

Innovazioni Organizzative e Regolazione del Lavoro nella Pubblica Amministrazione

Le Politiche Pubbliche e i processi decisionali

Prof. Adolfo Braga

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TERAMO
Facoltà Scienze Politiche
Corso di Laurea in "Scienze delle Amministrazioni"
A.A. 2023-2024

Tipologia di Politiche Pubbliche

- La classificazione delle Politiche Pubbliche distingue:
 1. Politiche distributive
 2. Politiche regolative
 3. Politiche redistributive
 4. Politiche costituenti

Politiche distributive

- L'espansione del settore pubblico, e in particolare del welfare state ha fatto sì che le decisioni sulla spartizione delle risorse di bilancio si sono imposte come oggetto preminente dell'attività di governo
 - assegnare benefici in forma esplicita ad una o più categorie di cittadini
 - non imputare in forma esplicita i costi ad altre categorie

Caratteristica distintiva delle politiche distributive

- Asimmetria tra benefici (tangibili e concentrati) e costi (occulti o diffusi su grandi numeri)
- Mancanza di una chiara identificazione (in termini sia oggettivi che soggettivi) del "pagatore":
 - vi è sempre qualcuno che riceve, ma senza che vi sia una parallela ed esplicita sottrazione di risorse a qualcun altro

Benefici delle erogazioni distributive

- Trasferimenti e sussidi monetari:
 - beni che si prestano per loro natura ad essere suddivisi in quote
 - adatti ad essere dispensati in forma selettiva e differenziata
 - i destinatari possono occasionalmente coincidere con gruppi sociali di grande ampiezza
 - tendenzialmente si rivolgono a piccoli gruppi
 - L'impatto individuale (ossia di ogni singola politica) rimane perlopiù modesto rispetto a quello originato da altre policies

Creare le condizioni per catturare i benefici

- non competere con degli antagonisti
- il perseguimento di assegnazioni distributive origina un potenziale di concorrenza fra i vari aspiranti (le categorie e i loro sponsor politici)
- la conflittualità tende a restare circoscritta
- la strategia più razionale è quella della cooperazione e del compromesso con gli altri partecipanti:
 - per massimizzare le dimensioni della torta da spartire, a tutto discapito dei pagatori occulti
 - compromesso per adottare modalità di spartizione "universalistiche"
 - le categorie e i gruppi politici che le rappresentano (o ne ricercano il consenso) non hanno nessuna convenienza a esprimere valutazioni e a negoziare bilateralmente o multilateralmente sulle rispettive istanze
 - non interferenza reciproca e scambio di voti e di favori
 - compensazioni collaterali o differite ispirate a criteri di "reciprocità"

Un tratto distintivo della politica distributiva

- tende a prodursi in ambienti istituzionali frammentati e opachi
 - difficile individuare con chiarezza tanto il "luogo della decisione" quanto il responsabile della medesima
 - Parlamenti-arena, articolati in due camere e numerosi commissioni, come ambiente ideale per la produzione di decisioni distributive
- la policy distributiva particolarmente esposta alle degenerazioni clientelari
- si possono creare condizioni per l'insorgenza di corruzione politica (benefici pubblici contro regali privati)

Le politiche regolative (1)

- **Regolare:** modificare intenzionalmente la gamma dei comportamenti ammissibili
- individuare l'essenza dell'attività nello scostamento fra
 - la libera composizione degli effetti delle azioni individuali e di gruppo
 - il diverso "ordine" imposto dal sistema di regole
- richiamo implicito ai potenziali fondamenti "contrattualisti" dell'ordine politico
- legame esplicito con l'essenza stessa del rapporto fra cittadini e autorità legittima
- capacità di abbracciare modalità regolative differenti: tradizionale regolazione di comando e controllo all'utilizzo di incentivi, all'autoregolazione

Le politiche regolative (2)

- modifica intenzionale dei comportamenti
 - per non pregiudicare l'inserimento nella categoria delle politiche regolative
 - fenomeno di rilassamento dei requisiti
 - abbassamento degli standard
 - sospensione delle prescrizioni formali
 - estensione dei limiti temporali
- le regole nascono per la realizzazione di obiettivi specifici
 - un difficilmente identificabile interesse pubblico
 - non trascurare gli importanti elementi che accomunano processi per altri versi lontani fra loro, quali quelli della regolazione economica e della regolazione sociale

Criteri per la regolazione di una politica regolativa

- riconoscimento e accettazione, da parte degli stessi destinatari, dei limiti imposti ai comportamenti
 - “Le regole non sono tali se nessuno le rispetta”
 - “L'autorità politica non è legittima se nessuno la riconosce”
- necessità di conformità: la regolazione e il potere consistono in una relazione bidirezionale fra categorie di attori (chi regola e chi è regolato)
 - se qualcuno, nega la regolazione, vi si sottrae, essa perde la sua natura

Carattere originale della regolazione

- da un punto di vista formale, tende a perpetuarsi nel tempo
- le regole non si esauriscono da sole; devono essere annullate o modificate da altre regole
- Il più delle volte si assiste ad una loro proliferazione
 - favorita dall'assenza di un «bilancio delle regole» simile al vincolo imposto dai conti dello Stato
 - rischio di condurre alla sedimentazione di "strati" sempre più compatti e caotici di interventi regolativi

Le politiche redistributive (1)

- Gran parte delle politiche pubbliche - soprattutto quelle che riguardano la sfera economico-sociale - hanno come conseguenza diretta o indiretta la redistribuzione di risorse fra diversi aggregati di cittadini
- Il termine "redistributivo" è utilizzato in un'accezione ristretta e connota solo quei provvedimenti che implicano un trasferimento "esplicito" di risorse fra due o più gruppi sociali "consapevoli"

Le politiche redistributive (2)

- decisioni che tolgono risorse economiche a qualcuno (che vi si oppone) per darle a qualcun altro (che si mobilita per ottenerle)
- rispetto alle politiche distributive, la differenza risiede nella imputazione visibile di costi
 - sempre diretti e di natura economica (a differenza di quanto avviene nelle politiche regolative, che spesso impongono costi economici indiretti o costi di natura non economica)

Un esempio: le politiche del "rigore"

- sperimentate da pressoché tutti i governi a partire dagli anni Ottanta
- piene di esempi di tagli e inasprimenti fiscali imposti a specifiche categorie per servire l'interesse diffuso del risanamento finanziario
- politiche redistributive che si presentano come specularmente opposte a quelle distributive, ossia come provvedimenti "a costi concentrati e benefici diffusi"

Il problema del finanziamento nelle politiche redistributive

- Una politica redistributiva può
 - concedere vantaggi (per esempio, un sussidio)
 - imporre costi (per esempio, un'addizionale straordinaria d'imposta) di importo modesto, a categorie circoscritte e una tantum
- I provvedimenti di redistribuzione interessano i grandi aggregati sociali (le principali categorie occupazionali, i pensionati nel loro complesso, tutti i percettori di redditi al di sopra di una data soglia, ecc.)
- Il finanziamento può irrompere nell'agenda pubblica a causa di buchi di bilancio non colmabili attraverso le tecniche di occultamento tipiche dell'approccio distributivo
- La politica fiscale è quasi interamente finalizzata proprio alla individuazione dei "pagatori"

Politica costituente (1)

- Le politiche costituenti rappresentano un tipo piuttosto particolare di politica pubblica
- determinato tipo di politica pubblica capace di identificare alcune specifiche modalità di relazione politica, a prescindere dal settore di policy di afferenza
- “Costituente» piuttosto che “istituzionale“
 - le politiche istituzionali identificano solitamente il settore delle regole costituzionali ed elettorali di un sistema politico
 - le politiche costituenti interessano “le regole sui poteri o le regole sulle regole“
- è costituente la politica pubblica in cui l'oggetto del contendere concerne esplicitamente il contesto delle regole e degli assetti istituzionalizzati
 - un sistema politico, le relazioni tra i diversi livelli di governo, un settore di politica pubblica, le relazioni tra i settori di policy istituzionalizzati

Politica costituente (2)

- le politiche costituenti si caratterizzano in modo qualitativamente diverso dalle altre politiche settoriali
 - non hanno come fine prioritario quello di risolvere o di gestire un determinato insieme di problemi collettivi
 - quanto quello di predisporre gli attrezzi istituzionali, organizzativi e procedurali necessari al trattamento dei problemi aventi rilevanza collettiva
 - hanno per oggetto le metaregole, laddove i policy makers decidono di accentrare il focus decisionale sulle modalità istituzionali
 - decisioni formulate e implementate piuttosto che sul contenuto sostantivo della politica stessa

Politica costituente (3)

- le dinamiche costituenti all'interno di un settore di politica pubblica sono strettamente connesse al contenuto della politica stessa
 - al contenuto auspicato dagli attori partecipanti al processo decisionale
 - incidere sulla distribuzione di potere e sulle strategie di politica pubblica in modo tale da prestrutturare determinati percorsi dei processi decisionali
 - un altro modo, perseguito dagli attori, per raggiungere determinate modalità (di politics) di operare della policy, non consentite o non perseguibili attraverso le caratteristiche vigenti

Politica costituente (4)

- le costituzioni sono forme che strutturano e disciplinano i processi di formazione delle decisioni statuali
 - stabiliscono come debbano essere create le norme
 - non decidono, né debbono decidere che cosa debba essere stabilito dalle norme
 - le "regole sulle regole" non influenzano direttamente il corso delle politiche pubbliche
 - prestrutturano alcune caratteristiche e determinati assetti normativi e procedurali rilevanti per le modalità attraverso cui vengono trattate le politiche pubbliche
 - non sono completamente neutrali

Politica costituente (5)

- la natura delle politiche costituenti condiziona le caratteristiche degli attori coinvolti e le dinamiche della loro interazione
- il contenuto delle politiche costituenti fa sì che, solitamente, ad essere direttamente e profondamente coinvolti siano, principalmente, gli attori elitari
 - del livello sistemico o dell'arena di politica pubblica in cui si svolge il processo decisionale)
 - e degli attori, la cui discrezionalità decisionale è in qualche modo in gioco
 - possono partecipare direttamente al processo costituente, quantomeno in alcune sue fasi
 - la partecipazione è molto limitata e disincentivata dai comportamenti di coloro i quali sono direttamente parte in causa e tendono a monopolizzare il processo