



*POLYTECHNYC OF MILAN
CAPP – CENTER FOR ADMINISTRATION AND PUBLIC
POLICIES*

 POLITECNICO DI MILANO



LEZ 3 I processi decisionali nelle politiche pubbliche

Giancarlo Vecchi

Queste slides riprendono le lezioni di Bruno Dente e sono integrate con slides elaborate da Luigi Bobbio



Come avvengono le decisioni pubbliche
e come è possibile analizzarle

Decisione = scelta tra alternative



secondo la teoria pluralista in ogni singola circostanza prevarrà la posizione di quel soggetto o di quella coalizione di soggetti che dispone della maggiore quantità di risorse

il sistema politico resta pluralista perché:

- 1. nessun soggetto può cumulare tutte le risorse a disposizione**
- 2. qualsiasi questione può essere inserita nell'agenda politica**



- 1. nella versione pluralista chi governa equivale a chi decide. Il potere è essenzialmente potere decisionale**
- 2. la teoria pluralista è implicita nella teoria delle analisi delle politiche pubbliche**



Problema

le alternative

~~Soluzione A~~

Soluzione B

~~Soluzione C~~

~~Soluzione D~~

Decidere (da latino de-caedere) significa “tagliare via”

**E' impossibile osservare il momento in cui si decide,
ossia si “taglia via”**

La decisione è un processo

Se metto in atto la misura x al tempo t_1 otterrò il risultato y al tempo t_2

Ma come facciamo a sapere se c'è un nesso causale tra x e y ? Ossia tra la **misura adottata** e il **risultato atteso**?

Ecco il problema chiave dell' **incertezza**



I modelli decisionali servono a descrivere come vengono prese le decisioni e a prescrivere come dovrebbero essere prese.

In particolare:

- quali caratteristiche ha/deve avere il **decisore**
- quali sono/devono essere i suoi **attributi cognitivi**
- come avviene/dovrebbe avvenire **la ricerca e la valutazione delle soluzioni**
- come viene/dovrebbe essere **effettuata le scelta**

Vi sono quattro modelli principali:

1. il modello razionale sinottico

2. il modello a razionalità limitata

3. il modello incrementale

4. il modello “bidone della spazzatura”



Secondo questo modello una decisione si può descrivere come una situazione nella quale un soggetto:

- 1. conosce tutti i suoi obiettivi**
- 2. è in grado di costruire un ordine di priorità**
- 3. conosce tutte le alternative disponibili**
- 4. è in grado di misurare costi e benefici di ogni alternativa**
- 5. sceglie l' alternativa che massimizza i benefici e minimizza i costi**

**E' il modello tipico dell' economia
Ha un forte contenuto prescrittivo**



Quattro fasi

1. Fissare gli obiettivi

(il problema dev' essere compiutamente definito prima dell' inizio del processo)

2. Esplorare tutte le alternative

3. Valutare le conseguenze di ciascuna alternativa

(valutazione ex ante)

4. Scegliere

(calcolo - massimizzazione)



1

2

3

4

obiettivi

alternative

valutazione

scelta

Soluzione A**134****Soluzione B****21****Soluzione C****34****Soluzione D****76****Soluzione E****145****Soluzione F****124****Soluzione G****98****Soluzione H****66****Problema**



Ricerca operativa

Analisi costi benefici

Analisi multicriteri

Analisi di impatto della regolazione

- Ricerca operativa: tecnica inventata nella seconda guerra mondiale per ottimizzare le scelte belliche. Pone grande attenzione sulla scelta dei mezzi più che sui fini, perché durante la guerra il fine si dava per scontato (sconfiggere il nemico) mentre si studiavano le migliori strategie.

- Analisi costi-benefici: nasce negli anni ‘50-’60 in concomitanza con la grande fiducia nel progresso scientifico. Consiste nel ricondurre tutti i costi e i benefici di un intervento pubblico ad un’ unica unità di misura (denaro) in modo da poter confrontare le diverse alternative. E’ utilizzata da sempre nei paesi in via di sviluppo, dove le risorse sono estremamente scarse. Il problema è che non tutto è facilmente monetizzabile (ad esempio la salute, o il valore della vita) e ci sono alcune politiche che da questo confronto risultano penalizzate: ad es. perché restaurare un monumento?

- Analisi multi-criteri: consente di fare confronti anche tra unità di misura differenti (vedi slide precedente). Il metodo effettua un confronto a due a due tra tutte le alternative (nell'esempio precedente erano i siti) e rileva per ogni confronto, l'alternativa che “vince”, “perde” o “pareggia”. E' come un campionato di calcio di sola andata.



I presupposti per l' applicazione del modello razionale

Problema ben strutturato

Decisore unico (individuale o collettivo)

Obiettivi non contraddittori

Possibilità di fissare i fini prima e
indipendentemente dai mezzi

Disponibilità di teorie mezzi-fini

Disponibilità di tempo



2. IL MODELLO A RAZIONALITÀ LIMITATA

Herbert Simon ha osservato che molto spesso nella vita reale le decisioni sono prese da individui che incontrano limiti

- nelle loro conoscenze
- nella loro capacità di attenzione
- nella loro memoria
- nella disponibilità di tempo
- a causa delle loro abitudini e delle loro routines
- a causa del contesto organizzativo in cui operano
- ecc.

Administrative man vs. homo oeconomicus¹⁹

Attenzione

Premesse

Incertezza

Limiti di tempo

I problemi complessi vengono suddivisi in problemi più piccoli e maneggevoli

Non vengono esplorate tutte le alternative, ma solo quelle che appaiono più promettenti o più familiari

Le alternative considerate vengono valutate sommariamente

Viene scelta la prima alternativa che appaia sufficientemente buona rispetto alle proprie aspettative

Persone diverse inquadrano i problemi diversamente

Non c'è "una razionalità", ma "diverse razionalità"

Definizione dei problemi

Ricerca sequenziale

Soddisfazione invece di ottimizzazione

La ricerca dell'ago nel pagliaio

Procedure standard, routines, programmi



Secondo questo modello (Herbert Simon) il decisore è normalmente costituito da una coalizione che, se riesce a costruire un ordine transitivo di preferenze, usa come criterio decisionale non la massimizzazione del rapporto costi benefici ma un criterio di soddisfazione.

Ciò è basato sul presupposto che la scelta delle alternative sia sequenziale, un processo di ricerca della soluzione che si arresta non appena si è trovata la prima alternativa soddisfacente.



Video: Daniel Ariely: Are we in control of our own decisions?

www.ted.com





**NELLE SCELTE COLLETTIVE CI SI PUÒ
TROVARE IN UNA SITUAZIONE DI
INTRANSITIVITÀ DELLE PREFERENZE
UN ORDINE DI PREFERENZE È TRANSITIVO**

QUANDO,

**SE SI PREFERISCE LA SCELTA X ALLA
SCELTA Y, E LA SCELTA Y ALLA SCELTA Z,
ALLORA SI PREFERIRÀ LA SCELTA X ALLA
SCELTA Z**



**ROSSI: ECONOMISTA, MASSIMIZZA
L' ECONOMICITÀ'**

**VERDI: AMBIENTALISTA, MASSIMIZZA LA
SOSTENIBILITA'**

**BIANCHI: INGEGNERE, MASSIMIZZA IL
CONTENUTO TECNOLOGICO**



	<i>ROSSI</i>	<i>VERDI</i>	<i>BIANCHI</i>
PRIMA SCELTA	meglio il carbone del nucleare	meglio il solare del carbone	meglio il nucleare del solare
SECONDA SCELTA	meglio il nucleare del solare	meglio il carbone del nucleare	meglio il solare del carbone
quindi...	meglio il carbone del solare	meglio il solare del nucleare	meglio il nucleare del carbone



Secondo questo modello (Charles Lindblom) la situazione decisionale normale in un contesto politico è quella della interdipendenza partigiana:

in essa vi sono almeno due partecipanti che si trovano in una situazione di conflitto strutturale (esempio maggioranza/ opposizione, ma anche politica/ burocrazia) e che devono decidere una serie ampia di questioni.

Il criterio decisionale diviene quello del mutuo aggiustamento, vale a dire che si effettuerà la scelta sulla quale vi è consenso.

Tale scelta sarà probabilmente incrementale, nel senso che tenderà a distinguersi il meno possibile dalla situazione presente.




Nel modello incrementale la tipica situazione decisionale non è quella in cui si cerca una soluzione ad un problema, né è necessario che il problema sia percepito come tale da tutti i partecipanti.

Al contrario è frequente che qualcuno cerchi di risolvere un problema, che altri cerchino di imporre la loro “soluzione” indipendentemente dal problema, che altri ancora cerchino di affermare il loro ruolo nel processo decisionale

E’ molto importante capire che nei sistemi democratici e pluralisti questa “confusione” è connaturata alla democrazia

Quindi, secondo il modello incrementale i fini non vengono stabiliti una volta per tutte ma i mezzi a disposizione determinano i fini: i decisori aspirano a ciò che è concretamente possibile. Inoltre non esiste un solo decisore ma una pluralità di attori che influiscono e intervengono nel processo.



Il processo è incrementale perché procede per piccoli aggiustamenti successivi influenzati da molteplici attori, ognuno dei quali cerca di realizzare i propri interessi.

Secondo Lindblom questo aspetto non è negativo perché solo persone interessate ad ottenere un vantaggio saranno disposte a mettersi in discussione e trovare una soluzione di compromesso che garantisca una certa stabilità.

Inoltre solo grazie a questa interazione emergeranno realmente tutti i problemi e gli interessi relativi ad una decisione.



The Science of Muddling Through - 1959

Gli amministratori non seguono il metodo sinottico

I mezzi determinano i fini

La valutazione al margine

Comparazioni limitate successive

L' accordo

Il mutuo aggiustamento partigiano

Il coordinamento parametrico e negoziale

Ridondanza e duplicazioni

The intelligence of Democracy - 1965

Decisioni incrementali



Per Lindblom l' incrementalismo sconnesso è un metodo da praticare in situazioni pluralistiche

Ecco le 8 caratteristiche del metodo

1. Scelta ai margini
2. Considerazione di un numero ristretto di alternative
3. Considerazione di un numero ristretto di conseguenze per ogni alternativa
4. Adattamento degli obiettivi ai mezzi
5. Ridefinizione dei problemi
6. Continua ripetizione dell' analisi
7. Analisi orientata al porre rimedio
8. Frammentazione sociale dell' analisi e della valutazione



Inerzia - conservatorismo

Adattamento alla (cattiva) pratica dei politici e degli amministratori

Non tutti gli interessi sono uguali

Non tutte le scelte sono reversibili

1. L'incrementalismo è tacciato di conservatorismo per il fatto di auspicare modifiche graduali e non puntare alle grandi riforme. Gli incrementalisti ribattono che solo attraverso piccoli passi è possibile creare dei cambiamenti su larga scala, sia pure poco per volta.
2. La teoria incrementale potrebbe apparire più come una descrizione del cattivo funzionamento degli organismi decisionali piuttosto che come un modello di riferimento per produrre cambiamento.

3. Sostenendo che le decisioni scaturiscono dalla interazione tra tutti gli interessi in gioco e che questo rende il processo più democratico gli incrementalisti sembrano dimenticare che non tutti gli interessi hanno lo stesso potere negoziale. Gli incrementalisti rispondono a questa obiezione che il problema non è nella teoria ma nella struttura sociale stessa, e già il fatto di coinvolgere tutti gli interessi sarebbe un passo avanti.



4. Uno dei pregi dell' incrementalismo è quello che ogni decisione presa, proprio perché piccola, può essere sperimentata ed eventualmente abbandonata; tuttavia alcune decisioni vanno prese in modo definitivo e non possono essere cambiate se non funzionano (es. gli interventi che modificano lo stato del territorio).



4. Il modello “bidone della spazzatura” (“Garbage Can”)

36

James March e Johan Olsen

A Garbage Can Model of Organizational Choice - 1972

- Le anarchie organizzate
- Quattro fattori di ambiguità
 - Le **preferenze** degli attori non sono stabili coerenti ed esogene
 - La **partecipazione** degli attori è fluida e incostante (l'attenzione)
 - **Soluzioni** e **problemi** sono costrutti intercambiabili
 - Più problemi (e più soluzioni) premono su più **occasioni di scelta**

Secondo questo modello (March e Olsen) molti processi decisionali hanno la caratteristica di durare un tempo più o meno lungo.

Ciò determina un notevole grado di mutevolezza dei decisori sia nel senso che intervengono nuovi attori sia nel senso che gli attori presenti tendono a cambiare i loro obiettivi.

Poiché è pressoché impossibile prevedere se e quando viene raggiunta una decisione - provvisoria o finale - ne consegue che il criterio di scelta delle alternative è sostanzialmente dominato dalla casualità.



Gli attori (**A**)

I problemi (**P**)

Le soluzioni (**S**)

Le occasioni di scelta (**O**)

Le **O** sono bidoni della spazzatura in cui **A** buttano alla rinfusa **P** e **S**. La decisione dipende dall’incontro casuale di **P** e **S**.

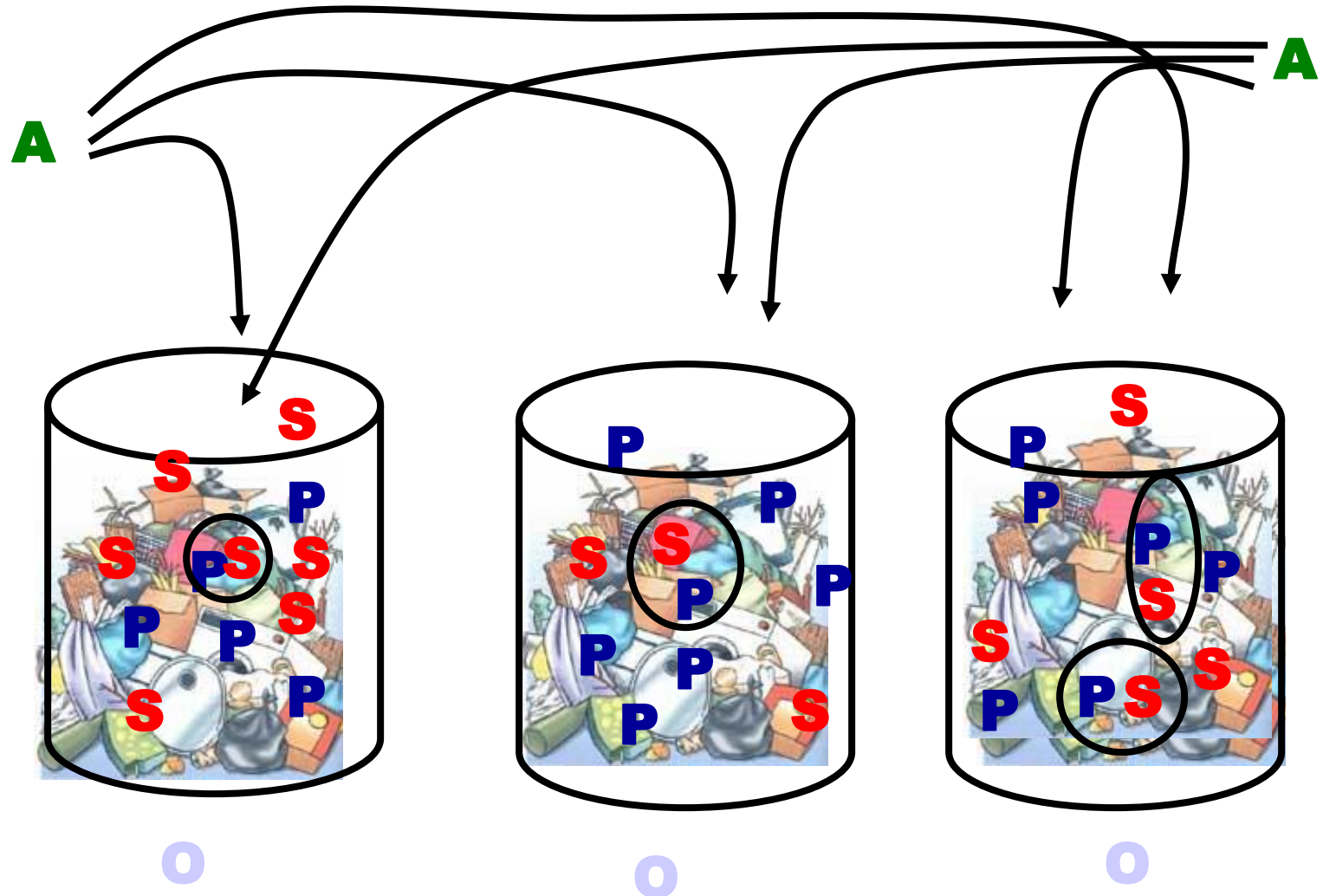
Il fattore tempo: la simultaneità

Il modello prevede quattro variabili.

La possibilità di decidere dipende strettamente dalle coincidenze temporali e quindi in ultima istanza dal caso.

Di fronte a più soluzioni per un problema verrà adottata quella che emergerà nel momento propizio, simultaneamente al problema.

Il modello bidone della spazzatura





IL “POLICY STREAM” (cfr. Kingdon)

E’ una rappresentazione dei processi di elaborazione e decisione delle politiche che adotta una visione evolutiva e introduce elementi di casualita’. Il policy stream è come una “zuppa primordiale” in cui cercano di incontrarsi definizioni dei problemi e soluzioni.



Le idee fluttuano nell' agenda dei policy-makers grazie all' impegno delle policy communities ma hanno la possibilità di essere prese in considerazione solo se “imprenditori di policy” si impegnano a cogliere le opportunità date dall' incontro virtuoso tra soluzioni disponibili (fornite dal sottosistema degli esperti), interpretazioni dei problemi e desideri di cambiamento (evocati dall' opinione pubblica, dai mass media, ecc.): e cioè quando le soluzioni appaiono fattibili rispetto al problema, compatibili con i valori dominanti, in grado di anticipare vincoli futuri.

Questa è una possibile rappresentazione grafica (e dinamica) del modello. Gli A (attori) “buttano” alla rinfusa P (problemi) e S (soluzioni) nelle O (occasioni di scelta), che sono rappresentate come bidoni della spazzatura.

(IN REALTA' ACCADE CHE DETERMINATI ATTORI SI RITROVANO COINVOLTI IN DETERMINATE ARENE DECISIONALI, RAPPRESENTATE COME “BIDONI”)

Notate che alcuni P si congiungono con alcune S (li vedete cerchiati): in questi casi avviene la decisione. Essa dipende dal fatto che P e S si trovino casualmente vicini dentro il bidone, o, fuor di metafora, che compaiano simultaneamente.



modello	natura del decisore	criterio di decisione
razionale sinottico	individuo	ottimo
razionalità' limitata	individuo/ coalizione	soddisfazione
incrementale	interdipendenza partigiana	mutuo aggiustamento
“bidone della spazzatura”	mutevole	casualità

Nella tabella dall' alto verso il basso diminuisce il contenuto prescrittivo e aumenta il contenuto descrittivo.

Il modello razionale/sinottico e il modello “bidone della spazzatura” sono poco utilizzabili, il primo perché non realistico, e il secondo perché troppo descrittivo. Anche il modello a razionalità limitata è poco utilizzabile perché contraddice alla intransitività delle preferenze collettive.

Il modello tipico dell' analisi delle politiche pubbliche è il modello incrementale proprio perché è tipico della politica



Razionale

Unitario

Analisi completa delle alternative

Calcolo

Ottimizzazione

Razionalità limitata

Unitario/Coalizione

Analisi sequenziale

Confronto rispetto livelli di aspettativa

Soddisfazione

Incrementale

Decisori partigiani

Comparazioni limitate successive

Mutuo aggiustamento partigiano

Accordo

Bidone della spazzatura

Decisori variabili

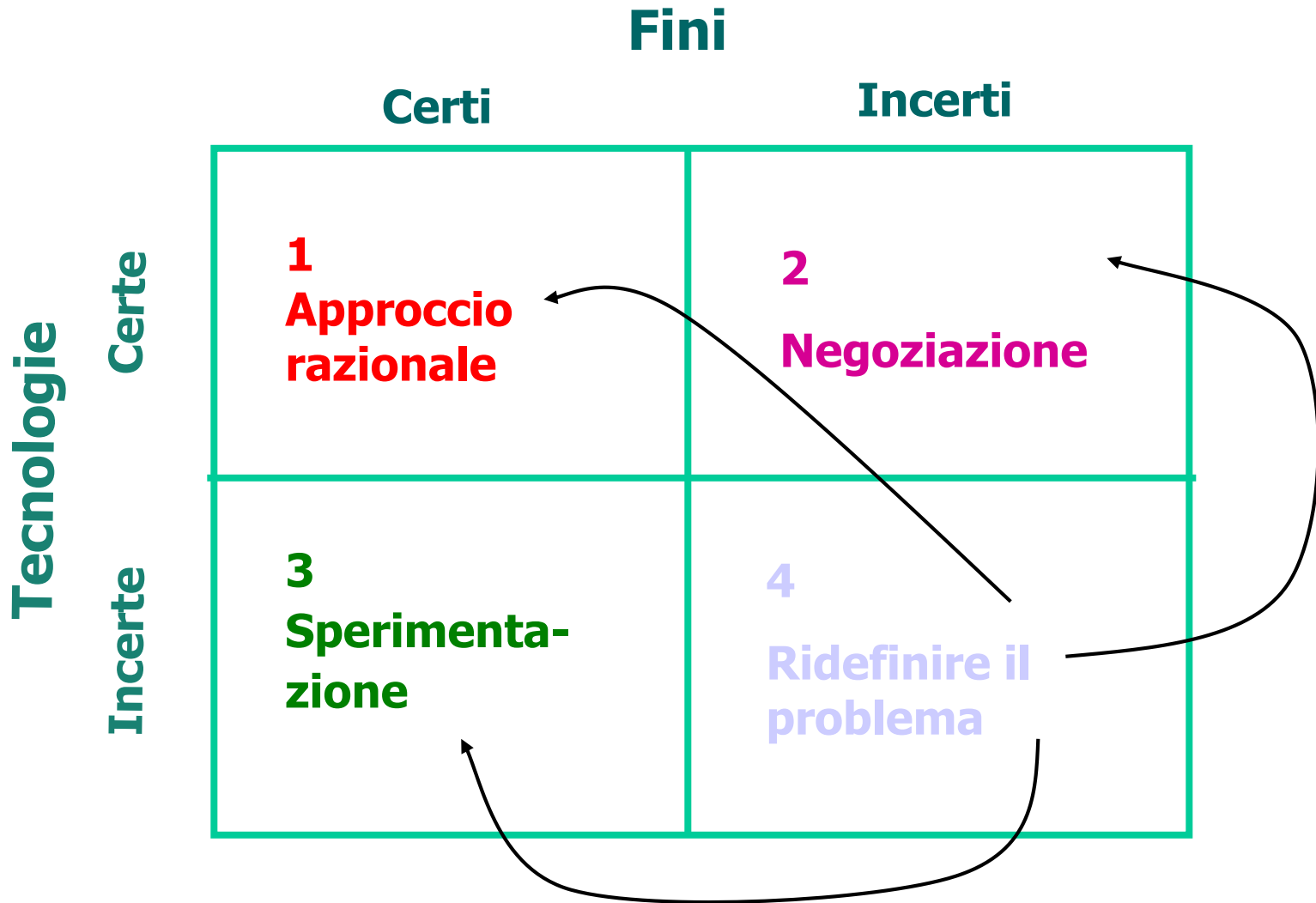
Nessuna in particolare

Incontro tra problemi e soluzioni

Caso



UNO STRUMENTO EURISTICO UTILE: la matrice di Thompson



Non esiste un unico modo (one best way) per risolvere i problemi. La matrice di Thompson mostra quale approccio decisionale è opportuno adottare in base a due variabili, tecnologie e fini, e al loro grado di certezza/incertezza.

- Tecnologie: sappiamo o non sappiamo come risolvere il problema?
- Fini: sappiamo o non sappiamo qual è il problema? Si hanno fini incerti quando c'è conflitto. I fini sono certi quando sono condivisi.

Esempi:

Casella 1. Vaccini per sconfiggere malattie infettive

Casella 2. Problema delle pensioni

Casella 3. Politiche per affrontare l' AIDS

Casella 4. Tutti i problemi pubblici più scottanti (immigrazione, tossicodipendenze, povertà, ecc) tendono a presentarsi, almeno all'inizio, nella casella 4. In questi casi occorre ridefinire il problema in modo che o le tecnologie o i fini siano certi.

I metodi indicati nelle quattro caselle non corrispondono del tutto ai modelli decisionali illustrati in precedenza. Per esempio il modello incrementale si riferisce sia alla casella 2 che alla casella 3. Il modello bidone della spazzatura appare più adatto alla casella 4.

Che cosa sapere ?

Conoscere i caratteri e i limiti del **modello razionale**

Capire il concetto di **razionalità limitata** e i caratteri del **modello cognitivo**

Conoscere il **modello incrementale**, il concetto di **mutuo aggiustamento partigiano** e le critiche all' incrementalismo

Capire il concetto di **ambiguità** e conoscere il **modello bidone della spazzatura**, comprendendo perché le soluzioni possono essere **indipendenti** dai problemi e perché le preferenze degli attori tendono a essere **endogene**.

Conoscere la **matrice di Thompson**