

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

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

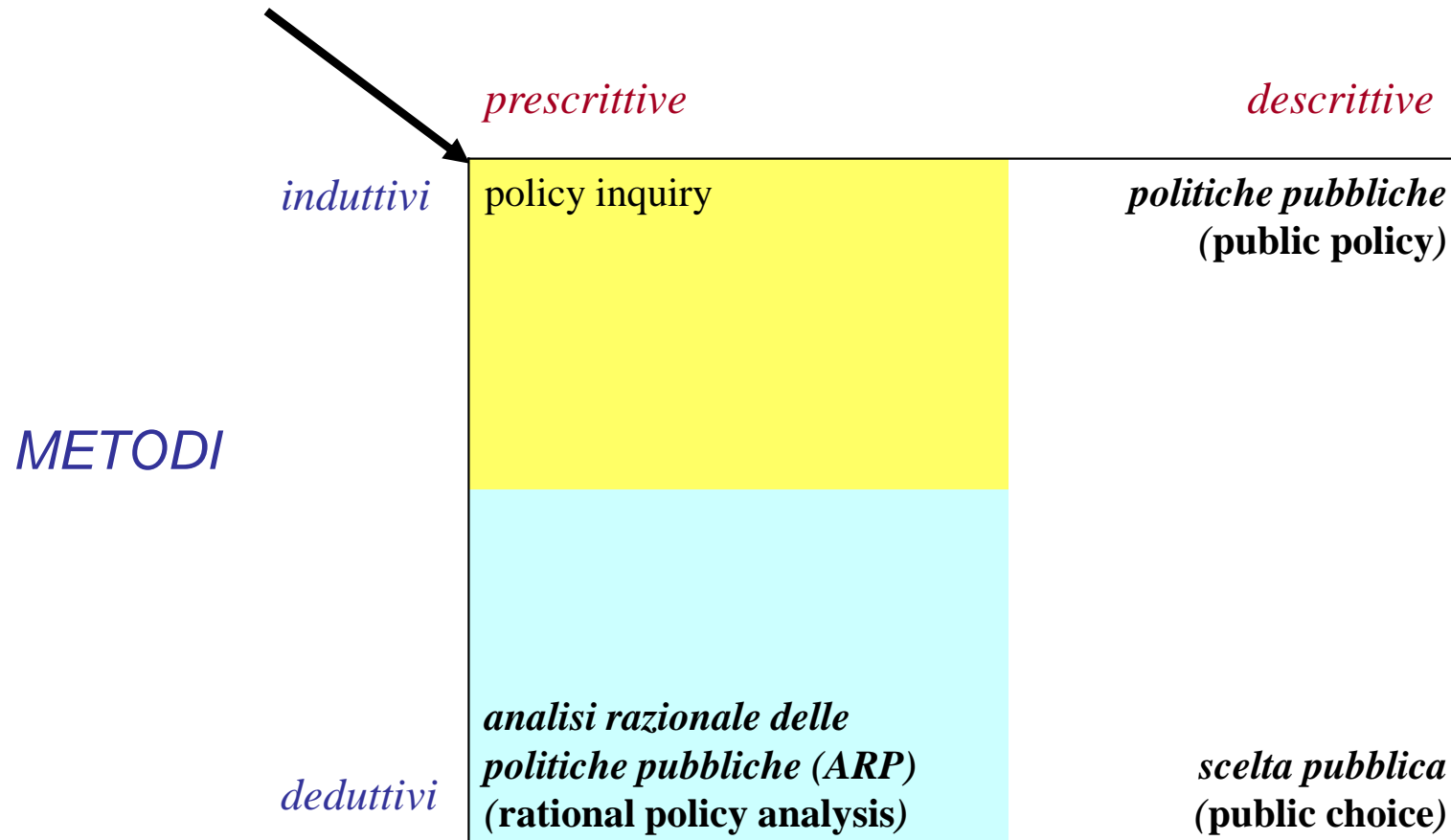
Corso Politiche Pubbliche MAPS, 2018/2019,  
modulo Prof. Maria Tullia Galanti

# 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, ' <i>behavioral</i> ', '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>	
	<b>La domanda</b> <i>“che cosa ha senso fare davanti a un problema di policy?”</i> <b>È formulata in termini diversi:</b>		
	deduttivo, logico, 'razionale', 'economico' I <i>policy makers</i> e i <i>policy takers</i> come attori razionali	<i>“quali <u>procedure logiche</u> occorre adottare per <u>massimizzare</u> le probabilità di successo e <u>minimizzare</u> i rischi di fallimento?”</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	<b>2 tratti distintivi</b> • <b>l'accento sulla <u>complessità dei processi</u></b> • <b>l'importanza delle rielaborazioni sociali: <u>raccontare</u></b>	
	deduttivo, logico, 'razionale', 'economico' I <i>policy makers</i> e i <i>policy takers</i> come attori razionali	<b>2 tratti distintivi:</b> • <b>l'accento sulla <u>razionalità delle procedure</u></b> • <b>l'importanza delle misurazioni: <u>contare</u></b>	

  
Problem solving

diversi  
strumenti

diverse  
attività



**processo**

**raccontare**

≠

≠

**procedura**

**contare**

GR

# Il metodo della scoperta: dedurre ≠ indurre

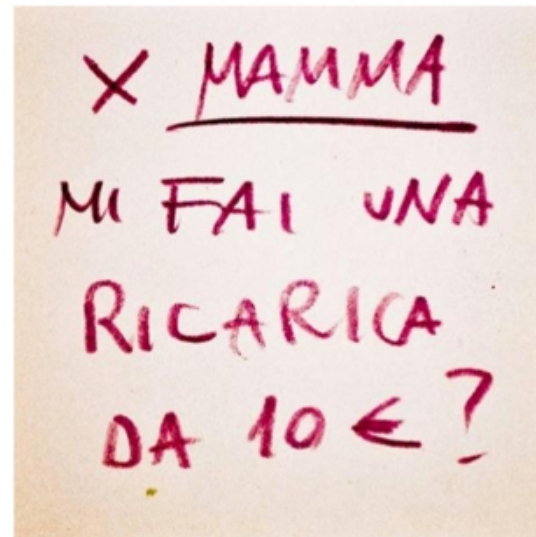
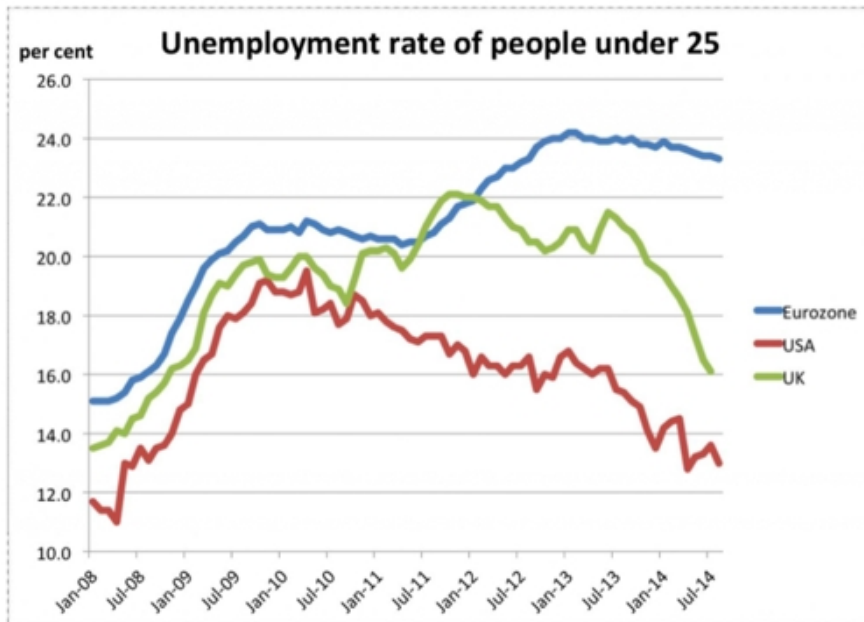


# Analizzare le politiche: contare $\neq$ raccontare

- 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

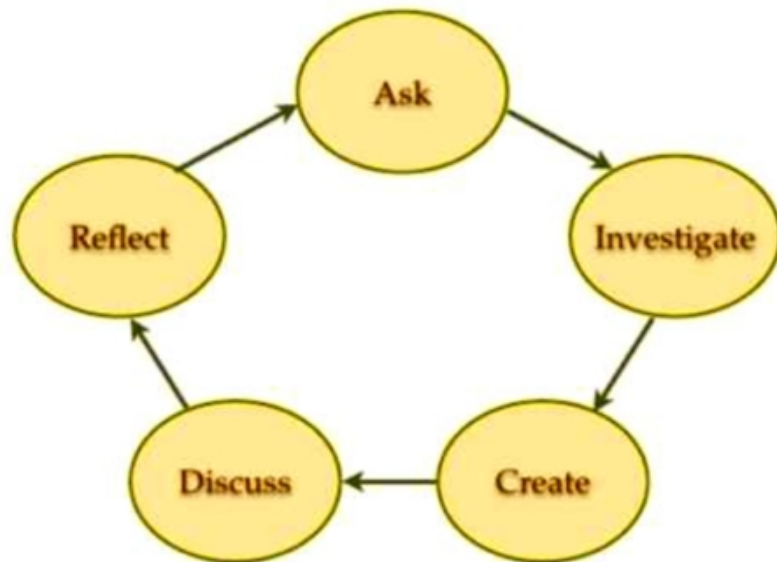
- Procedura: una successione programmata di decisioni e verifiche che portano ad un risultato voluto
- Processo: Una successione di eventi, alcuni previsti, altri imprevedibili, che costringono a riaggiustare continuamente il percorso e gli obiettivi stessi

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

<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'uso 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"**



*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'anestesia per almeno il 30% delle partorienti (conteggiando anche quelle che fanno il cesareo). Capita spesso che trattamenti già programmati saltino

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,

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"

A UMENTARE 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

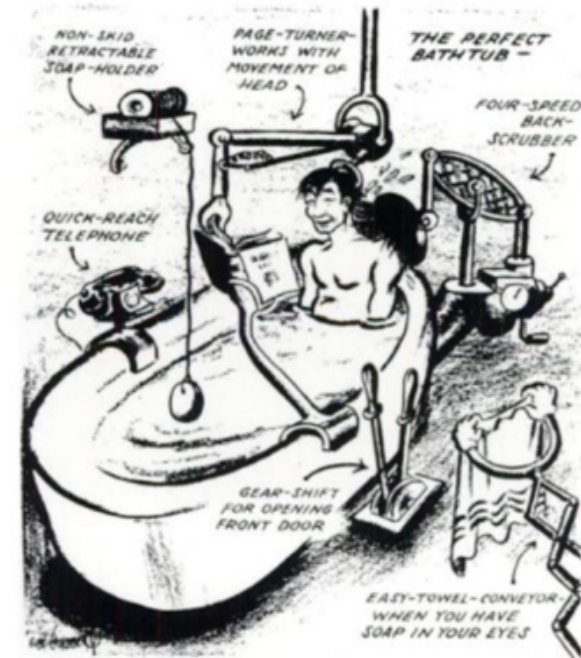


## Affermazione del paradigma: le difficoltà dell'implementazione

- 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

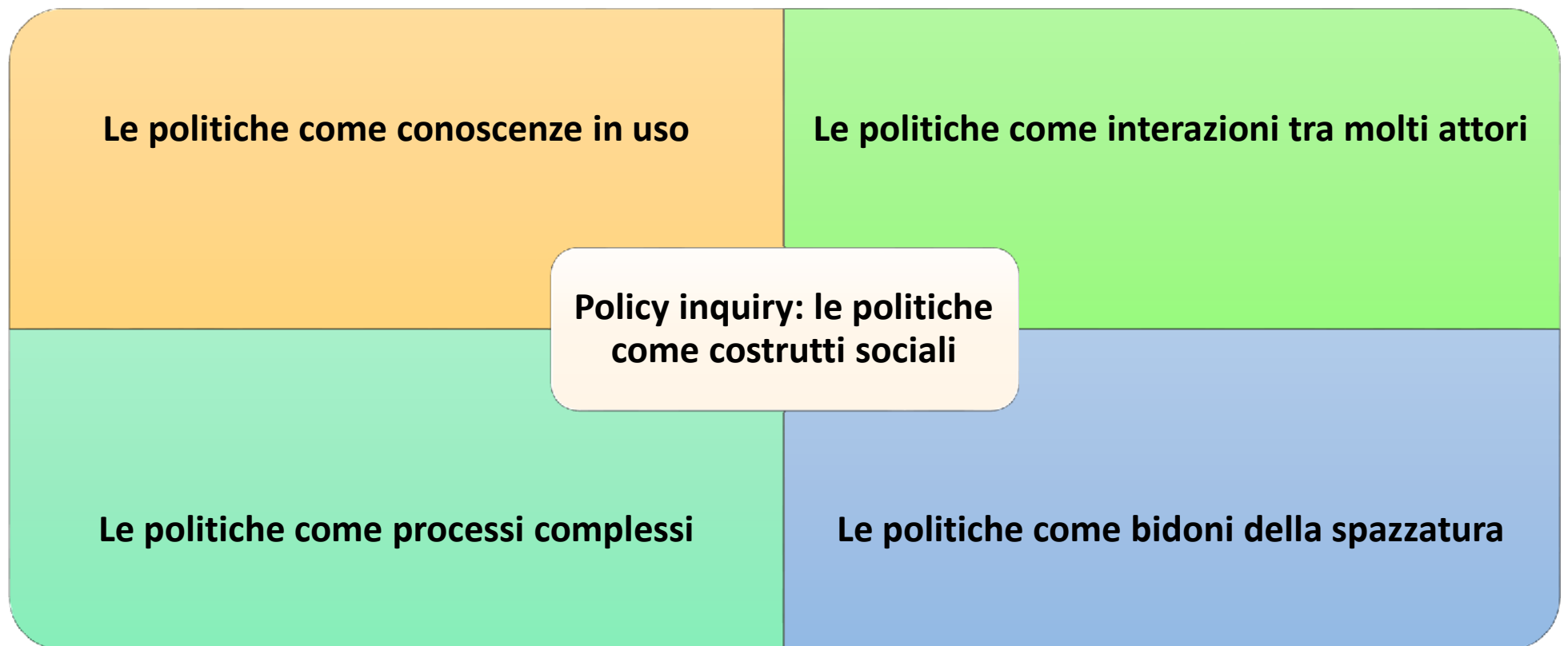
# Dal reinventare il governo alle behavioral policies (anni 2000)



“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**

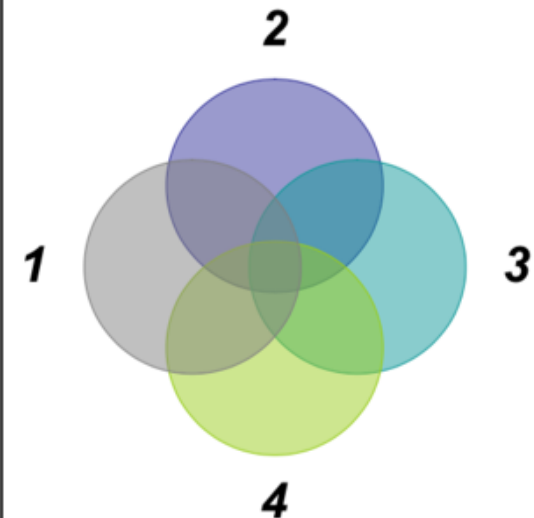
- 4.4.1 *L'analisi come pratica sociale riflessiva*
- 4.4.2 *L'aggiustamento reciproco tra interessi di parte*
- 4.4.3 *L'incrementalismo sconnesso*
- 4.4.4 *L'ingegneria dell'intelligenza*

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* politica come conoscenze in uso**      **Riferimenti teorici e metodologici**      **Le**

<i>Teoria</i>	→	<i>Applicazione: L'analisi come....</i>
1. Le politiche come <b>conoscenze in uso</b>	→	<i>pratica sociale riflessiva</i>
2. Le politiche come <b>interazioni</b>	→	<i>aggiustamento reciproco tra interessi di parte</i>
3. Le politiche come <b>processi</b>	→	<i>incrementalismo sconnesso</i>
4. Le politiche come <b>bidoni della spazzatura</b>	→	<i>(ingegneria dell'intelligenza) gestione della complessità</i>

**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 da**
- 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

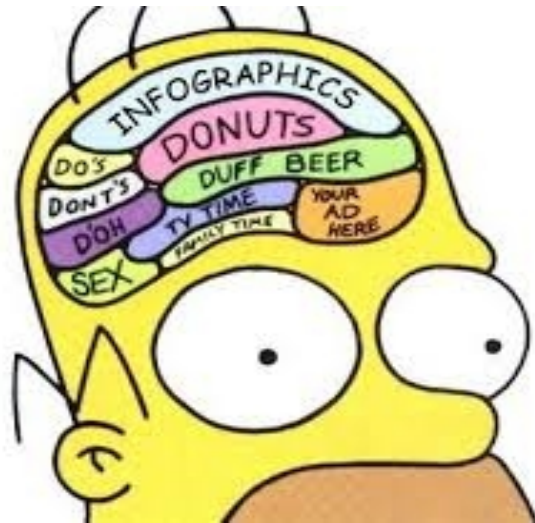
*L'individuo umano è essenzialmente costruito come una macchina che processa le informazioni in modo seriale. Pertanto può elaborare solo una o due idee per volta. Questo fatto fondamentale ha una vasta gamma di conseguenze sul comportamento (Simon, 1966).*

# 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

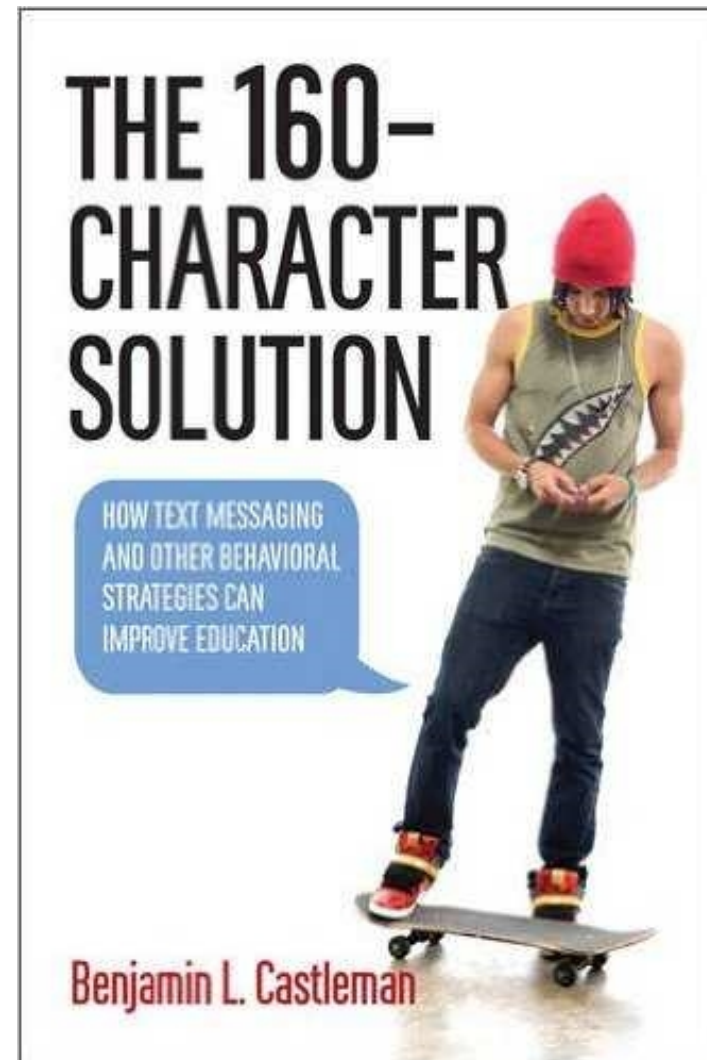
I nostri governi hanno perso abbastanza tempo con le ideologie e i luoghi comuni sugli italiani. Se smettessero di presumere che sanno cosa stanno facendo, e cominciassero a verificare l'efficacia di quello che presumono, potremmo usare la conoscenza dei meccanismi comportamentali che si celano dietro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



La policy inquiry → 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](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](https://en.wikipedia.org/wiki/Wicked_problem) )

Nature of Policy Problems

<b>ELEMENT</b>	<b>STRUCTURE OF PROBLEM</b>		
	<b>Well structured</b>	<b>Moderately Structured</b>	<b>Ill Structured</b>
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

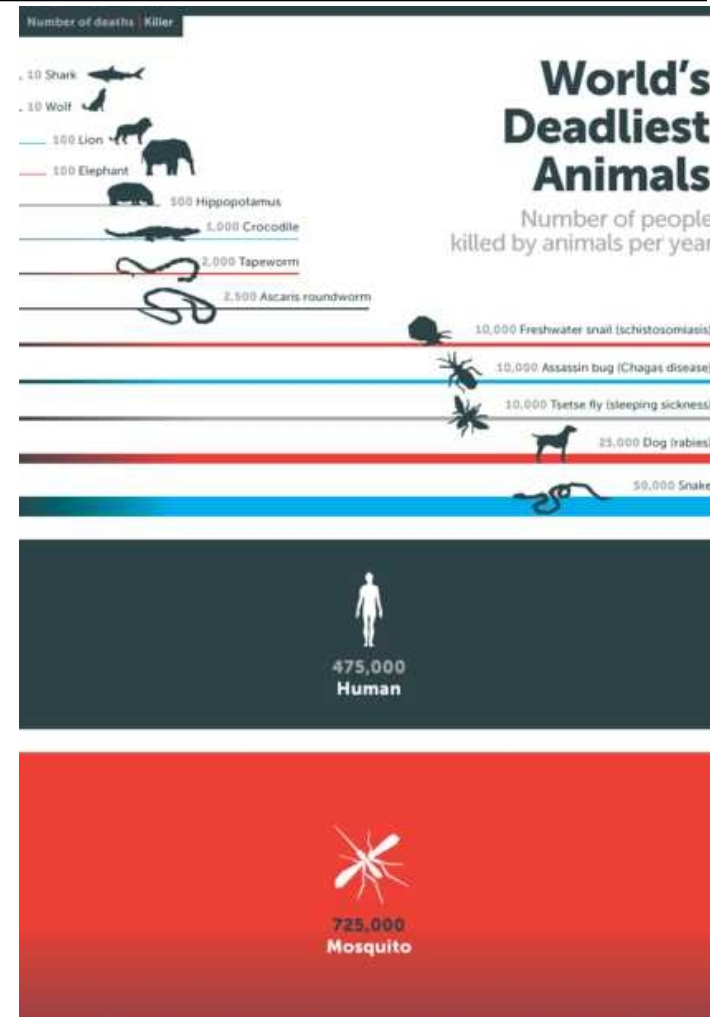
sono tutti esempi di **problemi** percepiti in modo molto diverso nei diversi decenni e nei diversi gruppi sociali.

- 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, Kauravathe et al. [doi.org/10.1171/journal.pmed.0050218](http://dx.doi.org/10.1171/journal.pmed.0050218), FAO (<http://webcitation.org/4Qgc589VCI>), Linwell et al. (<http://webcitation.org/50RL7DBUCI>), Packer et al. [doi.org/10.1016/S1473-3099\(07\)70171-2](http://dx.doi.org/10.1016/S1473-3099(07)70171-2), 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



The screenshot shows the Rai Scuola website interface. At the top, there is a navigation bar with the Rai Scuola logo and several menu items: Diretta TV, Guida TV, Programmi, Argomenti, Lezioni, Speciali, Oggetti Interattivi, Giochi, Foto Gallery, Eventi Live, and Webdoc. Below the navigation bar is a video player with a play button in the center. The video player shows a blurred image of a man in a suit, with the word "storia" visible in the background. To the right of the video player are social media sharing buttons for Facebook, Twitter, LinkedIn, and Google+. Below the social media buttons is the title of the video: "L'ALFABETIZZAZIONE. STORIA SOCIALE D'ITALIA 1945/2000". Below the title is a paragraph of text describing the video's content.

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

f Twitter 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 della "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

The screenshot displays the website for 'Rai Cultura ITALIANO', which is described as 'il grande portale della lingua italiana'. The site is a project co-financed by the European Union (UNIONE EUROPEA) and the Italian Ministry of the Interior (MINISTERO DELL'INTERNO), specifically the 'FONDO EUROPEO PER L'INTEGRAZIONE DI CITTADINI DI PAESI TERZI'. It is also noted as being in collaboration with Rai Teche.

The main navigation menu includes: IL PROGETTO, IMPARIAMO L'ITALIANO, NAVIGA NELL'ITALIANO, CULTURA CIVICA E VITA CIVILE, and INIZIATIVE TERRITORIALI.

The central banner features a collage of people in various traditional and modern attire, with a large hand pointing towards them. Below the banner, the text reads: **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 [...]

On the right side, the 'IMPARIAMO L'ITALIANO' section lists four course levels: **LIVELLO ELEMENTARE A1**, **LIVELLO ELEMENTARE A2**, **LIVELLO INTERMEDIO B1**, and **LIVELLO INTERMEDIO B2**.

<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 impliciti 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...
  - "inquadri" "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!



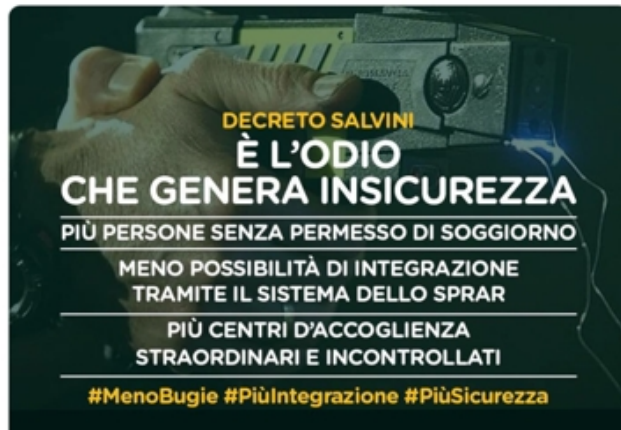
**Migranti, la Caritas va all'attacco: "Salvini? Va contro il Van...**  
Il numero uno della Caritas tuona contro Salvini: "L'indebolimento del sistema di accoglienza diffusa aggraverà le difficoltà dei migranti"  
ilgiornale.it

16:55 - 7 ott 2018

# L'immigrazione: una questione economica

 Più Europa  
@Piu\_Europa [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](#)



 Più Europa  
@Piu\_Europa [Segui](#)

**#Salvini:** "Nel decreto sicurezza chiusura entro le 21 dei **#negoziettietnici**"  
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'inquadrimento del problema di policy suggerisce e anticipa le soluzioni preferite
- L'inquadrimento 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

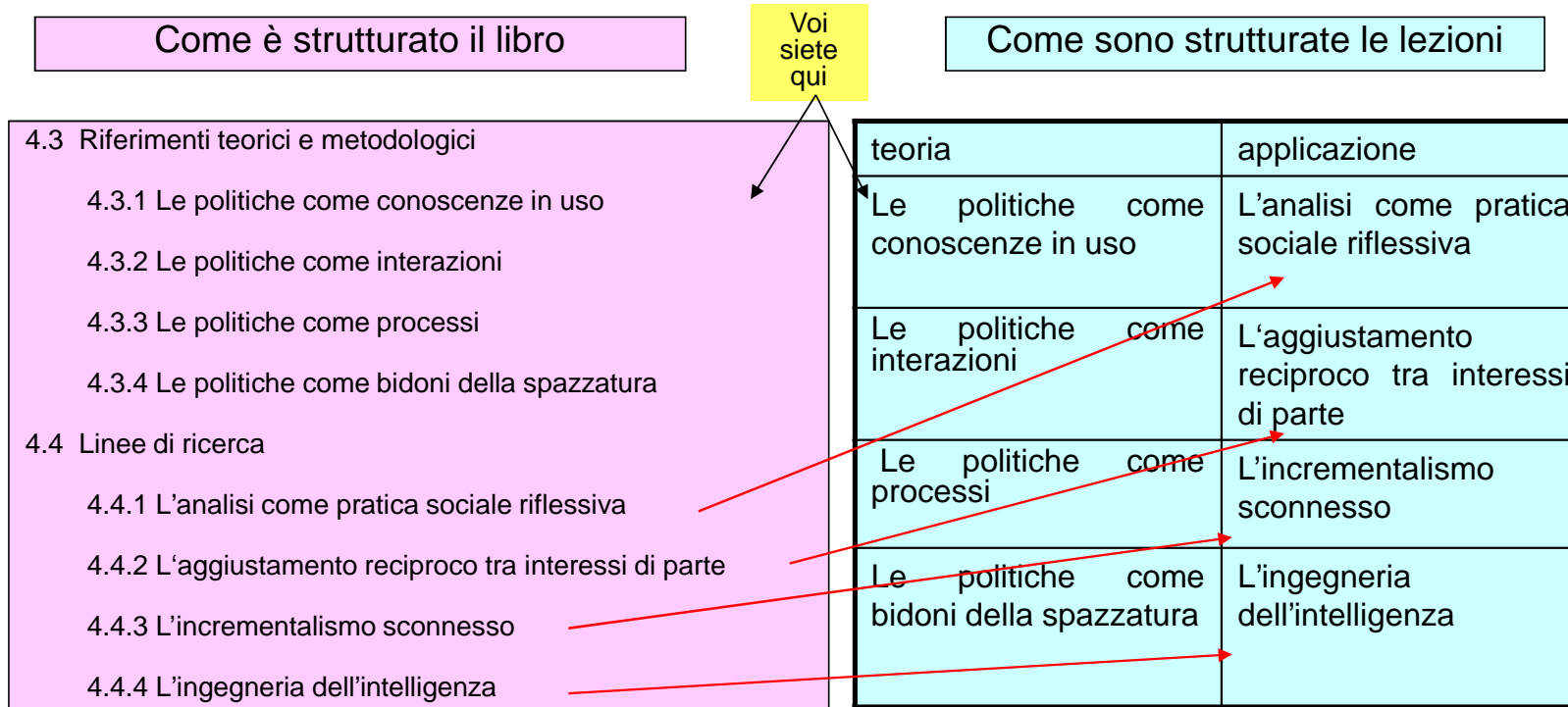
- Ebbene... ma se i frames sono così potenti nello strutturare problemi e soluzioni... come si fa a intervenire sui frames? Come è possibile se questi si fondano su convinzioni e credenze che gli individui maturano nel corso della loro intera vita?
- Secondo Regonini, la teoria dei frames è importante perché non si limita a sottolineare la presenza di preconcetti, 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 “scongelamento 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
  - Perchè 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]

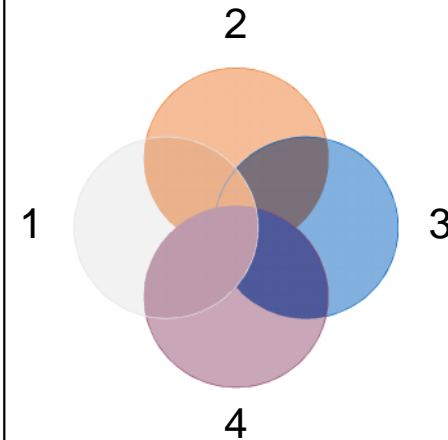
La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → Le politiche come conoscenze in uso



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

<i>Teoria</i>	→	<i>Applicazione: L'analisi come....</i>
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

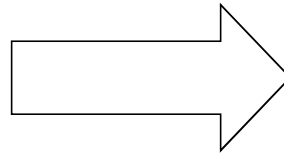
le quattro prospettive in parte si sovrappongono





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](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.

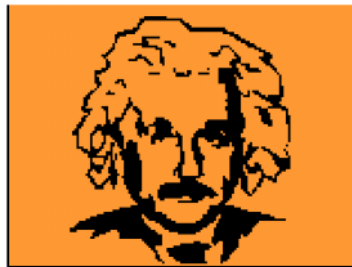
# Sperimentazione e senso comune

- 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?

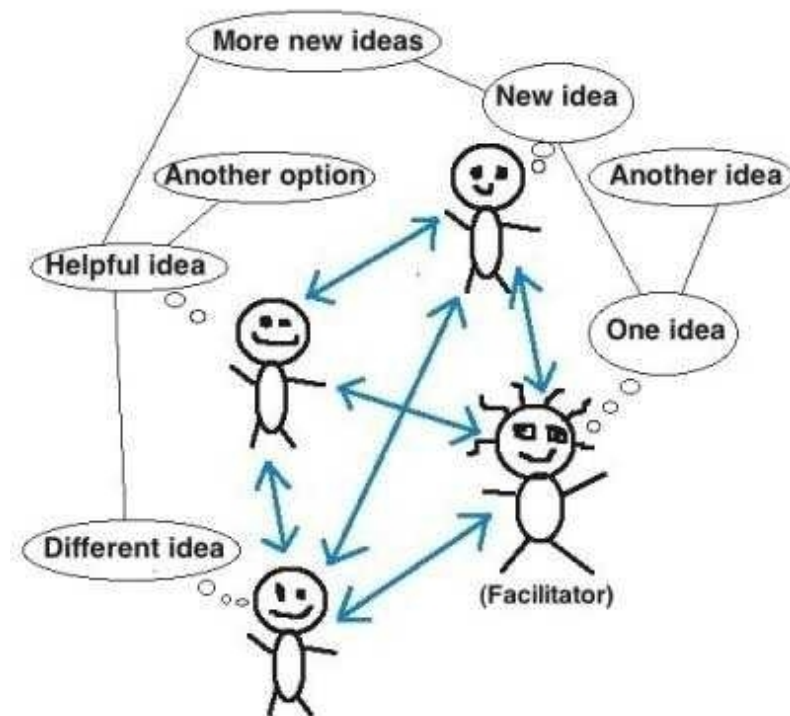
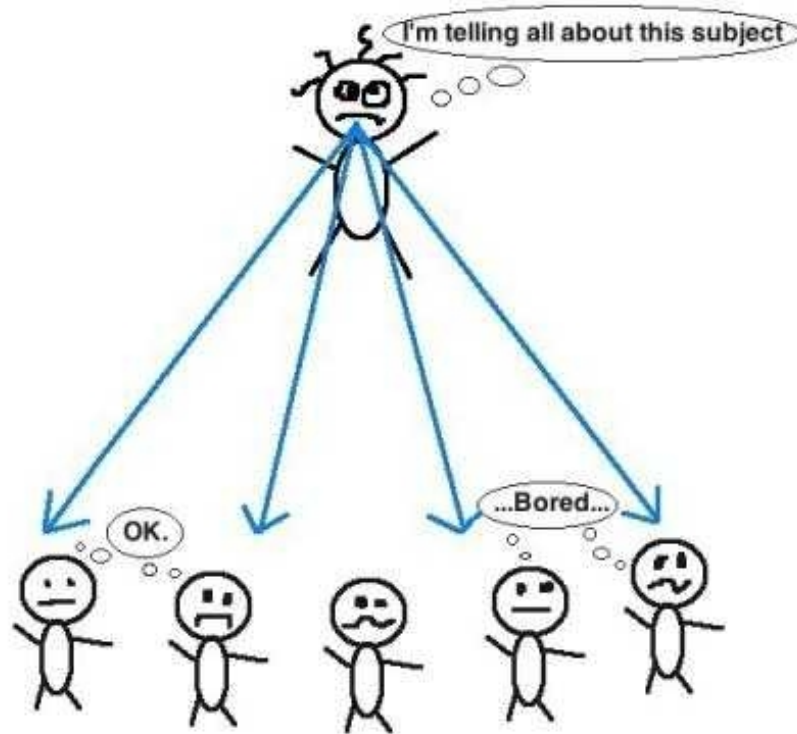
<http://cacs.org/about/>

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

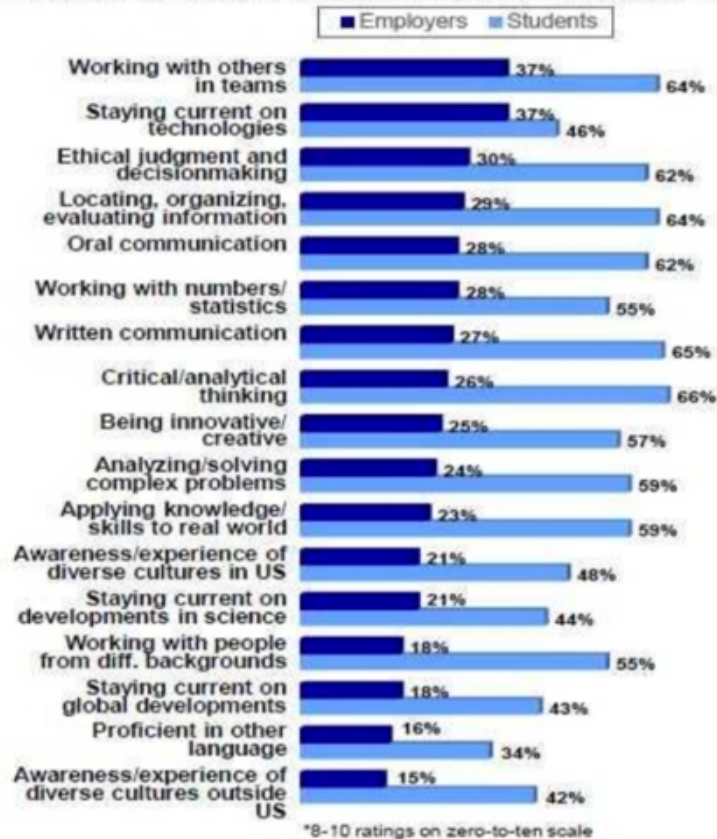
La percezione dei problemi e delle soluzioni è fortemente condizionata dai **ruoli sociali** che interpretiamo

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](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.



## Le competenze relazionali in ambito sanitario

Antonia Cunti Francesco Lo Presti  
Fausta Sabatano

Per una formazione all'agire riflessivo

Carocci

## COSTRUTTIVISMO E RIFLESSIVITÀ

La formazione alla pratica  
dell'insegnamento

A cura di Maddalena Colombo e Andrea  
Varani

Edizioni Junior, Bergamo, 2008

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

#### 4.3 Riferimenti teorici e metodologici

- 4.3.1 Le politiche come conoscenze in uso
- 4.3.2 Le politiche come interazioni
- 4.3.3 Le politiche come processi
- 4.3.4 Le politiche come bidoni della spazzatura

#### 4.4 Linee di ricerca

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

Voi  
siete  
qui

### Come sono strutturate le lezioni

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

## Teoria 2: Le politiche come interazioni

- Rispetto all'analisi razionale, queste teorie considerano l'interazione sociale nelle politiche come più efficiente (nei fatti) e più legittima (nei valori) per un sistema democratico.
- Il focus di queste teorie è **sugli attori delle interazioni**, e in particolare sui loro **interessi di parte** ( conoscenze processi)
- In questa prospettiva l'accomodamento reciproco è frutto più di negoziazioni e compromessi all'interno delle reti che di pratiche sociali riflessive

# Le politiche come interazioni: presupposti teorici e normativi

- La descrizione pluralista del potere: le ricerche empiriche degli anni '50 e '60 confermano che la complessità delle società democratiche produce e distribuisce una varietà di risorse su attori diversi
  - molte arene del potere non c'è accumulo di potere da una policy all'altra
- Anche la teoria democratica che si sviluppa a partire dal confronto tra mercato e pianificazione economica suggerisce che l'obiettivo di definire ciò che è bene per una società con una procedura neutra, calata dall'alto, non rappresenta affatto una garanzia, ma una minaccia alla libertà.

- “Risorse e bisogni esistono, in pratica, solo per il fatto che c'è qualcuno che ne è al corrente; a questo proposito, **tutti gli interessati, presi nel loro complesso, ne sapranno sempre infinitamente di più di quanto ne potrà mai sapere l'autorità più competente**” (Hayek, 1952).
- “Soltanto **chi ha un interesse di parte è affidabile** perché, proprio in quanto autointeressato, porterà alla luce ogni fatto e ogni argomento a sostegno del suo interesse” (Lindblom, 1980).
- “Le affermazioni sui bisogni ‘oggettivi’ delle persone stanno solo ad indicare **le opinioni di qualcuno** su ciò che gli altri dovrebbero desiderare” (Hayek, 1952)
- “Anche la partigianeria e la grettezza, per usare i termini peggiorativi, talvolta hanno dei vantaggi rispetto al decision making razionale, perché danno una doppia garanzia che **quel che un attore può non vedere, l'altro lo noterà**” (Lindblom, 1959)

- Sul piano prescrittivo, il pluralismo si traduce nella fiducia nelle **capacità autoregolative dei gruppi sociali portatori di specifici interessi** “la gente può coordinarsi l’un l’altra senza che qualcuno la coordini, senza una finalità comune dominante, e senza regole che prescrivano nei dettagli le relazioni reciproche”: Lindblom 1965, L’intelligenza della democrazia
- “(I difensori dell’analisi razionale) tendono a centralizzare l’autorità all’interno dell’esecutivo e a spostare l’autorità dagli elettori e dagli organi legislativi a burocrazie altamente specializzate. Invece (...) **i pluralisti vogliono tenere l’autorità diffusa**, ad esempio tra le molte commissioni parlamentari. E tendono a vedere **i meriti essenziali sia dell’attività dei gruppi d’interesse, sia del dibattito pubblico allargato e della discussione di gruppo**, anche quando non è qualificata da speciali conoscenze tecniche professionali” (Lindblom, 1980, p. 37). Le policy sono legittimate **non da un decisore unico**, ma proprio dai complessi processi democratici

# Il pre-giudizio a favore del federalismo

- Secondo Wildavsky (1976), tale pre-giudizio individua uno stile di intervento che scommette sulle capacità di coordinamento dal basso, anche quando implicano confusione — una certa dose di caos è un prerequisito del gioco democratico
- Il modo peggiore di fare le politiche è di farle in modo centralizzato, uniforme e sistematico:
  - “Il federalismo richiede reciprocità, non gerarchia, nessi causali multipli anziché singoli, condivisione anziché monopolio del potere” (Wildavsky, 1979)



Source: germany.ch.livejournal.com

VS





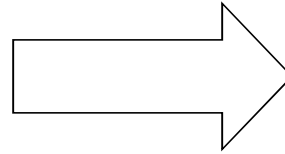
# Una diversa concezione di “pubblico”

- Il favore per la pluralità delle opinioni si riflette anche nel modo in cui si definisce la cosa pubblica
- “Pubblico” non è necessariamente ciò che è prodotto dallo Stato, ma è il fatto che i cittadini considerino le loro strategie come interdipendenti, favorendo così lo scambio di informazioni e il coordinamento

nei servizi pubblici, non conta tanto la natura del provider (pubblica, privata o mista) ma l'interesse di tutte le parti in gioco per la verifica dei risultati, per l'indirizzo e il controllo: “facilitando la nascita di mercati intelligenti, le amministrazioni possono consentire ai cittadini di plasmare il mercato secondo le proprie esigenze e i propri valori” (Osborne e Gaebler 1992)

La policy inquiry → linee di ricerca

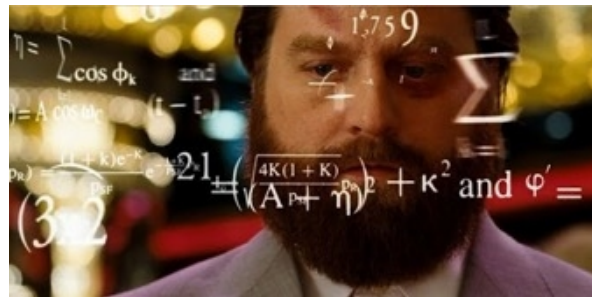
se la politica pubblica è  
analizzata come  
**interazione**



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

# La linea di ricerca: inserirsi nei giochi di parte

- La teoria pluralista riconosce l'esistenza e il valore positivo dei conflitti di potere, e guardano al potere come a un gioco in cui:
  - nessuno è al di sopra delle parti
  - le risorse di policy valgono a seconda delle regole del gioco: risorse sufficienti per il successo in un gioco possono essere del tutto inadeguate in un altro [Schattschneider 1969]
  - il numero dei tavoli da gioco è alto
  - ci sono moltissimi giocatori
  - le risorse saltano fuori da tutte le direzioni – i policy entrepreneurs



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

Nel policy making, di solito il tavolo da gioco è molto affollato la conseguenza è un **aggiustamento reciproco degli interessi di parte [Lindblom]**

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

“Che sia esercitato attraverso la persuasione, lo scambio o l’autorità, nel policy making il controllo nel gioco del potere muove da tutte le parti. Anziché essere inquadrati in un ordine gerarchico pervasivo, dove il controllo discende solo dall’alto al basso, tutti i partecipanti si controllano l’un l’altro usando le gerarchie dall’alto al basso, dal basso all’alto e attraverso ogni livello, **con un controllo reciproco tra gli uni e gli altri, e con un conseguente accomodamento reciproco degli uni agli altri**” (Lindblom, 1980).

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

## DUE STILI ALTERNATIVI DI ANALISI DELLE POLITICHE

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

Tratta da Wildavsky, 1992

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

# “Muddling through” e “partisan mutual adjustment”

- Secondo Lindblom (1959), la scienza del “venirne fuori/cavarsela” tramite l’ “aggiustamento reciproco degli interessi di parte” porta a soluzioni più soddisfacenti e meno rischiose, proprio partendo dalla rivendicazione dei propri interessi
  - **Partisan** “L’analista rinuncia all’irrealizzabile obiettivo di trascendere gli interessi di parte, e impara a contenerne gli effetti col bilanciare quelli degli uni con quelli degli altri” (Fox, 1990). L’interazione aiuta anche l’effettiva implementazione degli accordi.
  - **Mutual** Poiché i conflitti di valore non si risolvono, lo scambio consente di arrivare ad un compromesso soddisfacente per tutti: “I programmi sono soluzioni, le soluzioni sono compromessi, e i compromessi sono più spesso fattibili anziché ottimali, soddisfacenti anziché perfetti, tollerabili anziché desiderabili” (Wildavsky, 1992).
  - **Adjustment** “Anziché proporsi ‘soluzioni’ che possano essere giudicate con gli standard della razionalità, il policy making persegue accomodamenti, riconciliazioni, aggiustamenti e accordi che possono essere valutati solo provvisoriamente alla luce di standard quali l’onestà, l’accettabilità, l’apertura alla riconsiderazione e la rispondenza a una varietà di interessi” (Lindblom, 1980).

# La ridefinizione dell'intervento dell'analista di policy

- Quel che l'analista NON deve fare: un impegno in negativo
  - L'analista è parte del gioco di potere
  - L'analista rinuncia a farsi interprete delle autentiche preferenze altrui...  
"Quando si presenta il problema se è la gente che non capisce quel che sta facendo, o se siamo noi scienziati sociali che non capiamo la gente, sono propenso a pensare che **siamo noi a sbagliare**" (Wildavsky, 1987)
  - ... e rimuove gli ostacoli all'espressione di tutti gli interessi in gioco: "La più alta forma di analisi è usare l'intelletto per aiutare l'interazione tra la gente. Dunque, l'analisi delle politiche si occupa delle relazioni tra la gente" (Wildavsky, 1992)

# La ridefinizione dell'intervento dell'analista di policy

- Quel che l'analista deve fare: l'intervento in positivo
  - L'analista riconosce il valore dei network, soprattutto quando sono confusi: "Le politiche pubbliche sono formulate in misura crescente in **infrastrutture politiche informali**, al di fuori di canali convenzionali quali le organizzazioni legislative, esecutive e amministrative. Gli attuali processi di policy emergono da complesse costellazioni di attori e da interdipendenze delle risorse, e le decisioni sono spesso prese in modo molto decentralizzato e informale" (Kenis e Schneider, 1991).
  - L'analista riconosce le reti anche attraverso i frames: "Le reti organizzative forniscono un meccanismo per esplorare le interconnessioni tra i problemi così come sono percepiti dai diversi interessi, e un contesto per pensare alle strade per arrivare a soluzioni reciprocamente accettabili. Le reti organizzative facilitano l'emergere di frame di riferimento condivisi e di mezzi per gestire le aree di conflitto; ma **non presuppongono un'identità di vedute o un consenso completo**" (Metcalfe, 1978)



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

### Un esempio pratico

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

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

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

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

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

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

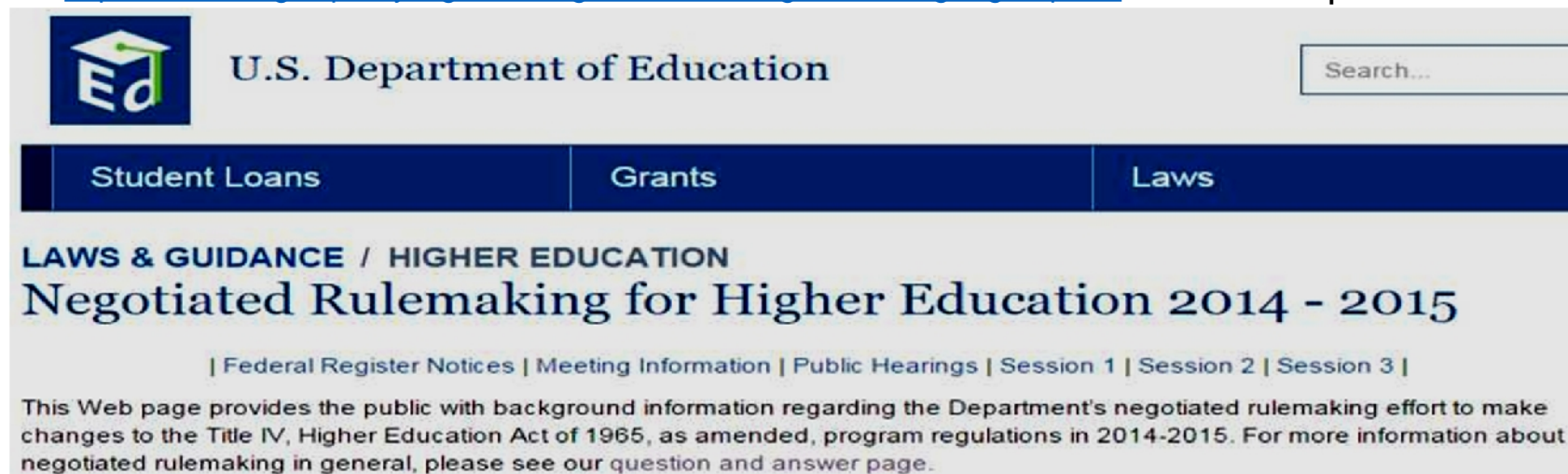
In genere, i tavoli negoziali sono composti da un numero di partecipanti compreso tra 12 e 20.

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

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

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

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



The screenshot shows the U.S. Department of Education website. At the top left is the 'Ed' logo. To its right is the text 'U.S. Department of Education'. On the far right is a search box labeled 'Search...'. Below this is a dark blue navigation bar with three white buttons: 'Student Loans', 'Grants', and 'Laws'. The main content area has a light gray background. It features the text 'LAWS & GUIDANCE / HIGHER EDUCATION' in blue, followed by the title 'Negotiated Rulemaking for Higher Education 2014 - 2015' in a larger blue font. Below the title is a horizontal line of links: '| Federal Register Notices | Meeting Information | Public Hearings | Session 1 | Session 2 | Session 3 |'. At the bottom of the screenshot is a paragraph of text: 'This Web page provides the public with background information regarding the Department's negotiated rulemaking effort to make changes to the Title IV, Higher Education Act of 1965, as amended, program regulations in 2014-2015. For more information about negotiated rulemaking in general, please see our question and answer page.'

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

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

# Negotiated Rulemaking Committee; Public Hearings

A Proposed Rule by the [Education Department](#) on 07/31/2018



639



## AGENCY:

Office of Postsecondary Education, Department of Education.

## ACTION:

Intent to establish negotiated rulemaking committee.

## SUMMARY:

We announce our intention to establish a negotiated rulemaking committee to prepare proposed regulations for the Federal Student Aid programs authorized under title IV of the Higher Education Act of 1965, as amended (HEA) (title IV, HEA programs). We also announce our intention to create two subcommittees for this committee. In addition, we announce three public hearings at which interested parties may comment on the topics suggested by the Department and may suggest additional topics that should be considered for action by the negotiating committee. We will also accept written comments on the topics suggested by the Department and suggestions for additional topics that should be considered for action by the negotiating committee. The Department will present negotiators with proposed regulatory language at the first negotiating session.

## Printed version:

[PDF](#)

## Publication Date:

07/31/2018

## Agency:

[Department of Education](#)

## Dates:

The dates, times, and locations for the public hearings are listed under SUPPLEMENTARY INFORMATION. We must receive written comments on the topics suggested by the Department and additional topics that should be considered for action by the negotiating committee on or before September 14, 2018.

## Comments Close:

09/14/2018

## Document Type:

Proposed Rule

## Document Citation:

83 FR 36814

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

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

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



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

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

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

- **Questione controversa**
- **Coinvolgimento degli stakeholder**
- **Passaggi formalizzati**



## Un altro esempio pratico: il primo piano strategico della città di Torino (2000)

- Pubblicato nel febbraio 2000, il Piano strategico per la promozione della città è il frutto di un complesso lavoro di analisi iniziato nel maggio del 1998.
- Hanno lavorato alla sua definizione oltre mille persone, mobilitate dalla sollecitazione del Sindaco di Torino Valentino Castellani e impegnate a prefigurare una visione del futuro. Sono stati coinvolti diversi attori politici, economici e sociali della città e numerosi rappresentanti delle principali istituzioni – pubbliche e private – del territorio torinese.
- Al termine di un articolato confronto, ha preso forma il primo esempio italiano di Piano strategico. La proposta comprende 6 linee strategiche, 20 obiettivi e 84 azioni, corredate da precise determinazioni che ne definiscono utilità e attuabilità.
- le proposte della qualificazione strategica si rivolgono a una pluralità di soggetti che comprende la società locale e le istituzioni pubbliche, la comunità internazionale e gli operatori stranieri, gli imprenditori locali e il pubblico non torinese.
- La seconda parte presenta, con un taglio più operativo e circostanziato, le schede delle linee, degli obiettivi e delle azioni, (...). Il volume si chiude col Patto collegato al Piano, sottoscritto dai principali soggetti socio-economici dell'area metropolitana torinese il 29 febbraio 2000 presso l'aula magna del Politecnico di Torino.

Iter del piano strategico



[http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2013/04/Piano\\_1.pdf](http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2013/04/Piano_1.pdf)

## Riassumendo...

- Le teorie pluraliste della democrazia mettono in evidenza il ruolo dei diversi attori e l'importanza degli interessi di parte.
- La policy inquiry raccoglie queste idee proponendo di guardare al policy-making come a un gioco tra interessi di parte, spesso caotico
- In questo gioco, l'obiettivo è trovare un modo per uscirne fuori (muddling through) attraverso un aggiustamento reciproco degli interessi di parte (partisan mutual adjustment)
- Il compito dell'analista è far emergere la varietà degli interessi (compreso il suo) e riconoscere le reti, spesso informali, attraverso le quali questi interessi emergono

# 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



## 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

# Teoria 3: le politiche come processi e l'importanza dell'implementazione

- Ad una visione del policy-making come serie di passaggi – individuare gli obiettivi, adottare scelte calcolate, rispettare il programma in fase esecutiva – la policy inquiry oppone una ricostruzione più realistica delle politiche come processi
  - “Noi consideriamo il policy making come un processo estremamente complesso, senza un inizio o una fine, con confini che rimangono in gran parte incerti” (Lindblom, 1980)
  - “Il governo è un continuo via vai di attività, con gente in vari ruoli che s’imbatte in problemi, nuove condizioni, regole discordanti, richieste di servizi senza precedenti e proclami di altri uffici. Sbrigando il suo lavoro giornaliero, questa gente avanza per piccoli passi da diverse direzioni, senza una piena consapevolezza che le sue azioni stanno spingendo una politica lungo una certa strada, precludendo altre risposte (...). Con l’andare del tempo, questa serie di piccoli atti fissa la direzione di quella politica, e anche i suoi limiti. La gente diventa consapevole del fatto che è stata fatta una politica pubblica solo retrospettivamente” (Weiss, 1982)

La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → il policy making come processo

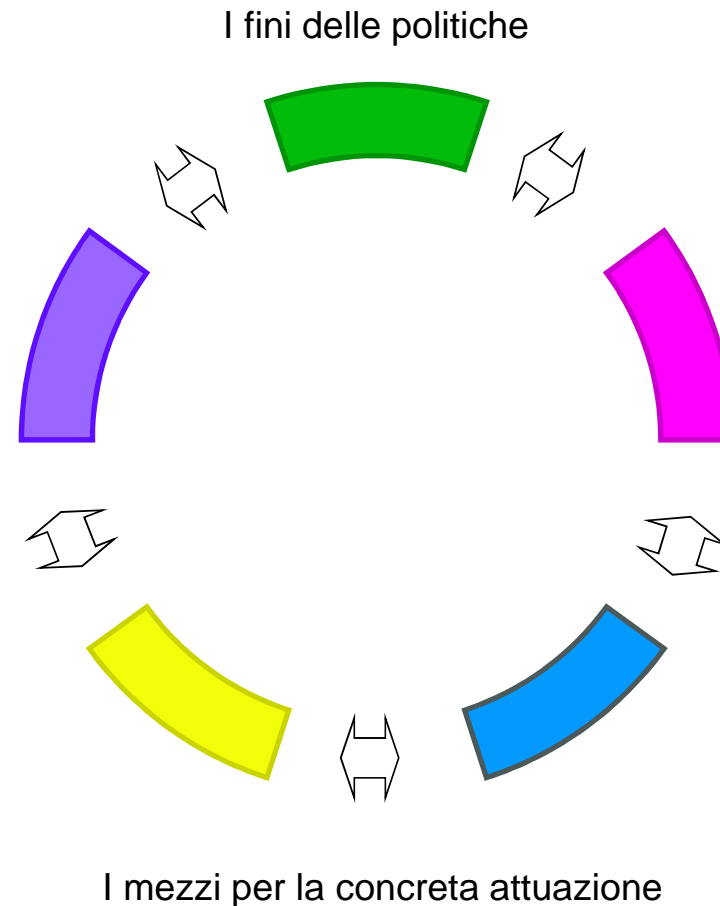
### Riferimenti storici:

Bentley ,1908: The process of Government

due concetti fondamentali:

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

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

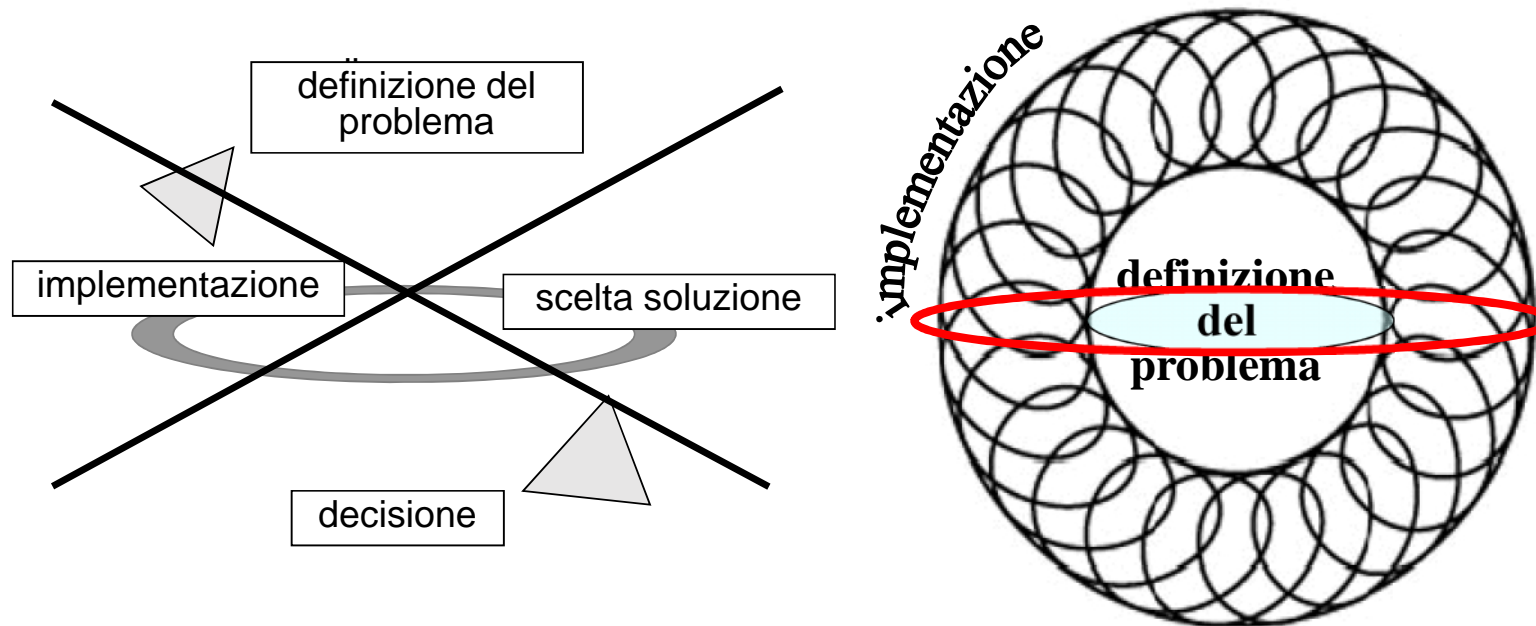


La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → il policy making come processo

### La complicata circolarità del policy making

La visione del policy making come di una sequenza di stadi non è realistica. Ogni momento del policy making può essere visto

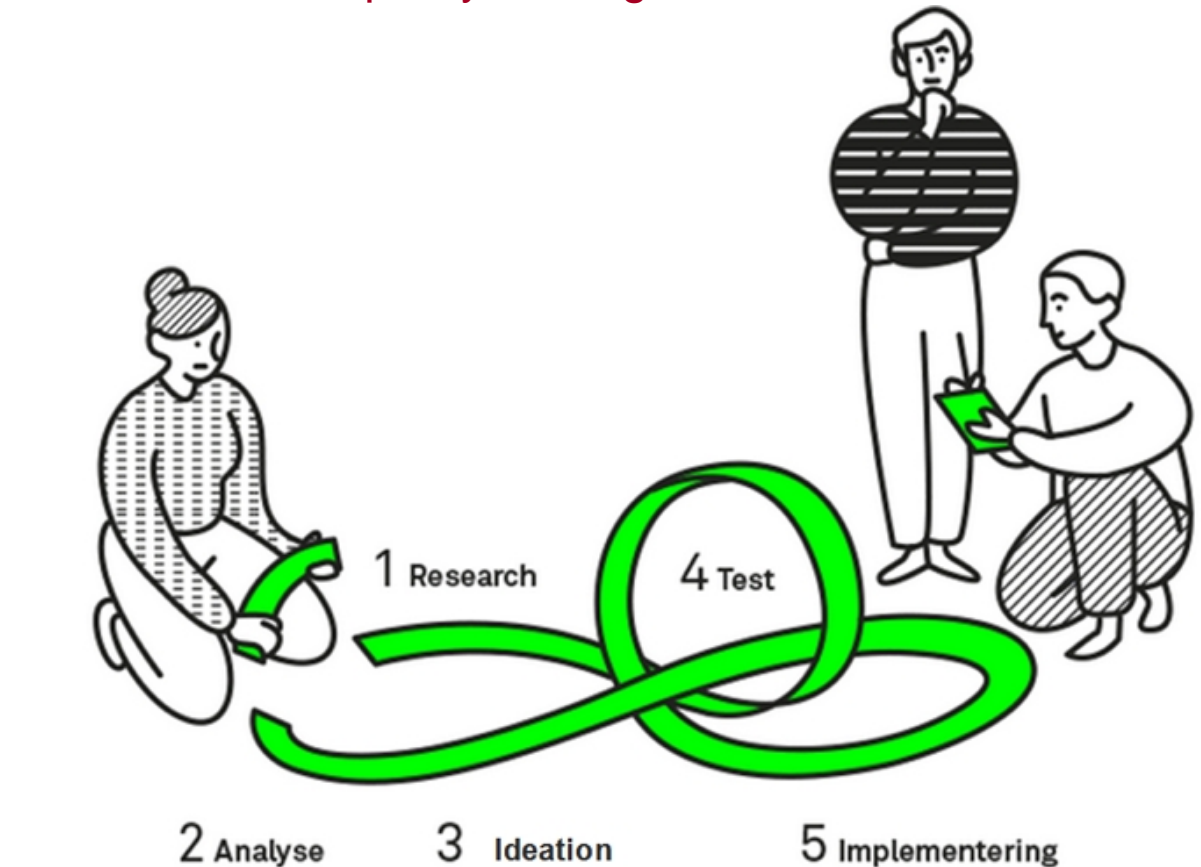
- come chiusura di un percorso, o come inizio di un altro,
- come implementazione di una precedente scelta, o come irruzione di un nuovo problema.



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

La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → il policy making come processo

La complicata circolarità del policy making



La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → il policy making come processo

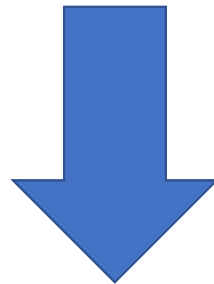
“Una gran quantità di problemi di policy arriva in agenda **in conseguenza dei tentativi di implementare altre politiche**. Pertanto, lo stadio chiamato implementazione e quello chiamato di costruzione dell’agenda collassano l’uno nell’altro” (Lindblom, 1980, p. 4)

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

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

## Il fascino illusorio di “decisioni” e “programmi”

- La visione circolare del policy making mette in evidenza anche che un programma ben fatto non potrà anticipare tutti i problemi che emergeranno nell'implementazione



è necessario concentrarsi sull'implementazione e sulla continuità dei processi

# L'implementazione: un approccio bottom up

- In "Implementation" del 1973 Pressman e Wildavsky proponevano al problema delle aspettative disattese alcune soluzioni top down – definire obiettivi più chiari e metter paletti più solidi
- La policy inquiry propone un capovolgimento di prospettiva ancor più radicale un approccio **bottom up** alle politiche:
  - **circolarità delle politiche**: non c'è separazione netta tra formulazione e implementazione della politica, e il policy making p un processo di mappatura a ritroso [Elmore 1983] la cui logica emerge solo retrospettivamente.
  - **ribaltamento mezzi-fini**: se gli obiettivi si ridefiniscono in corso d'opera, anche la separazione tra politica e amministrazione è irrealistica



# Il ribaltamento del rapporto mezzi/fini

- Poiché non c'è netta distinzione tra momento della decisione e momento dell'implementazione, cioè tra la scelta dei fini e la scelta dei mezzi, anche la separazione tra politica e amministrazione viene messa in discussione

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

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

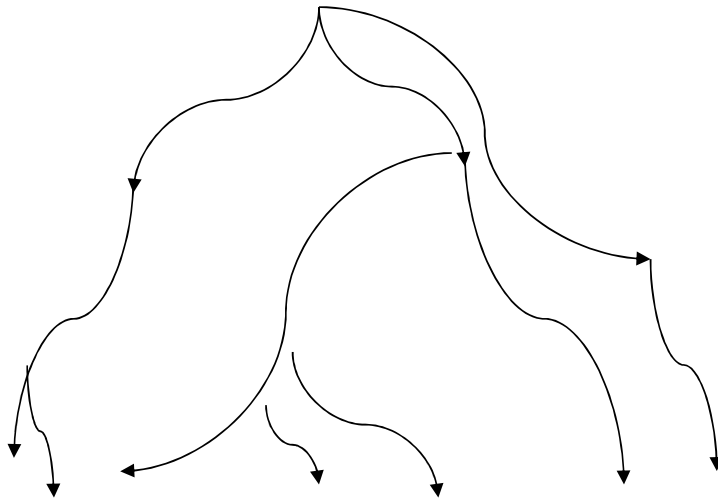
“Fini e mezzi sono scelti insieme, e ciò che la vita ha unito, la policy analysis non separi” (Wildavsky, 1992)

La policy inquiry → Riferimenti teorici e metodologici → il policy making come processo

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

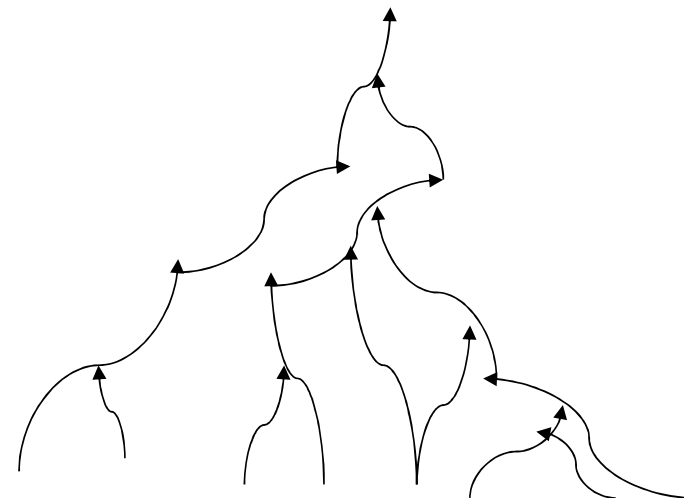
L’analisi **top-down**:

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



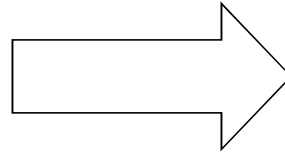
L’analisi **bottom-up**:

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



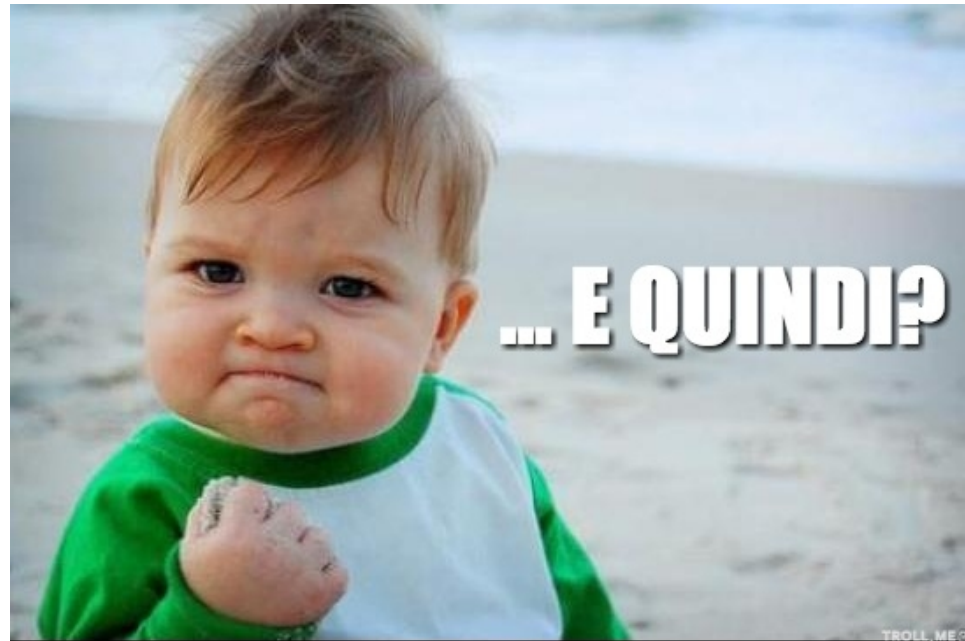
La policy inquiry → linee di ricerca

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



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

# Cosa significa gestione dell'incrementalismo sconnesso?



- Anche in questo caso, si parte da alcune constatazioni sulla natura incrementale dei processi di policy, per poi formulare delle indicazioni operative per l'analista di policy:
  1. l'implementazione come momento della verità
  2. la discrezionalità come risorsa
  3. l'implementazione come esercizio di cittadinanza

# Linee di ricerca: implementazione e gestione della continuità

- Guardare al policy-making come a un processo mette al centro dell'analisi la continuità: **la policy è in fieri**
  - “La tesi è che non c'è politica pubblica finché l'azione dei governi non produce conseguenze che sono percepite dai vari pubblici e che sono da loro considerate significative” [Lynn 1987]
  - “Il modello del piano (...) non riconosce un dato fondamentale: molti vincoli, probabilmente la maggior parte, rimangono **nascosti allo stadio della progettazione** e possono esser scoperti solo nel processo di implementazione. Inoltre, le condizioni di fattibilità cambiano nel tempo” [Majone e Wildavsky 1979]

Se la policy si concretizza in fieri, è difficile cogliere subito i segni del cambiamento radicale. L'idea dell'incrementalismo sconnesso suggerisce che si arriva al cambiamento in modo disconnesso, accumulando una serie di esperienze che sembrano non aver relazione tra loro... quasi come quando un artista fa uno schizzo.

Dalla presentazione della mostra dell'artista Marios Camhis

"Incrementalism is a method of working by adding to a project using many small incremental changes instead of a few, extensively planned, large jumps. Policy makers in this mode are looking for analyses that can provide support to decisions that are already half-made. Any new evidence which fits in and which is presented at just the right moment, has a good chance of being used.

A drawing can start with a line. From this first line one proceeds step by step – line by line- always in conformity with the previous one, in a haphazard or sensible way. When an anomaly is presented, then the anomalous section is being discarded. This process is completed when the whole has a structure that "stands"."



<http://www.marioscamhis.com/disjointed-incrementalism/>

La policy inquiry → linee di ricerca → l'incrementalismo sconnesso

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

Vantaggi:

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

# Perchè l'incrementalismo è "disconnesso"?

- Lindblom (1979) ha coniato il termine disjointed incrementalism per identificare una strategia di intervento basata sulle seguenti linee-guida:
  - la limitazione dell'analisi solo alle **poche alternative di policy davvero familiari**;
  - l'intreccio dell'analisi degli obiettivi e dei valori in gioco con gli **aspetti empirici del problema**;
  - una preoccupazione analitica più attenta **ai mali da riparare** che agli obiettivi positivi da raggiungere: "se non è rotto, non aggiustarlo"
  - una sequenza di **prove, errori, e prove rivedute**;
  - un'esplorazione limitata solo alle **più importanti conseguenze** delle alternative considerate;
  - la **distribuzione del lavoro** di analisi tra i tanti partecipanti al policy making, tutti portatori di interessi di parte.



# L'incrementalismo come evidenza empirica

- L'evidenza empirica sulle politiche come processi porta a sostenere l'esistenza di soli cambiamenti incrementali, che modificano di poco gli elementi della politica.
  - "L'incrementalismo e altri metodi per semplificare (...) sono le inevitabili risposte alla straordinaria complessità dell'allocazione delle risorse [Wildavsky 1992]
  - "La scommessa vincente è sempre che il futuro sarà come il passato, **più o meno un 5%**" [Wildavsky 1992]
- Infatti proprio lo studio delle politiche di bilancio mostra l'importanza della «spesa storica», e di fatto rivela alcune tendenze dei processi decisionali:
  - La posizione di favore di cui gode lo status quo: se una posizione è presentata come già esistente, gode di maggior credito
  - L'avversione al rischio: si favorisce il certo all'incerto
  - Il conformismo sociale: le ipotesi scartate da altri ci appaiono comunque peggiori di quelle che sono riuscite già a convincere qualcuno (March e Olsen 1995)

# Ancora evidenze: ambizioni e routine

- L'incrementalismo sottolinea che gli obiettivi troppo ambiziosi tendono a
  - generare effetti non previsti e controproducenti
  - sconvolgere le routine che garantiscono il funzionamento delle amministrazioni
- **La Legge delle Ampie Soluzioni**

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

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

# L'incrementalismo e la responsabilità sociale

- Per gli autori nel testo di Regonini, l'incrementalismo **non è una rinuncia al cambiamento**, non è la scelta di 'volare basso', ma è un modo responsabile di individuare e utilizzare i margini effettivi di miglioramento.
- 1835 - Tocqueville, ne *La democrazia in America*, scrive: "Da parte mia, credo che la libertà è meno necessaria nelle grandi che nelle piccole cose, perché è nel particolare che è pericoloso asservire l'uomo"
- 1953 - Dahl e Lindblom: "Occorre sottolineare che l'incrementalismo è semplicemente la variante del pluralismo orientata alle politiche"
- 1973 - Pressman e Wildavsky "Si fanno meno promesse quando si ha una più chiara consapevolezza degli ostacoli per rispettarle: ma se ne mantengono di più"
- 1977 - Vincent Ostrom: "La tirannia in piccolo non è più giustificata di quella in grande"

# L'incrementalismo e la responsabilità sociale

- 1992 – Wildavsky: “E’ da irresponsabili sia impiegare le risorse per finalità secondarie, reprimendo le potenzialità degli altri, sia promuovere obiettivi che non possono essere perseguiti, quanto meno a costi accettabili”
- 1993 - National Performance Review: “Una delle regole basilari del servizio al cliente è quella di non promettere più di quanto possa essere concretamente mantenuto; al limite, è preferibile promettere prestazioni più limitate ed eventualmente riservare motivo di sorpresa con un risultato superiore (...) Del resto, anche la Disney procede con lo stesso criterio: lungo i percorsi di attesa posiziona cartelli che precisano il tempo necessario per raggiungere un'altra destinazione, come il Monte Space o i Pirati dei Caraibi”

- Se l'incrementalismo è sia evidenza dei piccoli cambiamenti che un esercizio di responsabilità, da queste premesse è possibile ricavare alcune indicazioni operative:
  1. L'implementazione come momento della "verità": vedere se funziona
  2. La discrezionalità come risorsa: andare oltre la rigida separazione dei poteri
  3. L'implementazione come esercizio di cittadinanza: è attuando le policy che si possono trovare punti di contatto

# 1. L'implementazione come momento della verità

- 1973: Pressman e Wildavsky, *Implementation* - sottotitolo: "Come le grandi aspettative a Washington sono infrante a Oakland; ovvero, perché sarebbe sorprendente che i programmi federali funzionassero veramente, in questa saga dell'amministrazione dello sviluppo economico raccontata da due osservatori simpatetici, che cercano di costruire una morale su una base di speranze crollate".



implementazione è sperimentazione per verificare  
quali ipotesi "tengono"

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

La policy inquiry → linee di ricerca → l'incrementalismo sconnesso →  
l'implementazione come momento della verità




**lavoce.info**

## Garanzia giovani, cronaca di un fallimento annunciato

04.11.14

Francesco Giubileo

 5 Commenti

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

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

# Reddito di cittadinanza, il vero scoglio sono i centri per l'impiego

Barbara D'amico

TORINO | 01 Ottobre 2018

ISSN 24 ORE

IL FLOP DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

## Reddito di cittadinanza, ai centri per l'impiego manca un miliardo

—di Francesca Barbieri e Alberto Magnani | 5 ottobre 2018

5  
PISÈ-2018  
IL FUTURO  
OGNI GIORNO

**A**venire.it

0)

## Riforme. Reddito di cittadinanza: perché potenziare i Centri per l'impiego non basterà

Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi sabato 13 ottobre 2018

*Senza un completo riassetto dei Centri sarà impossibile anche solo l'erogazione del reddito di cittadinanza, se si vuole che sia effettivamente condizionato alla ricerca di lavoro e alla formazione*



## 2. La discrezionalità come risorsa

- Se riconosciamo la circolarità dei processi di policy, riconosciamo anche valore positivo anche all'esistenza di una forbice tra programmi e realizzazioni, tra disegno e implementazione della politica:
- "A meno che non si voglia credere che le politiche saltino fuori armate di tutto punto dalla fronte di **un policy maker onnisciente**, la discrezionalità è sia inevitabile sia necessaria (..). Occorre affidarsi più all'apprendimento e all'inventiva che alle istruzioni e al comando" (Majone e Wildavsky, 1979)
- "capitalizzare la discrezionalità quale risorsa per migliorare l'affidabilità e l'efficacia delle politiche a livello di strada" [Elmore 1982]

## 2. La discrezionalità come risorsa: la linea del fronte

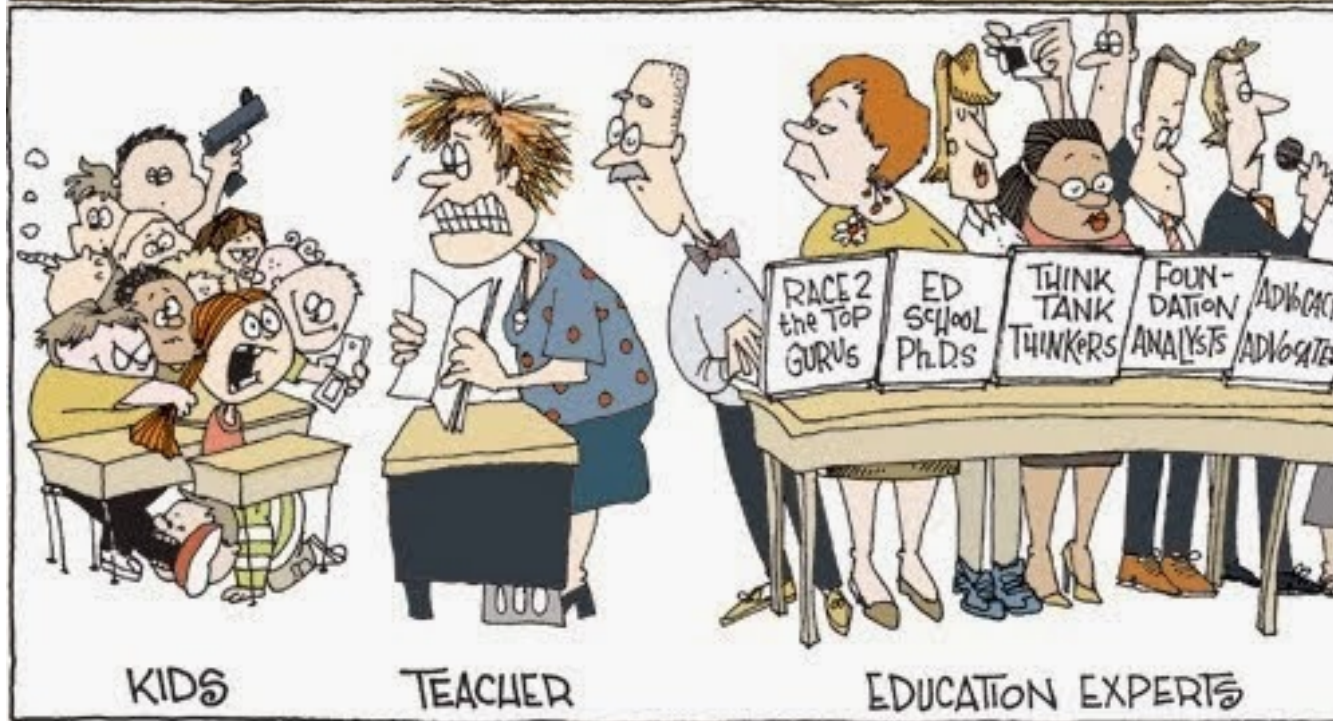
- Attenzione al lavoro della street level bureaucracy [Lipsky 1980]: I “rami bassi della burocrazia”, che sono a contatto diretto con i destinatari della policy e che quindi consentono **l’adattamento della politica alle condizioni locali**
- Lipsky, 1980: “Le decisioni dei burocrati a livello di strada, le routine che adottano e i marchingegni che inventano per fronteggiare le incertezze e le pressioni del lavoro, **diventano le politiche pubbliche effettivamente attuate**”
- National Performance Review, 1993: “I dipendenti pubblici di prima linea, vale a dire coloro che lavorano giornalmente a contatto con i clienti, sono spesso i più adatti ad indicare soluzioni e strategie atte a promuovere il servizio. Giorno dopo giorno, essi sono il punto di riferimento delle più disparate lamentele e delle più ragionevoli richieste; giorno dopo giorno, essi registrano immediatamente la soddisfazione che manifestano i clienti quando le loro aspettative sono soddisfatte. Non vi è dubbio alcuno che, una volta interpellati i clienti per identificare i servizi richiesti, siano poi proprio i front-line workers a poter indicare il modo migliore per fornirli”

## 2. L'importanza dei "rami bassi"

- Sono a contatto diretto con i destinatari della policy
- Sono soggetti a continua valutazione: la street level bureaucracy realizza nei fatti la sperimentazione e l'apprendimento attraverso il lavoro quotidiano "l'analisi che spera di agevolare l'apprendimento deve considerare l'implementatore come un attore cruciale e un agente attivo nel processo di policy" [Browne e Wildavsky 1984]

# SCHOOL STAFFING...

© 2011  
D. G. Mc  
D. G. Mc



## 2. La discrezionalità come risorsa: l'organizzazione che si autovaluta

- Nell'analisi razionale, l'ideale della valutazione è il dualismo tra osservante e osservato
- La policy inquiry capovolge questa imposizione: non c'è distanza tra implementazione e valutazione "nel bene e nel male, i partecipanti al processo di policy agiscono allo stesso tempo come valutatori dei programmi che implementano e come implementatori dei programmi che valutano, senza chiara consapevolezza di queste distinzioni analitiche: ed è giusto che sia così" [Browne e Wildavsky 1984]
- Perché l'organizzazione si autovaluti, è importante non stabilire procedure standardizzate, ma suscitare attenzione continua per la valutazione

## 2. La discrezionalità come risorsa: l'organizzazione che si autovaluta

- “Where there is no error there can be no analysis. Policy analysis serves organizations of **people who want to correct their mistakes**. These self evaluating organizations are the opposite of bureaucracy, which Michael Crozier defines as “an organization that cannot correct its behavior by learning from its errors”. (Wildavsky, 1992)
- Le conseguenze sono positive anche in termini di consenso diffuso: “La diffusione di organizzazioni capaci di autovalutazione aumenta la fiducia sociale perché amplia le aree di consenso circa le conseguenze delle politiche e i probabili effetti del cambiamento” (Wildavsky, 1992)

### 3. L'implementazione come esercizio di cittadinanza

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

La policy inquiry → linee di ricerca → l'incrementalismo sconnesso → l'implementazione come esercizio di cittadinanza

- Oggi in molti paesi sono sperimentate forme di co-creazione lungo tutto il ciclo di vita delle politiche
  - disegno: *co-design*
  - implementazione: ruolo della *front line* e dei *policy takers*, *the users experience*
  - valutazione: *collaborative performance measurement*
- Esempio: Danimarca Mind LaB <http://mind-lab.dk/en/>

MIND  
LAB

≡ MENU



## ABOUT MINDLAB

MindLab is a cross-governmental innovation unit which involves citizens and businesses in creating new solutions for society.



INSPIRATION: METHODS

## THE MINDLAB METHODS

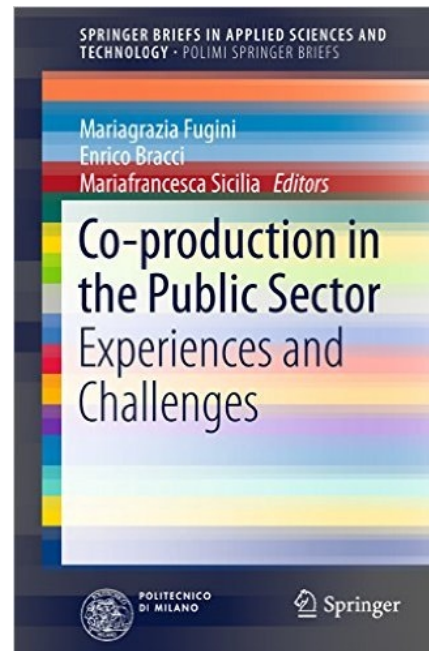
We've gathered our most used methods for policy and iterative design processes



La policy inquiry → linee di ricerca → l'incrementalismo sconnesso → l'implementazione come esercizio di cittadinanza

▶▶ icona.unimi.it

centro interdipartimentale dell'Università degli Studi di Milano  
per l'innovazione e il cambiamento organizzativo nell'amministrazione pubblica



# Altri esempi di coproduzione: UK

- Nel Regno Unito, in tempi di crisi economica per i governi locali, sono cresciuti gli esperimenti di coproduzione per alcuni servizi, soprattutto nel campo dell'assistenza sociale. Questi esperimenti di coproduzione mettono in evidenza il ruolo dei destinatari nel design degli interventi, e quello dei politici – facilitative leaders - e dei service providers pubblici e privati nell'implementazione

POLICY AND SOCIETY, 2018  
<https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1414355>

 **Routledge**  
Taylor & Francis Group

 OPEN ACCESS

**JRF** JOSEPH  
ROWNTREE  
FOUNDATION

## Facilitating coproduction: the role of leadership in coproduction initiatives in the UK

REPORT

Sonia Bussu<sup>a</sup> and Maria Tullia Galanti<sup>b</sup>

## PUBLIC SERVICES INSIDE OUT

Putting co-production into practice

David Boyle, Julia Slay and Lucie Stephens

## WORKING IN NEIGHBOURHOODS, ACTIVE CITIZENSHIP AND LOCALISM

LESSONS FOR  
POLICY-MAKERS  
AND PRACTITIONERS

Liz Richardson

<https://www.nesta.org.uk/report/public-services-inside-out/>

<https://www.jrf.org.uk/report/working-neighbourhoods-active-citizenship-and-localism>

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

# Teoria 4: le politiche come garbage can



- “garbage can”: bidone della spazzatura o cesno dei rifiuti u ra nã afora 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

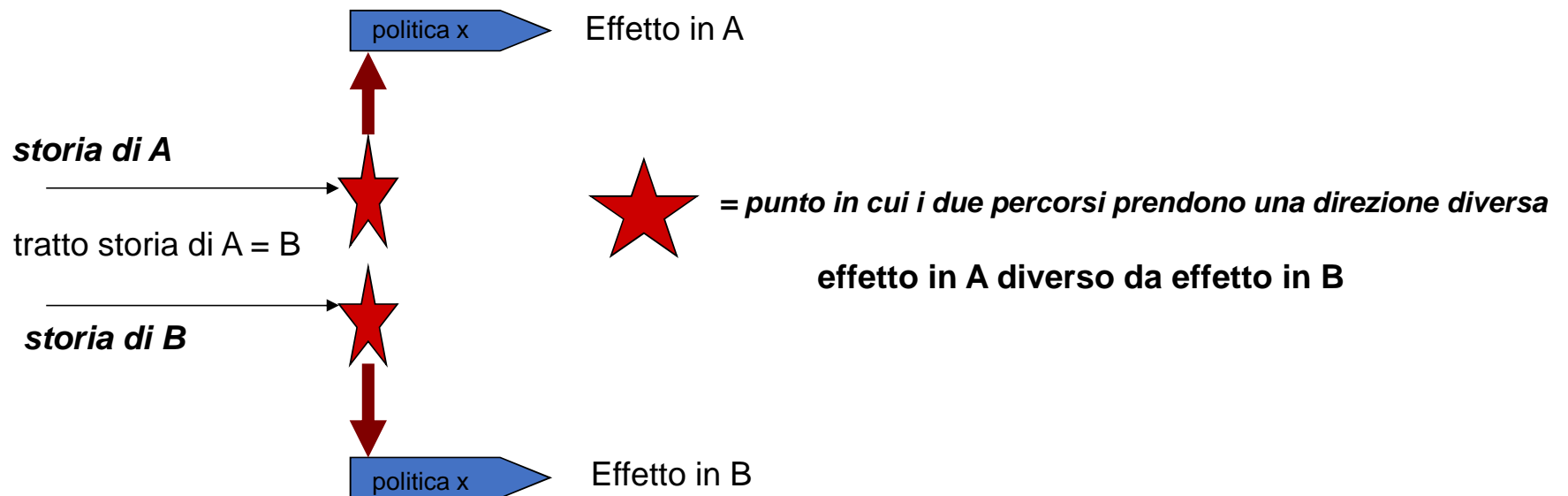
- I processi decisionali rispecchiano non la logica della consequenzialità (l'attore razionale calcola ex ante i costi e agisce di conseguenza), ma **la logica dell'appropriatezza** (sentirsi in sintonia con i valori e le pratiche dei gruppi sociali dai quali si vuole essere tenuti in considerazione)

# 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)

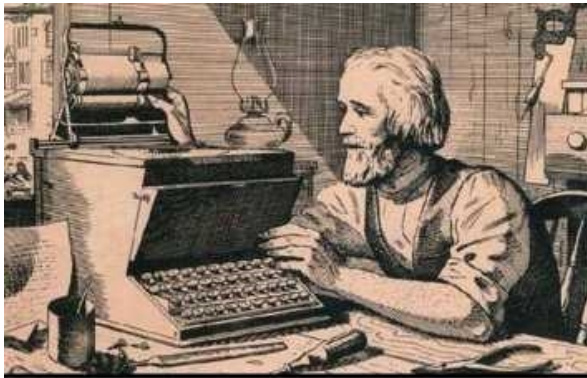


La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche come bidoni della spazzatura

### 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\\_UItra\\_Sottile.html](http://www.electrevolution.it/product/idx/3482/Tastiera_Custodia_iPad_Mini_Bluetooth_30_Qwerty_Slot_Magnetico_UItra_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)



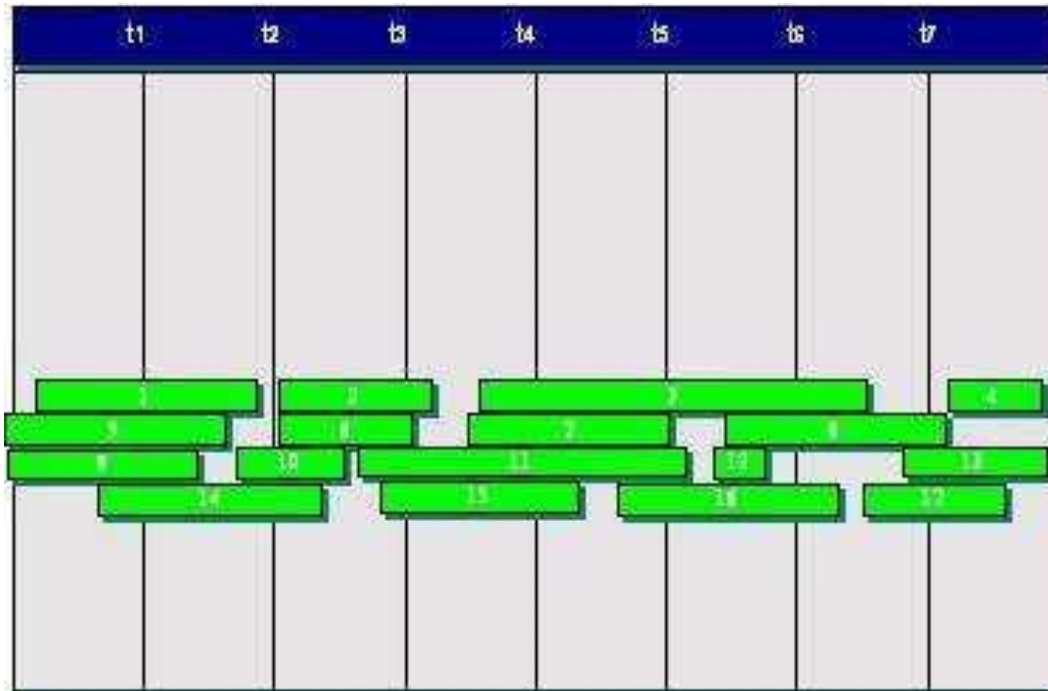
# La metafora del bidone

- 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

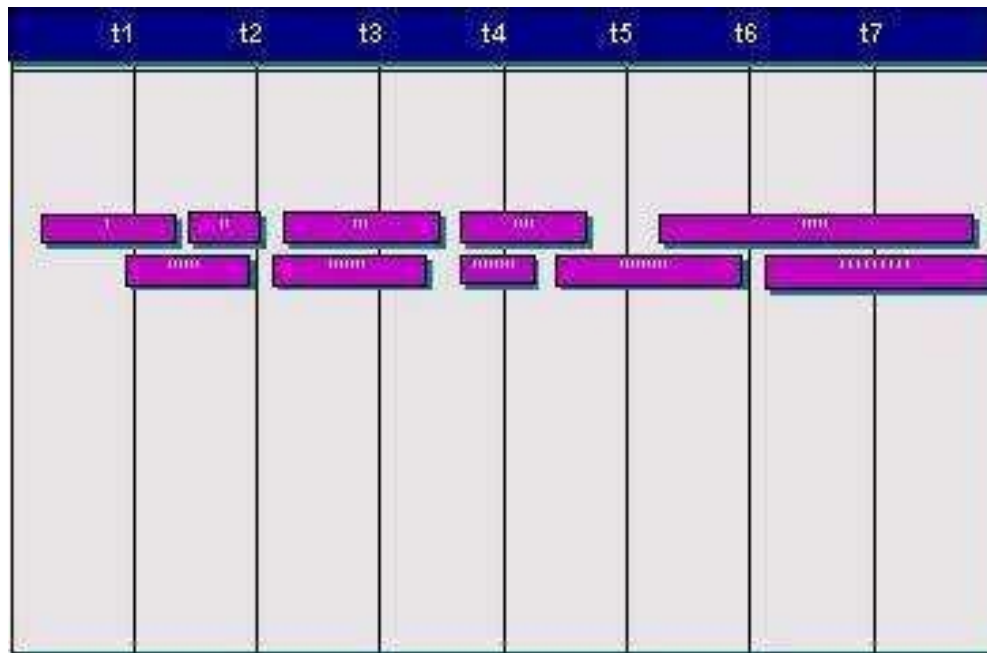
l'attenzione è discontinua: per seguire una cosa, bisogna trascurarne un'altra.

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

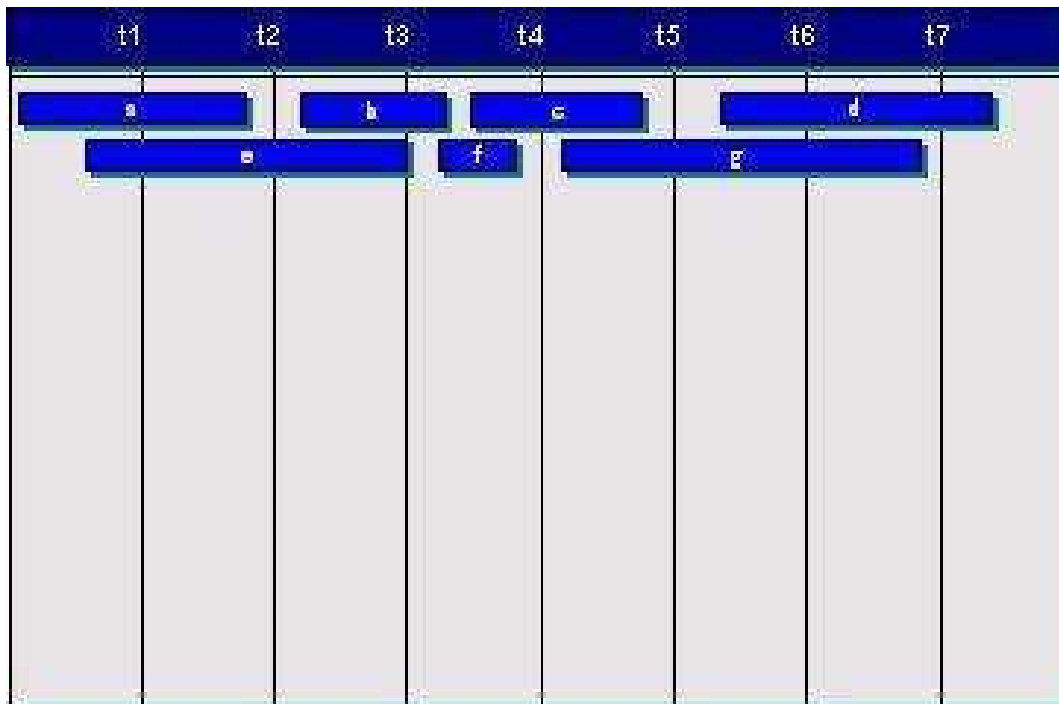


“Nel governo, come in filosofia, le vecchie questioni tendono a non trovare risposte: vanno solo fuori moda” (Schön, 1971)

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...**

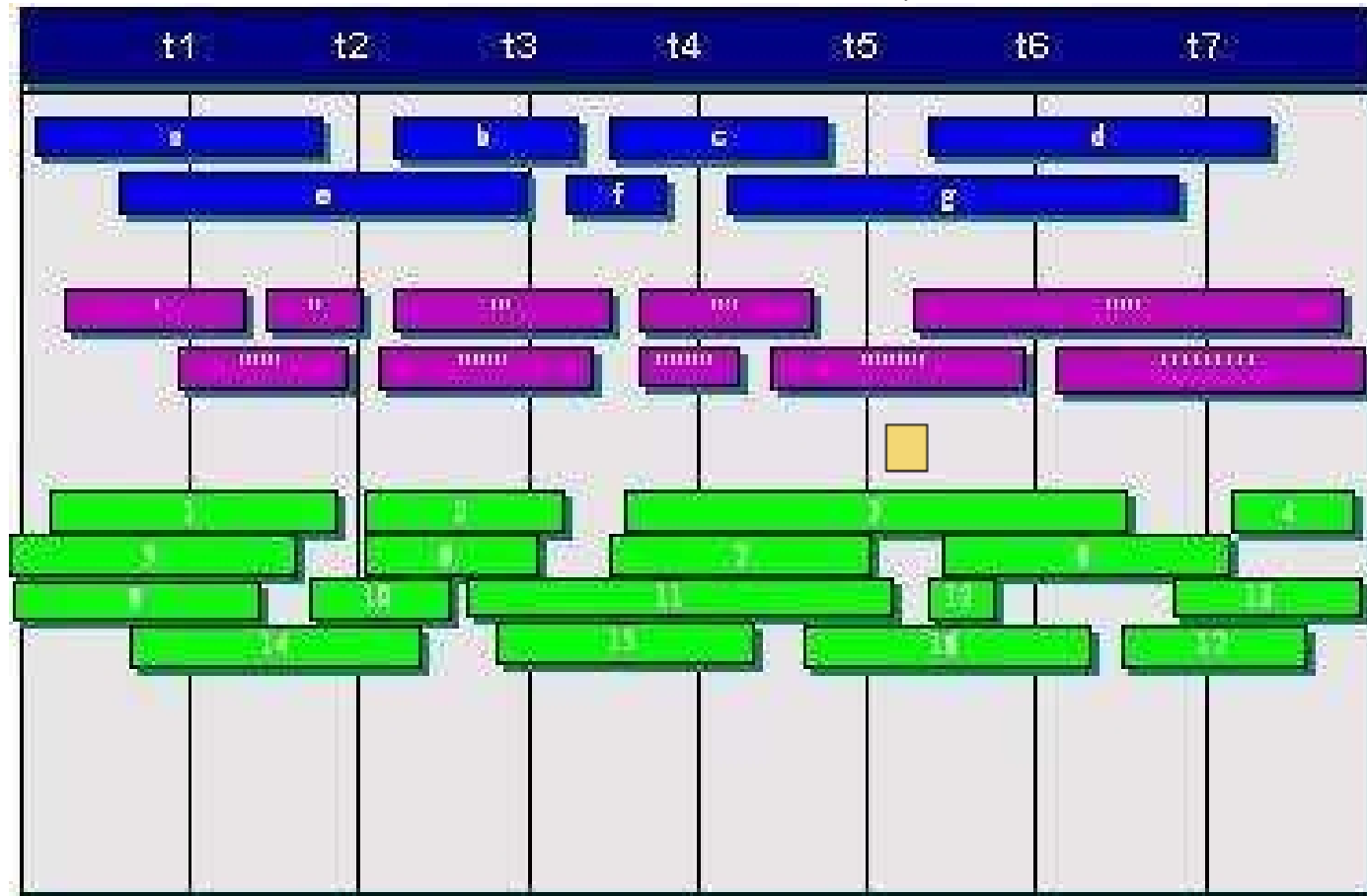
“De-cidere” dal latino: *decīdĕre*, comp. di *de-* e *caedĕre* «tagliare», «tagliar via»

- 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

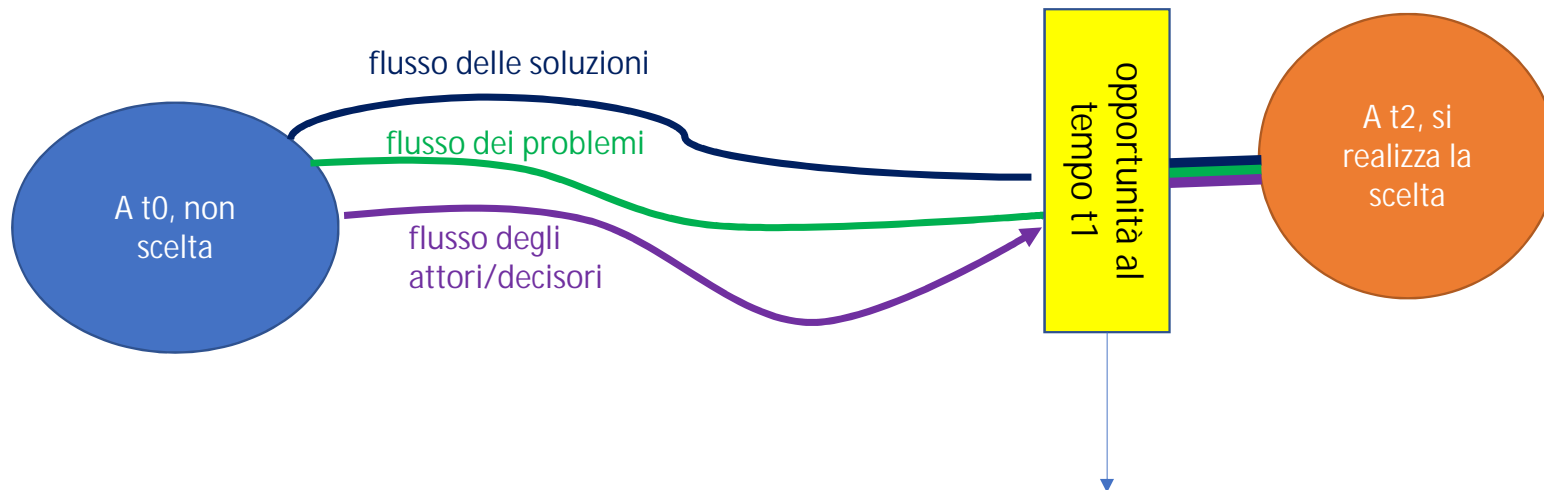
opportunità di scelta



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.

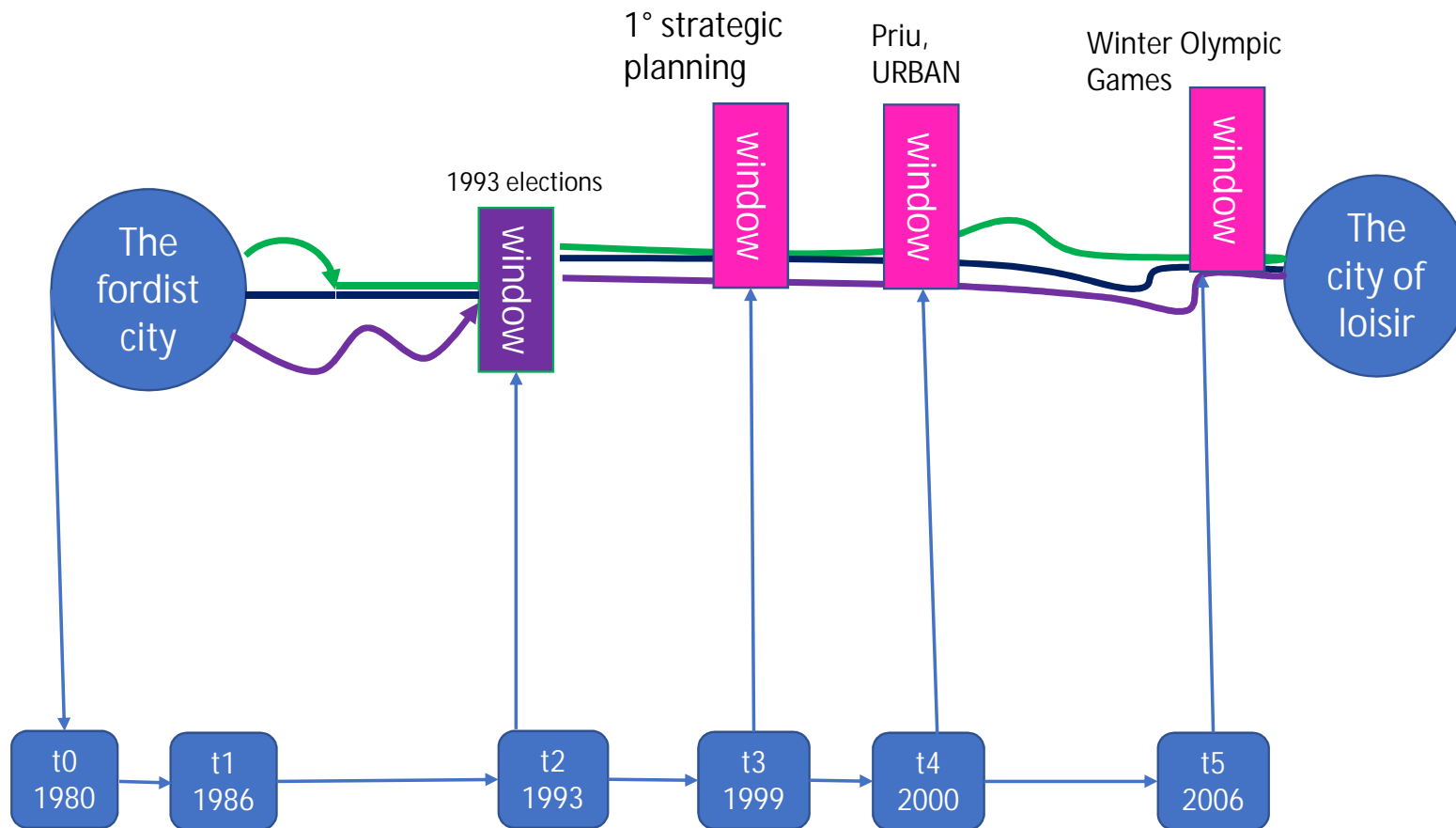


Gli attori lasciano intendere che si tratta dell'esito di un metodico e attento esame delle varie alternative. Ma questo in molti casi non è vero.



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

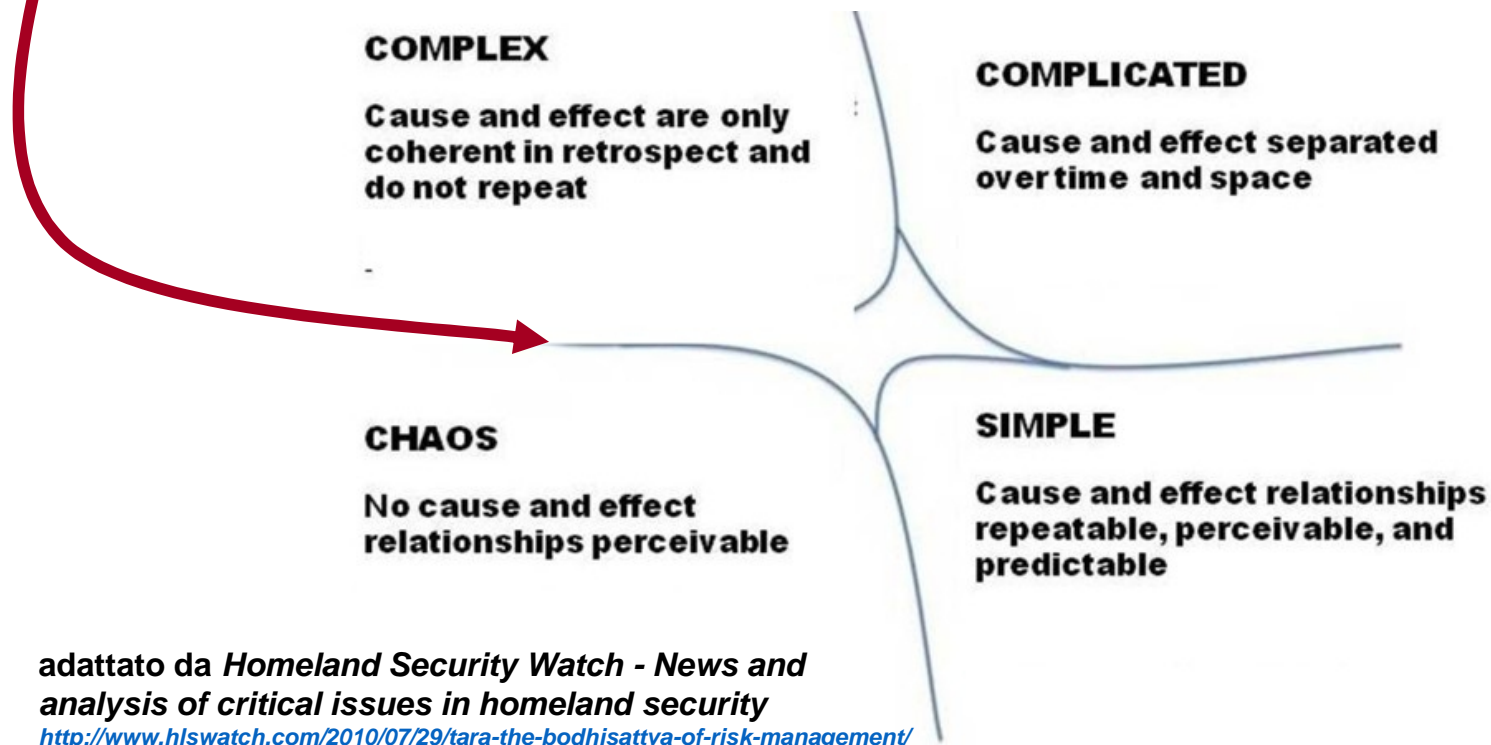
# Guardare dentro il caos: confini labili e fertili

- 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**



adattato da *Homeland Security Watch - News and analysis of critical issues in homeland security*  
<http://www.hls-watch.com/2010/07/29/tara-the-bodhisattva-of-risk-management/>

# 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.



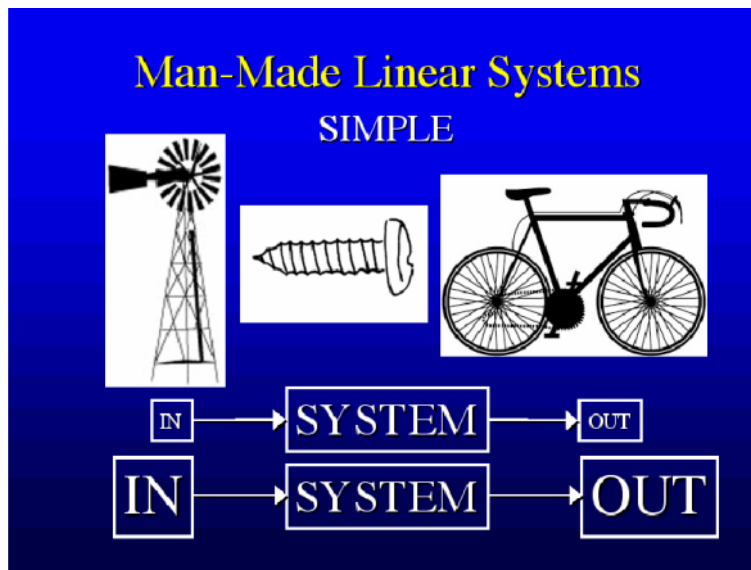
La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche tra complessità e caos

### 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



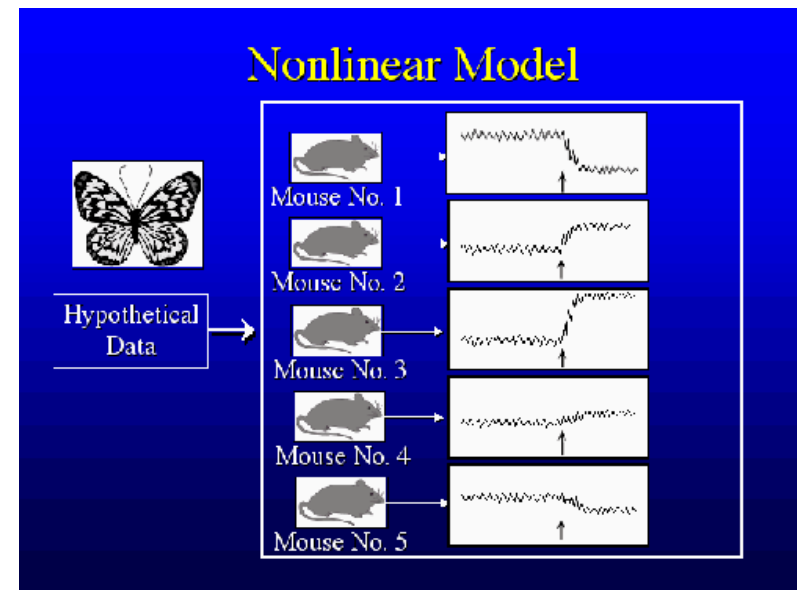
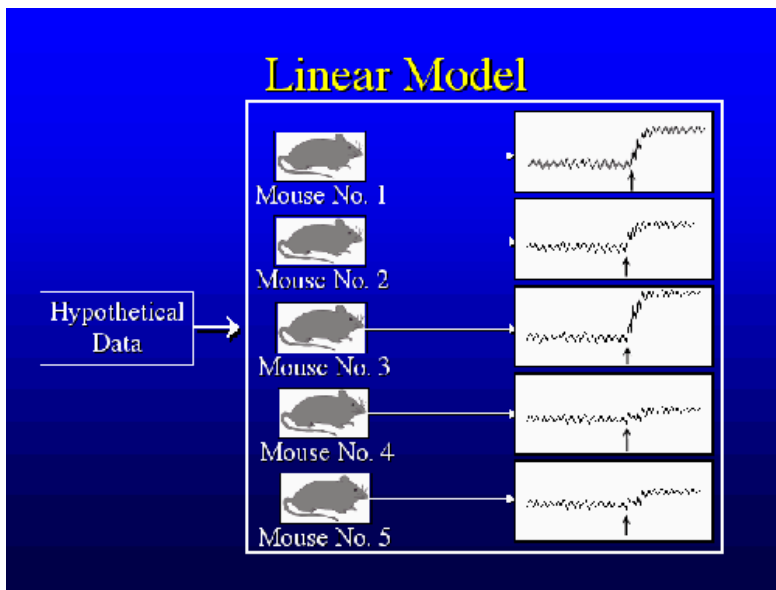
<http://www.ortho.lsumc.edu/Faculty/Marino/Temple/Temple.html>

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.



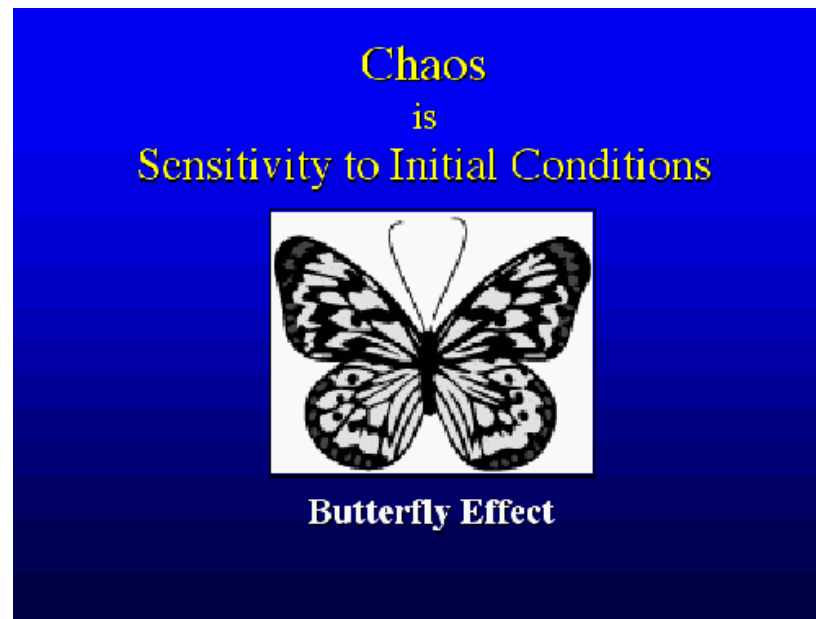
<http://www.ortho.lsumc.edu/Faculty/Marino/Temple/Temple.html>

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*

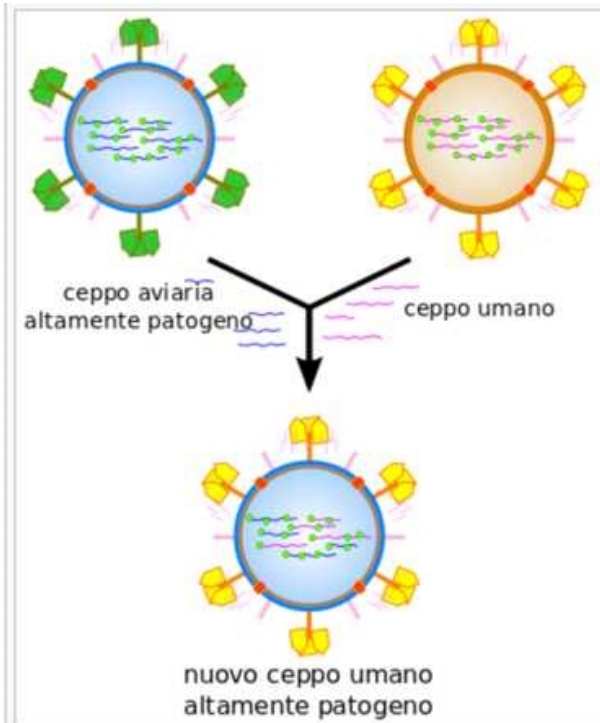
*The new focus on self-organizing processes links such diverse natural phenomena as a zebra's stripes and a mound of termites, By Scott Camazine*

<http://www.naturalhistorymag.com/htmlsite/master.html?>  
[http://www.naturalhistorymag.com/htmlsite/0603/0603\\_features1.html](http://www.naturalhistorymag.com/htmlsite/0603/0603_features1.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](https://en.wikipedia.org/wiki/Swarm_behaviour)



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



## 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)

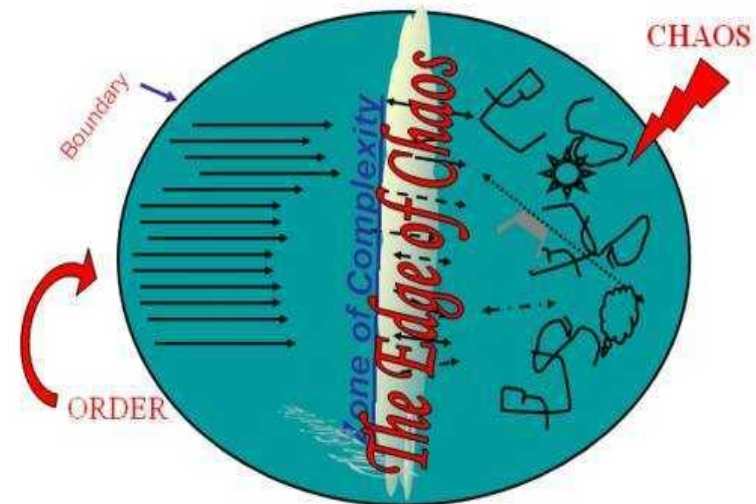
La policy inquiry → riferimenti teorici e metodologici → le politiche tra complessità e caos → labili confini

## 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](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

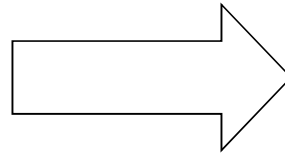
Corriere della Sera, 10 novembre, 2006, Pagina: 031

### **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 enfatizzare 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



2010

2010

2013

2014

2015

# 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
<b>Servizi locali di pubblica utilità</b>	<b>5.610</b>	<b>448</b>	<b>6.058</b>
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>	<b>2.435</b>	<b>124</b>	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
<b>Altri servizi</b>	<b>4.926</b>	<b>148</b>	<b>5.074</b>

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 complementarità, 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

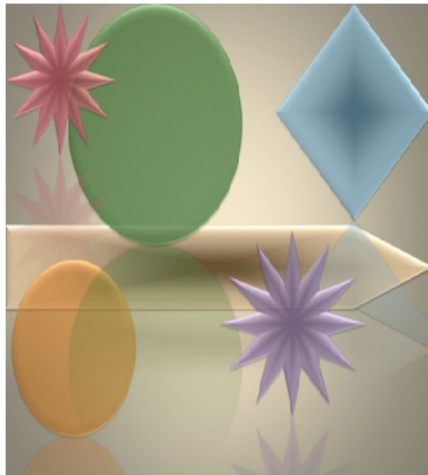
ISSN: 0032-2687 (Print) 1573-0891 (Online)





## 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

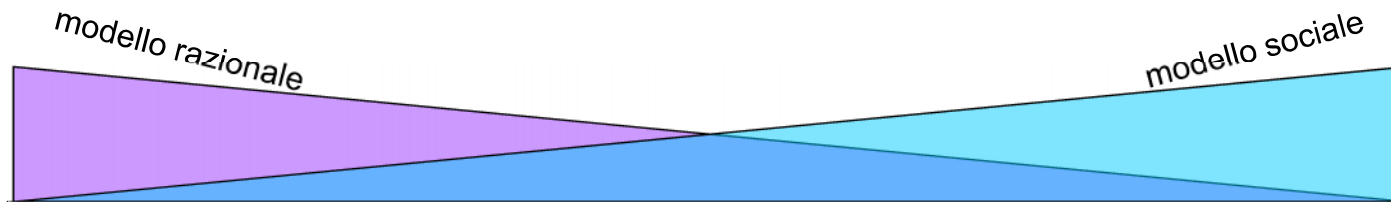
Questo sito raggruppa le informazioni sull'attività didattica e di ricerca di Gloria Regonini.

## 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

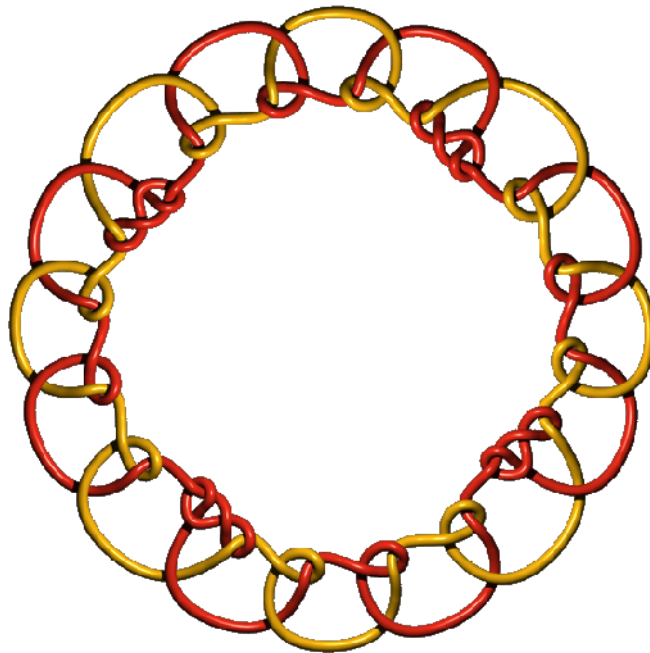
## Indicazioni dall'integrazione dei capitoli 3 e 4

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

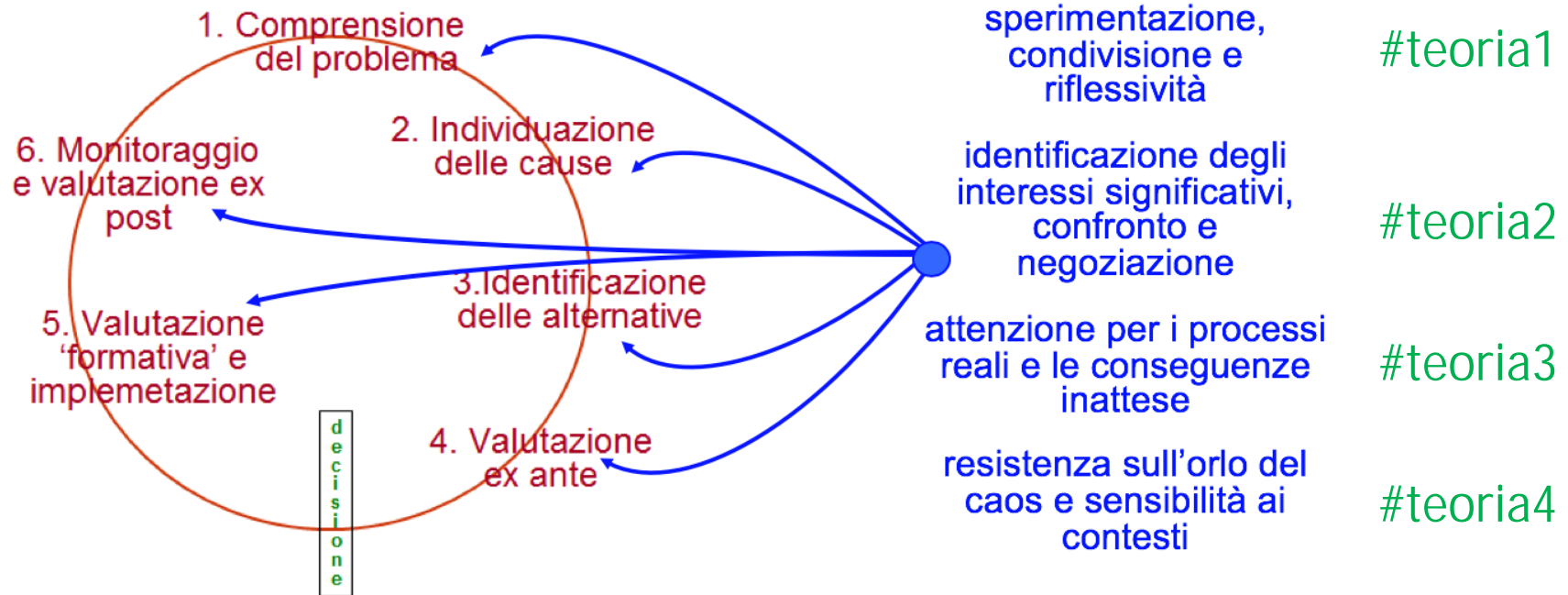
1. Ogni fase del ciclo della policy analysis può migliorare e diventare più incisiva se riesce a integrare gli strumenti forniti dal modello 'logico' con quelli forniti dalle diverse prospettive della policy inquiry



[http://knotilus.math.uwo.ca/gallery/pov\\_image/roundsquare.png](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?