

Introduzione al corso di Politiche Pubbliche

Docente: Maria Tullia Galanti

maria.galanti@unimi.it

Di cosa parla il corso di Politiche Pubbliche

- I problemi di rilevanza collettiva
- La ricerca delle soluzioni
- La valutazione dei risultati

Policy: il termine che manca all'italiano

- In altre lingue, il termine «policy» è distinto da altri che rientrano nella sfera della politica
- Anche in altre lingue, il termine «policy» oggi copre una ampia gamma di significati, anche lontani dalle concezioni di «intervento pubblico» e di «stato»
 - «La policy di Google sulla privacy», «la policy aziendale sulla sicurezza»
- In questa accezione ampia, la policy è tutto ciò che indica una direzione, un insieme di azioni da intraprendere per uno scopo
- In una accezione più specifica, la policy corrisponde ad un insieme di attori, relazioni e processi che riguardano un problema di rilevanza collettiva
- Questo corso punta a mettere in luce quali sono gli approcci e gli strumenti che consentono di risolvere un problema -> prospettiva del problem-solving

Problemi, policy, soluzioni

- Il punto di partenza è un **problema** di interesse collettivo
- Affrontare un problema seguendo un approccio di policy significa osservarne la complessità, analizzare i vari aspetti *per delineare una soluzione che porterà con maggior probabilità ad una soluzione soddisfacente del problema iniziale*
- L'approccio di policy consente di **evidenziare i vincoli e le opportunità** che si materializzano intorno al problema -> elaborare soluzioni alla luce degli assetti istituzionali e della «politics», la lotta per il potere
- Allo stesso tempo, l'approccio di policy consente di **dare risposte realistiche** al fallimento di molte – sulla carta ottime – iniziative di riforma o programmi di azione

I servizi pubblici locali in Italia: problemi, soluzioni, effetti inattesi

- 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

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)

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

- 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 hoc: la Corte costituzionale si esprime contro il governo
- 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
- Anche se le emergenze dalle quali sono scaturite le riforme degli anni Novanta sono state in parte affrontate, nel medio periodo si sono manifestati importanti **effetti inattesi**: il perdurare della frammentazione delle gestioni, lo sviluppo di un debole sistema di regolazione locale, **la complicazione dei rapporti di accountability tra Comuni, gestori e cittadini/utenti**

Correva l'anno 2016 a Firenze: chi è responsabile?



La gestione del servizio idrico a Firenze: gli attori

Il Comune: titolare del servizio, decide sulle modalità di gestione. Insieme ad altri enti locali, attribuisce la concessione del servizio a Publiacqua, una public utility a capitale misto, controllata anche dal comune di Firenze

Il Sindaco di Firenze: rappresenta il Comune nelle autorità locali (aato) e nomina i componenti del CDA di Publiacqua

Il gestore o service provider: Publiacqua, una società a capitale misto pubblico privato, controllata da un gruppo di Comuni, e da un importante socio privato, Acea, altra public utility a prevalente capitale pubblico

I Cittadini: che pagano le bollette e hanno sopportato il disagio dal crollo per mesi

Florence, why Lungarno Torrigiani collapsed



The mayor Dario Nardella went on record saying that the city's water department, Publiacqua, will be compelled to pay damages, estimated at five million euro

di ROSANNA CIRIGLIANO*

Firenze, crollo Lungarno Torrighiani: troppi i responsabili, nessuno è colpevole



Il cedimento del Lungarno Torrigiani il 25 maggio scorso

La procura chiede di archiviare il caso: le competenze sono troppo intricate. Frana causata dalla rottura di un tubo. I pm: la rete vecchia farà altri danni, rinnovarla "obiettivo irraggiungibile"

di FRANCA SELVATICI

ABBONATI A **Rep.**



17 dicembre 2016

CASE

MOTORI

LAVORO

ASTE

«Ascoltata nel corso delle indagini, la nuova amministratrice delegata di Publiacqua Emanuela Cartoni ha fornito una serie di informazioni sullo stato dell'acquedotto fiorentino. (...) L'acquedotto perde circa il 36% dell'acqua distribuita e non è distrettualizzato, il che rende più difficile una individuazione più precisa delle perdite. **Ma nelle condizioni attuali di gestione del servizio Publiacqua non può sostituire le tubazioni in modo da centrare l'obiettivo indicato dalla Autorità nazionale**»

https://firenze.repubblica.it/cronaca/2016/12/17/news/crollo_torrighiani_nessun_colpevole-154261395/?refresh_ce

Altri esempi

- L'esempio precedente considera la soluzione del problema da una prospettiva ampia, concentrandosi su un complesso processo di riforma, e portando ad esempio un caso specifico.
- Altri due esempi possono ben mostrare come adottare una prospettiva di analisi incentrata sulle politiche pubbliche possa consentire di comprendere con più profondità i molti aspetti rilevanti per la soluzione del problema, sia nel caso di successo, che in caso di fallimento
- Regonini introduce i suoi corsi presentando questi due esempi:
 - il successo del raddrizzamento della Costa Concordia
 - lo stallo nella soluzione del problema causato dal crollo del Ponte Morandi a Genova

The Guardian

Costa Concordia: cruise ship lifting a success – as it happened

· **Costa Concordia hit rocks in January 2012, killing 32** · **Finally raising it back to vertical took 19 hours** · **Read a news report from Lizzy Davies in Giglio** **Watch a live video stream of the salvage operation** · **iOS compatible stream** · **Non-iOS stream**

**Peter Walker and
Warren Murray**

Mon 16 Sep 2013
19.10 BST



The wreck of Italy's Costa Concordia standing upright in the water. Photograph: Andreas Solaro/AFP/Getty Images

<https://www.theguardian.com/global/2013/sep/16/concordia-salvage-operation-giglio-parbuckling-live-updates>

Officials have declared it a "perfect" end to a daring and unprecedented engineering feat.

Shortly after 4am a foghorn wailed on Giglio Island and the head of Italy's civil protection agency, Franco Gabrielli, announced that the Costa Concordia had reached vertical and that the operation to rotate it known in nautical terms as parbuckling was complete.

"We completed the parbuckling operation a few minutes ago the way we thought it would happen and the way we hoped it would happen," said Franco Porcellacchia, project manager for the Concordia's owner, Costa Crociere SpA.

"A perfect operation, I must say" with no environmental spill detected so far, he said.

Quattro diverse prospettive

Il successo della Costa Concordia ha richiesto l'integrazione di quattro prospettive diverse:



1. giuridica: c'erano in gioco dei diritti, sono state necessarie nuove norme



2. economica: l'operazione ha avuto dei costi rilevanti, e occorreva che i soldi fossero spesi bene



3. manageriale: sono state mobilitate molte organizzazioni diverse, ciascuna con suoi specifici obiettivi



4. di policy: tra le tante strategie di intervento, si è scelta quella che dava le maggiori probabilità di risolvere il problema

L'analisi del problema «Costa» secondo Regonini

- Prospettiva giuridica: Il raddrizzamento della Costa Concordia chiama in gioco diritti importanti: il diritto degli abitanti dell'isola alla sicurezza ambientale; il diritto delle vittime ad avere una sentenza sulle responsabilità dell'incidente...
 - Per questo, è stato necessario un complesso apparato di atti normativi (dichiarazione dello stato di emergenza nel Comune dell'Isola del Giglio; autorizzazioni per le operazioni di rimozione e recupero della nave) e sono intervenuti i giudici per stabilire le responsabilità penali
- Prospettiva finanziaria: l'operazione ha richiesto un impiego ingente di risorse pubbliche (stimati 5 mln) e private per acquistare attrezzature, pagare servizi e personale
 - è importante considerare se questi soldi sono stati usati bene, ed è importante soprattutto «renderne conto» (accountability)

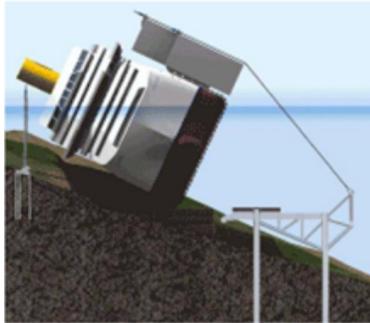
- Prospettiva manageriale: Al progetto per il raddrizzamento della Costa Concordia hanno lavorato 500 persone di 26 nazioni e 150 società italiane, tra subacquei, operai, tecnici, addetti alla logistica, ingegneri, biologi

1. Per la realizzazione degli interventi finalizzati al superamento del contesto emergenziale ed in particolare per consentire la gestione delle attività connesse all'attività operativa denominata WP6 (parbuckling-rotazione del relitto) della nave da crociera Costa Concordia, è istituito presso l'Isola del Giglio un Centro di Coordinamento

2. Il Capo del Dipartimento della protezione civile - Commissario delegato coordina il predetto Centro e l'Ing. Fabrizio Curcio, Direttore dell'Ufficio Gestione delle Emergenze, svolge funzioni vicarie. (...)

3. Il Centro di Coordinamento, presieduto dal Commissario delegato, è così composto:

- a) dai componenti del Comitato Consultivo di cui all'articolo 4, comma 1, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3998 del 20 gennaio 2012 attualmente in carica
- b) dal Presidente dell'Osservatorio per il Monitoraggio di cui al decreto del Commissario delegato di repertorio 2923 del 14 giugno 2012
- c) dal direttore Marittimo della Toscana anche in qualità di Soggetto Attuatore di cui al decreto del Commissario Delegato di repertorio 1175 del 22 marzo 2013;
- d) dal Questore di Grosseto
- e) dal Comandante Provinciale dei Carabinieri di Grosseto o suo delegato
- f) dal Comandante Provinciale dei Vigili del Fuoco di Grosseto o suo delegato
- g) dal Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Grosseto o suo delegato;
- h) dal Comandante Provinciale del Corpo Forestale dello Stato di Grosseto o suo delegato;
- i) dal rappresentante designato di Costa Crociere;
- j) dal Soggetto Attuatore di cui al decreto del commissario Delegato di repertorio 215 del 27 gennaio 2012. (da Ocdpc n. 114 del 13 settembre 2013)



La prospettiva di *problem solving*

Le competenze che abbiamo esaminato si devono integrare con quelle di chi sa come fare a risolvere lo specifico problema. Nel caso della Costa Concordia, sono state esaminate diverse soluzioni, e alla fine è stata scelta scelta il *parbuckling*, che dava le maggiori probabilità di successo. L'operazione ha visto una buona integrazione tra competenze degli enti pubblici e dei privati.



Costa Crociere



Titan Salvage



Micoperi

Esempi di insuccesso – il ponte Morandi di Genova



Il Crollo del Ponte di Genova: La Strada verso la Tragedia

The New York Times ha ricostruito la dinamica del
disastro di Genova dall'inizio alla fine.

By JAMES GLANZ, GAIA PIANIGIANI, JEREMY WHITE and KARTHIK PATANJALI SEPT. 8, 2018
<https://www.nytimes.com/interactive/2018/09/08/world/europe/genoa-italy-bridge-italian.html>

Le domande aperte

- Prospettiva giuridica
 - Chi è responsabile del crollo del ponte?
 - Chi è responsabile del controllo delle infrastrutture in concessione? Qual è il ruolo del gestore (ASPI), delle altre società coinvolte, del Ministero dei Trasporti?
- Prospettiva finanziaria
 - Quanti soldi sono necessari per ripristinare la viabilità?
 - A chi spetta risarcire le famiglie delle vittime? Quale sostegno per gli abitanti della zona?
 - Come sono stati utilizzati i soldi dei pedaggi autostradali?
 - Quante risorse spettano alla manutenzione?
 - Quanto costa revocare le concessioni?
- Prospettiva manageriale
 - Esisteva un coordinamento tra i molti attori coinvolti nella gestione (ASPI, Spea Engineering società consulenza tecnica, Provveditorato alle opere pubbliche, Ministero delle Infrastrutture, uffici territoriali etc.)?
 - Qual è stato il flusso di informazioni relative allo stato del ponte prima e dopo la tragedia?
- Prospettiva di policy
 - Esistevano progetti alternativi al passaggio sul Ponte Morandi?
 - Quali strumenti ha a disposizione il governo per risolvere l'emergenza?
 - Quali alternative ha il governo per la gestione di questa infrastruttura?
 - Una autorità di regolazione avrebbe potuto evitare il problema?

L'inchiesta su ponte Morandi vira sulla sicurezza, al vaglio i controlli di Atlantia

Summit in Procura: al vaglio la legge sulla responsabilità amministrativa in merito alla posizione della capofila di Autostrade e Spea

di GIUSEPPE FILETTO e MARCO LIGNANA

la Repubblica

ABBONATI A

Rep:



03 ottobre 2019

https://genova.repubblica.it/cronaca/2019/10/03/news/l_inchiesta_su_pont_e_morandi_vira_sulla_sicurezza_al_vaglio_i_controlli_di_atlantia-237535194/

**il Fatto
Quotidiano.it**

Ponte Morandi, arrestati 3 tecnici Autostrade e 6 sospesi: "Falsi report sulle condizioni dei viadotti anche dopo il crollo a Genova"

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/09/13/ponte-morandi-arrestati-3-tecnici-autostrade-e-6-sospesi-falsi-report-sulle-condizioni-dei-viadotti-anche-dopo-il-crollo-a-genova/5450236/>

CRONACA

Lo sfogo del procuratore capo di Genova

Genova Primocanale.it

Ponte Morandi, il pm Cozzi: "Senza personale in Procura indagini a rischio"

sabato 04 gennaio 2020

<https://www.primocanale.it/notizie/ponte-morandi-il-pm-cozzi-senza-personale-in-procura-indagini-a-rischio--214767.html>

Genova

Ponte Morandi, indennizzati al 90 per cento delle imprese coinvolte nel crollo

https://www.ilsecoloxix.it/genova/2020/01/02/news/ponte-morandi-indennizzati-al-90-per-cento-delle-imprese-coinvolve-nel-crollo-1.38278924?refresh_ce

Genova

Bucci: «La politica decida sulle concessioni. Mi dicano in fretta chi gestirà il ponte»

https://www.ilsecoloxix.it/genova/2020/01/05/news/bucci-la-politica-decida-sulle-concessioni-mi-dicano-in-fretta-chi-gestira-il-ponte-1.38290443?refresh_ce

Ponte Morandi, anche il ministero sapeva. Autostrade: il rischio crollo era solo teorico



Un rappresentante delle Infrastrutture partecipò alla riunione del consiglio di amministrazione della società. Il titolo di Atlantia in Borsa cede il 2,2%. Primo incidente nel cantiere del nuovo viadotto: tre operai contusi

di GIUSEPPE FILETTO e MARCO LIGNANA

ABONNATI A Rep: 21 novembre 2019 OGGI SU Rep:

Articoli Correlati Rep: "Quel Ponte è a rischio crollo". Il re ignorato da SERVIZIO | L'AUDIZIONE

Ponte Morandi e degrado autostrade, così Castellucci si difese davanti agli ispettori Mit

Il Sole 24 Ore.com è in grado di pubblicare gli audio delle risposte che Giovanni Castellucci, allora amministratore delegato di Autostrade per l'Italia, diede a fine agosto 2018 alla commissione ministeriale ispettiva sul crollo del Ponte Morandi. Si sente che i commissari lo sollecitano anche sul degrado della rete. Tema emerso un anno dopo dalle indagini dei pm di Genova e Avellino. Smentendo alcune parole di Castellucci

di Maurizio Caprino

<https://www.ilsole24ore.com/art/ponte-morandi-e-degrado-autostrade-cosi-castellucci-si-difese-agli-ispettori-mit-ACvn9Q5>

03/09/2018



Concessioni, un affare da 100 miliardi I rischi (e le opportunità) del nuovo corso

Lavori Pubblici

Informazione tecnica **on-line**

Crollo Ponte Morandi: Il Consiglio dei Ministri n. 16 stanza altri 28,5 milioni per l'emergenza

20/08/2018

1.186 volte

IN ATTESA DELLE DECISIONI SULLE CONCESSIONI

Atlantia crolla in Borsa dopo le perquisizioni per il crollo del Ponte Morandi e le nomine dei ministri

di Redazione Economia | 13 set 2019

https://www.corriere.it/economia/finanza/19_settembre_13/atlantia-titolo-crolla-borsa-le-notizie-perquisizioni-l-inchiesta-bis-ponte-morandi-0d1a4a8e-d60c-11e9-8d78-c16bbb32544a.shtml

NB: questa **non** è una notizia di policy!

La commissione Toninelli sul ponte di Genova continua a perdere pezzi

Il 16 agosto il ministro aveva promesso che entro un mese avrebbe prodotto dei risultati, ma intanto metà dei suoi membri si sono dimessi



LAVORI PUBBLICI

Sicurezza infrastrutture, dal 1° dicembre un'Agenzia ad hoc

di Alessandra Marra

il 14/09/2018



LIGURIAOGGI.it

Genova, traffico rallentato a Sestri Ponente. Disagi in autostrada

Postato da: Collaboratore6 il: 19 settembre 2018

IL CROLLO DI PONTE MORANDI | 19 settembre 2018

La commissione parlamentare incontra gli sfollati di ponte Morandi

 COMMENTI (0)

Newsletter Il Secolo XIX

Commento | IL CASO AUTOSTRADE

La ricostruzione del ponte Morandi e il (pericoloso) gioco di spostare le responsabilità

Il Tar della Liguria ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale sull'esclusione di Aspi, la concessionaria del gruppo Autostrade, da qualunque procedura di gara concernente tali operazioni

di Serena Sileoni e Giulio Enea Vigevani

<https://www.ilsole24ore.com/art/la-ricostruzione-ponte-morandi-e-pericoloso-gioco-spostare-responsabilita-AC35q14>

GENOVA

Ponte Morandi, Autostrade esclusa dalla ricostruzione: atti alla Corte Costituzionale

Lo ha deciso il Tar della Liguria che ha rilevato «profili di incostituzionalità» nell'esclusione della società dalle gare di appalto dopo il crollo del viadotto

https://www.corriere.it/cronache/19_dicembre_06/ponte-morandi-autostrade-esclusa-ricostruzione-atti-corte-costituzionale-960d0a26-1819-11ea-addc-85aa5b33ebd7.shtml#

PONTE GENOVA

Atlantia, Di Maio: vicini a revoca concessione ai Benetton

Il premier ha annunciato un «monitoraggio costante» per inaugurare il nuovo viadotto « secondo il crono programma». Luigi Di Maio: «Non molliamo sulla revoca della concessione ai Benetton»

<https://www.ilsole24ore.com/art/genova-conte-varo-primo-impalcato-polcevera-cronoprogramma-rispettato-ACaGFBo>

ESTERI 6 GENNAIO 2020 / 07:51 / UN GIORNO FA

Atlantia, governo verso chiusura dossier Morandi, "negligenze gravi" - Conte a stampa

Reuters Staff

1 IN. DI LETTURA



MILANO, 6 gennaio (Reuters) - Il governo sta per chiudere il dossier sul crollo del ponte Morandi e giunti a "questo stadio di analisi è evidente che qualcuno ha sbagliato e ha commesso negligenze gravi e imperdonabili".

Lo sostiene il premier Giuseppe Conte in un'intervista a la Repubblica, sottolineando che la decisione sulla possibile revoca della concessione ad Autostrade per l'Italia, controllata da Atlantia, spetta all'intera maggioranza di governo. "Tutti siamo coinvolti nella dimensione politica della decisione finale".

A fondamento di una tale decisione, aggiunge il primo ministro, ci dovranno essere valutazioni tecnico-giuridiche sull'inadempimento del concessionario.

<https://it.reuters.com/article/itEuroRpt/idITS8N28J03M>

OPEN

ATTUALITÀ : LUIGI DI MAIO • PONTE MORANDI • VIDEO

Di Maio attacca i Benetton: «Il ponte Morandi: tragedia annunciata». Autostrade durissima: «Non dice la verità» - Il video

6 LUGLIO 2019 - 18:17

di Redazione

<https://www.open.online/2019/07/06/il-ponte-morandi-una-tragedia-annunciata-di-maio-attacca-i-benetton-con-un-video/>

The screenshot shows the Rai News website interface. At the top, there is a red navigation bar with the Rai News logo. Below it, a white header contains the word "POLITICA" in an orange box. The main content area features a sub-header "Concessioni" and a large, bold headline: "Autostrade, Renzi: Italia Viva in Parlamento voterà contro la revoca". Below the headline, there is a short text snippet: "Il 2 gennaio Di Maio aveva rimarcato che nel decreto Milleproroghe 'abbiamo finalmente inserito una norma che riguarda le concessioni di Autostrade per l'Italia. Ci permetterà di revocare le concessioni ai Benetton'. L'ad di Autostrade, Tomasi: 'Pronti a trattare con il governo'". To the right of the text, there are icons for font size adjustment, email, and social media sharing.

http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/autostrade-renzi-italia-viva-in-parlamento-votera-contro-revoca-8688f395-a1ba-4949-8684-37b2e2eae34f.html?refresh_ce

GENOVA 2018-2019

Ponte Morandi, la promessa tradita

A un anno dal disastro a Genova gli stessi funzionari continuano a occuparsi della manutenzione di viadotti e autostrade. Mentre al ministero gli uffici di controllo sono senza responsabili. E per non correggere il progetto di Renzo Piano sono state scelte soluzioni fuori norma

DI FABRIZIO GATTI

08 agosto 2019

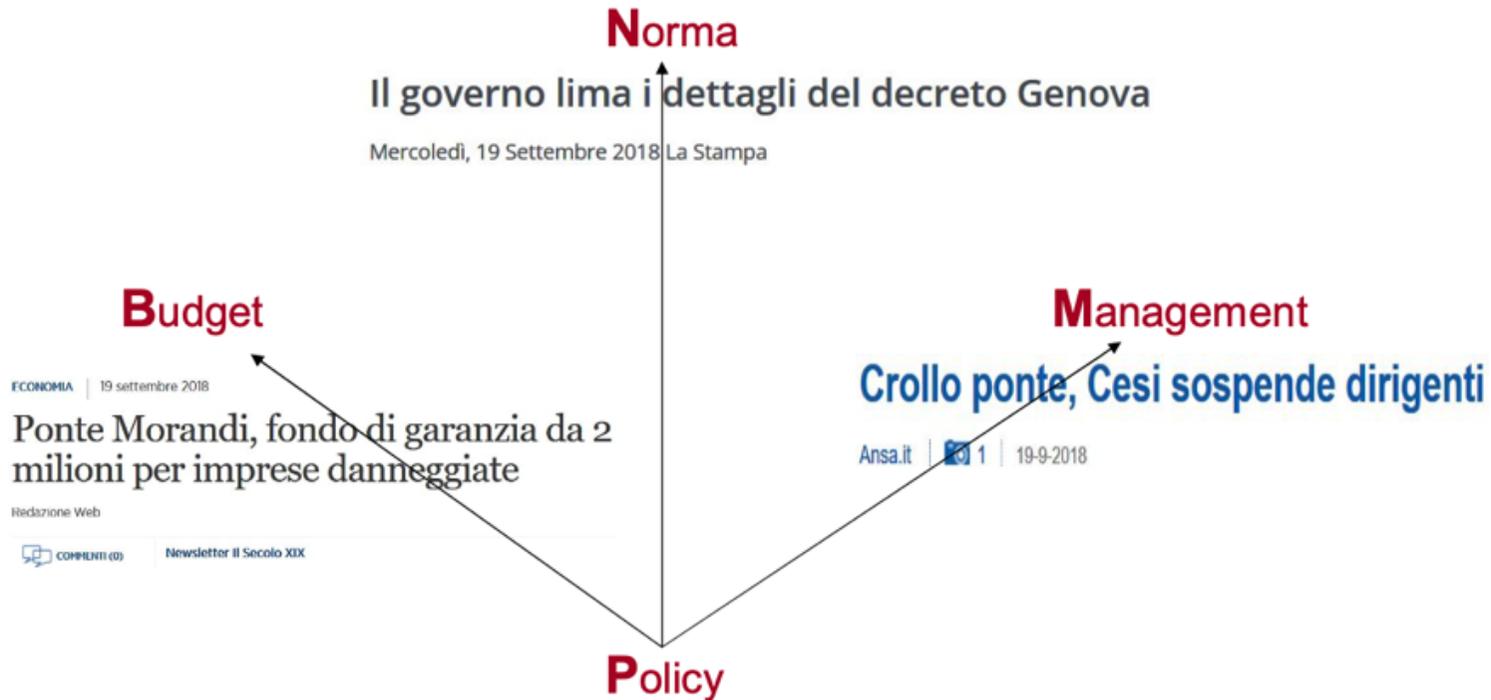
<http://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2019/08/08/news/il-grande-vuoto-1.337674>

Perché è così difficile risolvere il problema?

- La complessità
- Come si affronta la complessità? Per «settori» o per «problemi»?
- Come si analizza il ruolo dei vari attori in gioco? E come si analizza il ruolo del governo, dello Stato, delle Amministrazioni?
- La soluzione spesso viene dalla contemporanea considerazione di diversi aspetti del problema

Le interconnessioni tra le diverse prospettive

Come per il raddrizzamento della Costa Concordia, così anche per il ponte Morandi la soluzione del problema passa per l'integrazione tra queste quattro diverse prospettive, tra loro interconnesse.



Quattro prospettive per definire cosa fanno i governi secondo Regonini

<i>prospettive</i>	Alla base stanno	<i>competenze</i>	<i>criteri</i>
1. le norme	I diritti	giuristi	la qualità delle norme
2. il budget	Il denaro pubblico	'ragionieri', scienziati delle finanze	la correttezza e sostenibilità dei conti
3. il management	Le organizzazioni pubbliche	esperti di management (come disciplina)	la performance delle amministrazioni pubbliche
4. le politiche	I problemi pubblici	analisti e valutatori di politiche	l' <i>outcome</i> , il risultato, l'attenuazione di un problema pubblico

«4 discipline»: evoluzione delle scienze del pubblico

- La loro importanza non è solo scientifica, ma anche istituzionale.
- Il loro accreditamento quali scienze delle scelte pubbliche ha segnato passaggi cruciali nella storia dello stato moderno e contemporaneo.
- Su di loro si fondano alcune delle 'istituzioni di second'ordine' tipiche delle democrazie.

Le norme ed il budget

- LE NORME: La prima qualificazione attribuita allo stato post-assolutista è 'stato di diritto', stato tenuto al rispetto del principio di legalità. Sulle competenze del diritto pubblico, costituzionale, amministrativo si fonda il sistema della tutela giudiziaria dei cittadini rispetto agli abusi dello stato.
- IL BUDGET: La separazione del Tesoro dello Stato dalle casse del sovrano e l'imposizione di vincoli al potere di tassare e di spendere sono stati un obiettivo fondamentale delle rivoluzioni democratiche, da quella inglese, a quella francese e americana. L'eliminazione dell'arbitrio nella gestione del denaro pubblico ha richiesto la creazione di nuove istituzioni e un nuovo *frame* scientifico (scienza delle finanze..)

Il management

- Tra la fine dell'ottocento e il novecento, in Europa e negli Stati Uniti emerge lo "stato amministrativo", con apparati burocratici basati sulla specializzazione, l'imparzialità, l'avanzamento per merito:
- "In uno stato moderno il potere reale, che non si manifesta né in discorsi parlamentari né in dichiarazioni di sovrani, bensì nel manovrare l'amministrazione nella vita quotidiana, sta necessariamente e inevitabilmente nelle mani della burocrazia, sia militare che civile" [Weber 1918, 23 trad. it.].
- La professionalizzazione della figura del funzionario pubblico è stata l'obiettivo dei padri fondatori del *public administration- public management*

Le policy sciences (finally)

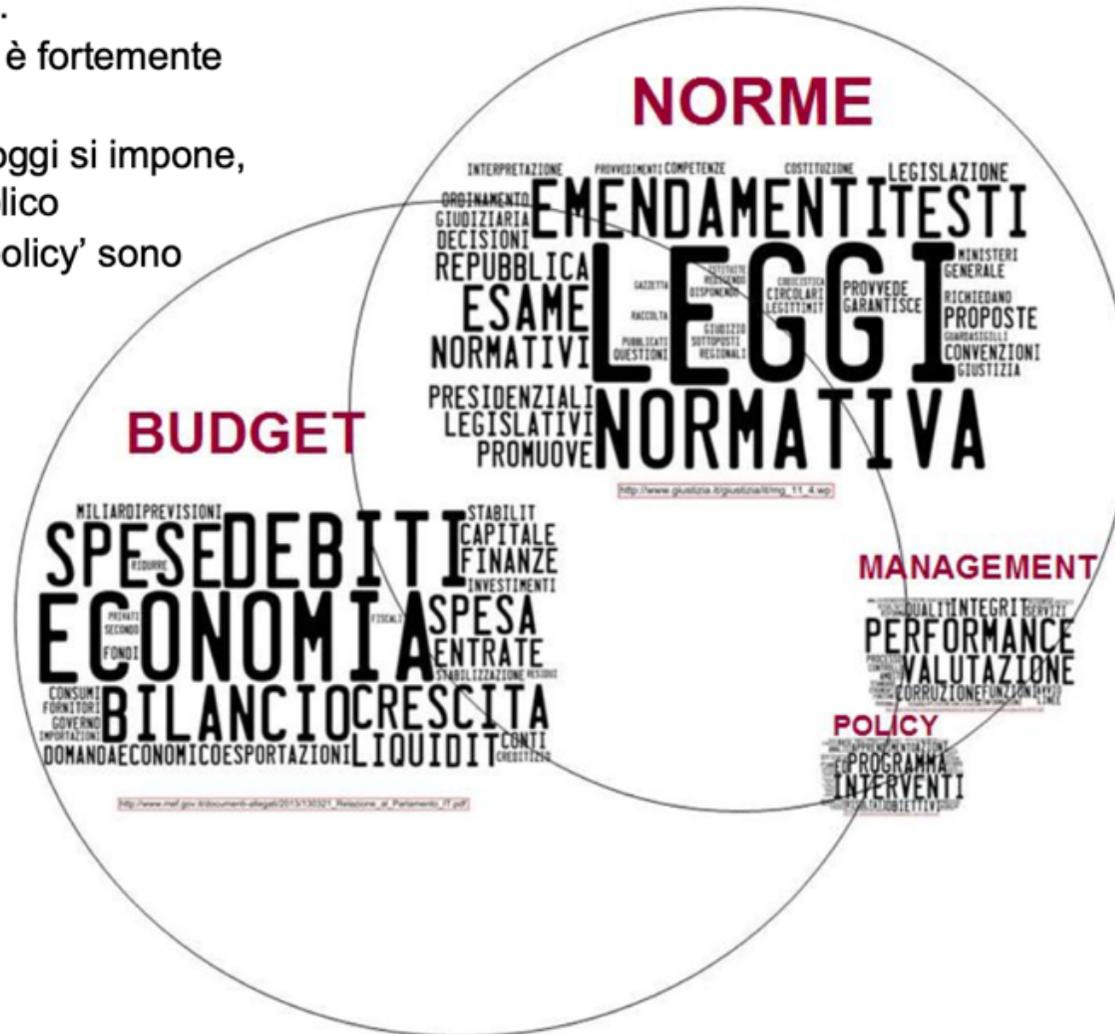
- A partire dagli anni '30 negli Stati Uniti, e dagli anni '70 in Gran Bretagna, emerge la tendenza a definire l'azione pubblica prendendo come riferimento il concetto di politica pubblica. L'intervento pubblico è letto da una prospettiva speciale: come il tentativo di trovare una soluzione (o un sollievo) a **problemi pubblici**.
- Una politica pubblica in genere si articola in programmi, che a loro volta si articolano in progetti più dettagliati.
- L'approccio di *policy* comporta una tipica strutturazione dell'analisi:
 - qual è il problema?
 - che cosa succede se non si interviene?
 - quali soluzioni si possono adottare?
 - quale promette di dare i risultati migliori?
 - quali difficoltà riserva la fase di implementazione?
 - come monitorare e valutare ex post gli esiti?

ITALIA: UNA STORIA IN DUE ATTI (e poco più)

In Italia non è così.

La logica giuridica è fortemente presente

quella finanziaria oggi si impone, dato il debito pubblico 'management' e 'policy' sono sottoutilizzate



In altri termini, abbiamo MOLTO lavoro da fare



Questo corso: obiettivi formativi e risultati di apprendimento

- **Obiettivi formativi:** L'insegnamento si propone di illustrare come lo studio delle politiche pubbliche porta a superare una visione ingenua dei processi sociali, sottolineando che le politiche (policy) pubbliche presentano specifici ostacoli, particolari tecniche di intervento e peculiari risorse, del tutto indipendenti dalle prospettive politiche (politics). Verranno presentati gli strumenti per analizzare e migliorare le politiche pubbliche.
- **Risultati di apprendimento:** Al completamento dell'insegnamento lo studente sarà in grado di comprendere e identificare gli specifici ostacoli, le particolari tecniche di intervento e le peculiari risorse che sono propri delle politiche pubbliche. Lo studente conoscerà le teorie e gli strumenti per analizzare, valutare e migliorare le politiche pubbliche

Politica e Politiche: una relazione complicata

- Il primo obiettivo del corso è inquadrare le politiche pubbliche come fenomeno specifico all'interno della scienza politica
- Per far questo, è necessario ripartire da alcuni concetti base di questa disciplina

Political science for dummies:
Cosa è importante sapere della
scienza politica per capire le Politiche
Pubbliche

*Un ripasso ragionato dei principali concetti della scienza politica,
utili per comprendere il valore dell'analisi delle politiche pubbliche
tratto dal manuale Capano et al. (2014), Manuale di Scienza Politica,
Bologna, il Mulino*

Cosa è la politica

- Da Machiavelli in poi, la dimensione fondante dell'azione politica è **il potere**
- Secondo Max Weber (La politica come professione, 1919, trad ita 2006, 53):
«Politica per noi significherà aspirazione a partecipare al potere o a esercitare una certa influenza sulla distribuzione del potere, sia tra gli stati, sia, all'interno di uno Stato, tra i gruppi di uomini che esso comprende entro i suoi confini [...] chi fa politica aspira al potere» -> **politica come «politics»**
- Secondo Sartori (1987, 267), la politica è «la sfera delle decisioni collettivizzate, coercitivamente sanzionabili, e senza uscita».
- Secondo Hecló (1974, 305-306), «la politica trova le sue risorse non solo nel potere, ma anche nell'incertezza, quando le collettività si chiedono che fare. I governi non solo esercitano il potere, ma cercano anche di risolvere puzzles collettivi. Il policy-making è una forma di soluzione di puzzles collettivi per conto della società» -> **la politica come «policy»**

Cosa è la scienza politica

- La scienza politica è la disciplina che studia **i fenomeni politici** al fine di comprenderne la natura e spiegarli (chi? che cosa? come? dove? perché) **mediante l'adozione di metodologie proprie delle scienze empiriche** (Capano et al. 2014, 33)
 - Comprendere i meccanismi di funzionamento della politica per svelarne le regolarità e spiegarne gli effetti
 - è una scienza empiricamente orientata, perché attraverso il metodo scientifico cerca di dimostrare che le affermazioni sulla natura della politica sono suffragate dall'evidenza dei fatti

Cosa è la scienza politica (ii)

- Una disciplina «debole», ma pluralista e rilevante
 - Il rapporto con le altre discipline: filosofia politica, sociologia, economia, diritto
 - Una tardiva istituzionalizzazione e l'evoluzione storica: USA vs Europa
 - Scienza «pura» o applicata?
 - Una scienza per la democrazia
 - Una disciplina con molti sotto settori: analisi delle politiche pubbliche, politica comparata, sistemi elettorali, opinione pubblica e partecipazione, partiti e gruppi di interesse...

L'oggetto di studio: il sistema politico e oltre

- Varietà di approcci teorici
- Varietà di metodi (sperimentale, comparato, studio di caso)
- Varietà di tecniche (ricerca quantitativa, ricerca qualitativa)
- Ma un solido patrimonio comune di conoscenza sui sistemi politici dei vari paesi
 - Regime politico e sistema politico
 - Cosa è una democrazia
 - Come funzionano i governi democratici
 - Come è organizzata la Pubblica amministrazione
 - Cosa sono i partiti e i gruppi di interesse
 - Cosa sono i movimenti politici
 - Cosa sono e come funzionano le politiche pubbliche (questo corso)

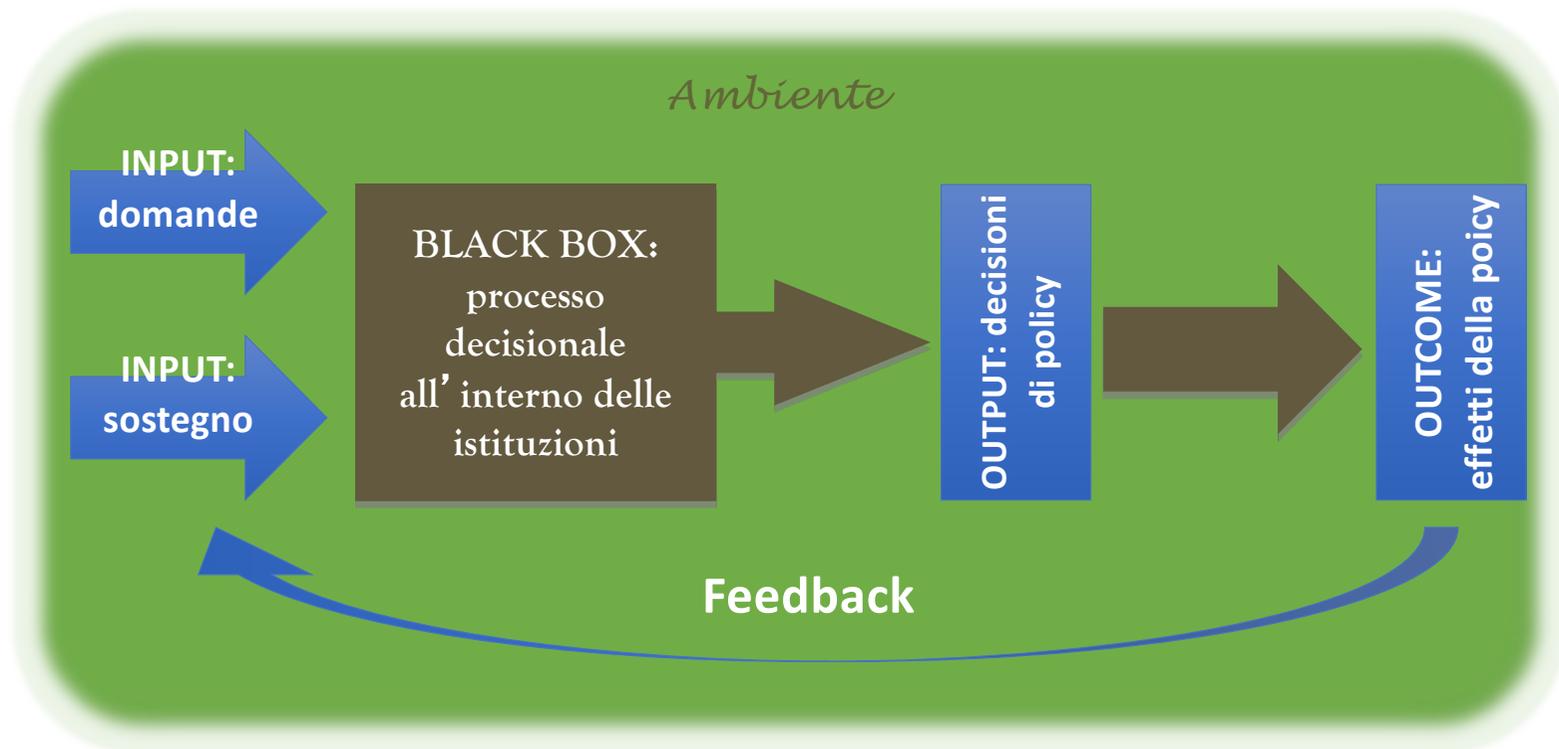
Il regime politico

- Un regime politico è un insieme di strutture, regole e procedure e, più in generale, di istituzioni politiche, che danno forma e organizzano la lotta per il potere, e che definiscono le posizioni chiave del sistema politico e le modalità per accedervi
- Elementi costitutivi di ogni regime politico sono:
 - il monopolio della forza
 - il territorio
 - le strutture di governo
 - il tipo di legittimazione su cui si fonda il sistema

Il sistema politico di Easton: il mondo semplificato

- Il sistema politico identifica quell'insieme di interazioni attraverso le quali si allocano valori e risorse in un regime. Viene rappresentato con la metafora della «scatola nera» o black box, per spiegarne le relazioni con l'ambiente. L'ambiente invia al sistema degli input, e il sistema risponde attraverso una serie di output (decisioni) che sono il prodotto della black box

Il sistema politico di Easton: il mondo semplificato



Democrazia

- Una definizione procedurale: la democrazia è lo strumento istituzionale per giungere a **decisioni politiche**, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso **una competizione che ha per oggetto il voto popolare** (Schumpeter 1954, trad it. 1964, 257)
- Definizioni funzionali ed empiriche: la democrazia è un regime politico caratterizzato dalla **continua capacità di risposta (responsiveness) del governo alle preferenze dei suoi cittadini**, considerati politicamente eguali (Dahl 1971; trad ita 1990, 58)
- Il regime democratico è un regime che presenta:
 - a) un suffragio universale maschile e femminile effettivamente esercitato tramite
 - b) elezioni libere, competitive, ricorrenti, corrette
 - c) più di un partito
 - d) diverse e alternative fonti di informazione

Modelli di democrazia

- Le democrazie si differenziano in base a:
 - stile prevalente nei rapporti tra élites (competitivi vs non competitivi)
 - tipo di cultura politica (non frammentata vs frammentata)
- Secondo Lijphart (1984) è possibile individuare **due modelli polari, il modello maggioritario/Westminister e il modello consensuale**, che si differenziano sia rispetto al rapporto tra esecutivo e partiti, sia rispetto alla caratterizzazione federale o unitaria
- Nei due modelli polari, sono diverse le dinamiche di interazione politica, **con conseguenze sul numero e tipo di attori rilevanti anche nel governo e nei processi di policy**

I governi

- Il rapporto con l'esecutivo: tipo di legittimazione e durata in carica del capo dell'esecutivo (Capano et al. 2014, 238)

		Durata in carica del capo dell'esecutivo	
		Pre-determinata	Indeterminata
Legittimazione della carica di capo dell'esecutivo	Diretta	Presidenzialismo (USA)	Premierato elettivo
	Indiretta	Direttorio (SWI)	Parlamentarismo (UK, ITA, GER)

Come è organizzata la Pubblica amministrazione

- Le origini: l'amministrazione nello Stato moderno: la burocrazia secondo Max Weber -> il potere razionale-legale
 - «Come il cosiddetto progresso verso il capitalismo costituisce a partire dal Medioevo il criterio univoco della modernizzazione dell'economia, così il progresso verso un corpo di funzionari burocratico, fondato **sull'assunzione, sullo stipendio, sulla pensione, sull'avanzamento, sulla formazione specialistica e sulla divisione del lavoro, sulle competenze fisse, sulla conformità agli atti, sulla subordinazione e sovraordinazione gerarchica**, costituisce il criterio altrettanto univoco di modernizzazione dello Stato» (Weber 1918; trad it. 1982, 23)
 - Le riforme del New Public Management e l'orientamento alla funzione e al risultato
- Gli sviluppi: lo studio della Pubblica Amministrazione e dei rapporti con la politica secondo Guy B. Peters -> funzione e strutture
 - da un punto di vista funzionale: la pubblica amministrazione è **un insieme di attività** mediante le quali si attuano norme, si traducono regole generali in decisioni specifiche
 - da un punto di vista strutturale: la pubblica amministrazione è **un insieme di apparati organizzativi** la cui primaria finalità è quella di **svolgere le funzioni richieste dalle decisioni politiche formalizzate**
 - Attenzione anche alla dimensione culturale: **cultura organizzativa dello Stato di Diritto vs dell'interesse pubblico**

Come è organizzata la Pubblica amministrazione (ii)

- Importanza dei rapporti tra amministrazione e politica: **separazione o collaborazione?**
- Diversi modelli di relazione secondo Peters (1987)
 - Noi ci concentreremo sul «modello dello Stato amministrativo» che assume che i processi decisionali sono dominati dalla burocrazia, in virtù del controllo della competenza tecnica
 - Teoria della public choice (Downs, Niskanen // capitolo 6 del manuale): la burocrazia manipola i processi decisionali al fine di massimizzare la propria utilità (aumento budget, personale, funzioni), soprattutto nei periodi di instabilità politica e di vuoto di potere
- La supremazia burocratica è un rischio per la democraticità dei processi decisionali
 - Accountability burocratica come esigenza di render conto del proprio operato sia ai politici che ai cittadini, tramite vari strumenti (e.g. performance e valutazione)

Cosa sono in partiti politici

- Una definizione minima secondo Sartori (1976, 63): «un partito è un qualsiasi gruppo politico identificato da una etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni, ed è capace di collocare attraverso le elezioni (libere o no) candidati alle cariche pubbliche»
 - Oltre le elezioni: funzioni di Vote seeking, Office seeking, Policy seeking
- Partiti in Europa vs in USA
- Evoluzione organizzativa dei partiti: partito di notabili, partito di massa, partito pigliatutti, partito professionale-elettorale, partito personale
- Famiglie di partito struttura delle fratture sociali (cleavages): partiti nazionali vs regionali; religiosi vs laici; liberali vs agrari; borghesi vs operai; socialisti vs comunisti; fascisti; verdi vs tradizionalisti; nuovi partiti (populisti, territoriali, antieuropeisti)
- Competizione tra partiti: l'importanza del sistema elettorale
 - I partiti che contano: potenziale di coalizione vs potenziale di ricatto (Sartori 1976)

Cosa sono i gruppi di interesse

- Oltre ai partiti politici, alle pubbliche amministrazioni, a governi e parlamenti, attori fondamentali del sistema politico sono i gruppi di interesse
- Secondo Schmitter (1992, 457), i gruppi di interesse sono organizzazioni formali di carattere permanente, dotate di personale a tempo pieno, che si specializzano nell'opera di **individuazione, promozione e difesa degli interessi**, influenzando e contestando le autorità e le politiche pubbliche
- Articolazione degli interessi, influenza sulle politiche senza responsabilità di governo, lobbying
 - Di derivazione americana, la «lobby» indica il corridoio degli edifici parlamentari e l'ingresso dei grandi alberghi in cui risiedono i parlamentari -> l'insieme di attività o processi attraverso i quali i rappresentanti dei gruppi comunicano ai decisori i desiderata delle loro organizzazioni
- Anche per i gruppi, si distinguono diversi sistemi di mediazione degli interessi: sistema basato sul pluralismo (US) VS sistema basato sul neo-corporativismo (Europa continentale)

Cosa sono i movimenti sociali

- Secondo Della Porta e Diani (1997, 28-30), i movimenti sociali sono...
- reti prevalentemente informali, più raramente organizzazioni non strutturate,
- basate su credenze condivise e solidarietà,
- che danno luogo a delle mobilitazioni di tipo conflittuale volte a sostenere delle rivendicazioni,
- attraverso il ricorso a varie attività di protesta.

Cosa sono le politiche pubbliche e come funzionano??

AKA The best (of political science) is yet to come...

E qui comincia il bello...