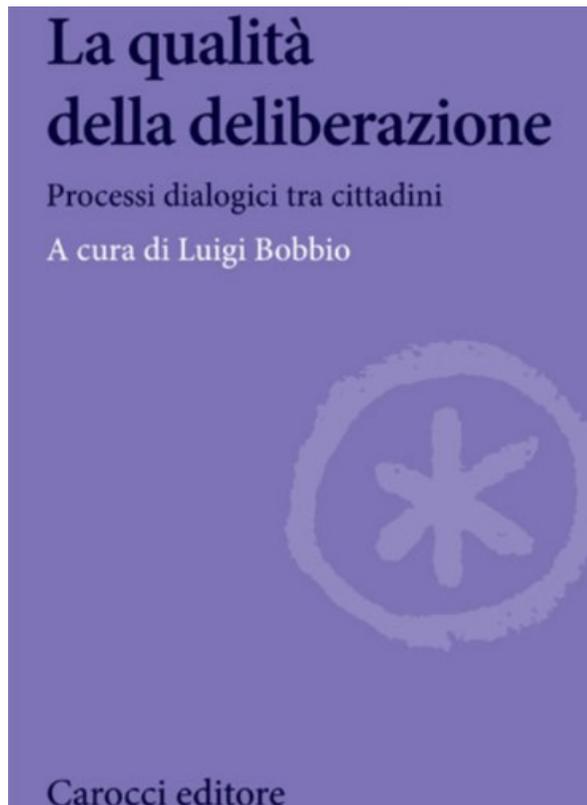


A livello micro, del comportamento, questo porta l'analista di policy a considerare il ruolo dell'empatia – il mettersi nei panni dell'altro.

Secondo Regonini, **essere empatici** aiuta a trovare punti di contatto

La policy inquiry → linee di ricerca → l'analisi come pratica sociale riflessiva

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?”

Riassumendo...

- L'analisi come pratica sociale riflessiva suggerisce che sia possibile intervenire sui frame per plasmarli e giungere a una prospettiva di cambiamento ragionevole.
- Nel cap. 4, Regonini sottolinea tre pratiche che possono contribuire a plasmare i frame nelle politiche pubbliche:
 - La sperimentazione dal basso: per capire come funziona una politica, e per capire come funzionano i frame, bisogna metterli alla prova
 - L'apprendimento condiviso: gli esercizi di valutazione sono anche un modo per imparare a fare diversamente le cose, attribuendo fiducia e dignità anche ai punti di vista altrui
 - La riflessività: riconoscere il proprio ruolo e vedersi giocare insieme agli altri attori aiuta a mettersi nei panni degli altri e consente di trovare degli elementi comuni

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