

Concorso

CORTE

dei **CONTI**

22

**Funzionari
amministrativi
e giuscontabili**

MANUALE di TEORIA e QUIZ

per la **prova preselettiva** e le prove **scritte**

NLD
CONCORSI

Capitolo 3

Il ciclo di una politica pubblica

SOMMARIO:

1. Il modello del ciclo di vita. - 2. Prima fase: l'*agenda setting*. - 2.1. L'agenda sistemica e l'agenda istituzionale. - 2.2. I modi di inserimento nell'agenda istituzionale. - 3. Seconda fase: formulazione delle politiche. - 3.1. I policy networks e le *policy communities*. - 4. Terza fase: il *decision making* nelle politiche pubbliche. - 4.1. Il modello razionale sinottico. - 4.2. Il modello della razionalità limitata. - 4.3. Il modello incrementale. - 4.4. Il modello del *garbage can*. - 4.5. Le modalità di assunzione della decisione. - 5. Quarta fase: l'implementazione delle politiche pubbliche. - 5.1. L'approccio *top down* e *bottom up*. - 6. Quinta fase: la valutazione e l'apprendimento nel *policy cycle*.

1. Il modello del ciclo di vita

Gli studiosi sono soliti descrivere il **processo di formazione delle politiche pubbliche** attraverso l'idea di un *policy cycle*, che prevede la scomposizione del *policy making* in una serie di fasi e sottofasi distinte.

L'idea di delineare una serie di stadi successivi si deve ad Harold Lasswell intorno alla metà degli anni '50. Il merito principale di tale modello consiste nell'aver interpretato il processo di *policy* come un **ciclo continuo**. Nel corso degli anni sono state proposte numerose varianti.

Una delle versioni maggiormente accreditate è quella che prevede una suddivisione in **cinque fasi**: 1) *agenda setting*, 2) formulazione delle politiche, 3) decisione, 4) implementazione o attuazione e 5) apprendimento e valutazione.

2. Prima fase: l'*agenda setting*

L'insieme delle attività attraverso le quali **si selezionano le questioni e i problemi** per i quali si richiede un intervento pubblico rappresenta la prima fase del ciclo di *policy*: si parla di questa fase come quella di *agenda setting*.

► 2.1. L'agenda sistemica e l'agenda istituzionale

Da un punto di vista analitico, occorre distinguere l'*agenda sistemica* o pubblica dall'*agenda istituzionale* o formale.

La **prima** riguarda tutti i problemi che vengono comunemente ritenuti degni di attenzione pubblica dai membri della comunità politica e che rientrano nelle aree di competenza delle autorità di governo.

La **seconda** è invece ristretta ai problemi rispetto ai quali lo stato riconosce la necessità di intervenire. Il processo di formazione dell'agenda si compone di due fasi: la percezione e definizione del problema e la mobilitazione delle risorse necessarie all'inclusione del problema nell'agenda sistemica e/o istituzionale.

Per spiegare il modo in cui una particolare questione diventa un problema politico che richiede una risposta di *policy*, alcuni studi si sono concentrati sugli aspetti socio-economici e sociali come variabili esplicative.

Altri studi al contrario enfatizzano il peso di variabili politiche, in particolare l'orientamento ideologico del partito di governo e la collocazione temporale degli interventi di *policy* rispetto alla vicinanza o meno delle elezioni. Studi più recenti evidenziano invece il ruolo delle idee e delle ideologie, formulate nei discorsi pubblici, nel dibattito mediatico ecc. Seguendo quest'ultima prospettiva, una rilevanza significativa è attribuita ai cosiddetti «**monopoli di *policy***», caratterizzati dal controllo di un determinato problema di *policy* da parte di alcuni attori.

► 2.2. I modi di inserimento nell'agenda istituzionale

Sulla base dell'attore che promuove l'inserimento di una questione nell'agenda istituzionale, è possibile distinguere tre schemi rispettivamente collegati a regimi politici diversi:

- a. l'**outside initiation model**, associato alle democrazie liberali, in cui assumono un ruolo di primo piano attori non governativi;
- b. il **mobilization model**, associato ai regimi totalitari, in cui il processo di formazione dell'agenda è nelle mani degli attori politico-amministrativi;
- c. l'**inside initiation model**, associato ai regimi corporativi, in cui gruppi di interesse che hanno accesso istituzionale ai circuiti decisionali danno avvio al processo di *policy*.

Alcuni modelli hanno distinto un ulteriore quarto schema di *agenda setting*, il cosiddetto **consolidamento**, che si verifica quando l'autorità pubblica si attiva per l'attuazione di un problema sul quale il consenso popolare è già esteso.

Un noto modello di formazione dell'agenda è quella della cosiddetta «finestra di *policy*» elaborata da Kingdon, che si basa sul riconoscimento di tre insiemi di variabili o flussi (*streams*) che interagiscono tra loro: il flusso dei problemi, il flusso delle soluzioni di *policy* e il flusso delle condizioni politiche. Affinché si stabilisca di procedere concretamente a una decisione occorre che si presenti l'opportunità – una finestra di *policy* per l'appunto – per la formulazione di una politica pubblica.

3. Seconda fase: formulazione delle politiche.

La **seconda fase** del ciclo di *policy* concerne l'analisi delle diverse alternative per affrontare il problema individuato dagli attori politici come meritevole di intervento. La **formulazione delle politiche** costituisce il processo in cui da problemi, proposte e richieste articolate derivano programmi di azione pubblica, ovvero provvedimenti di regolazione giuridica per l'ambito della società civile, entrambi vincolanti.

Si tratta sia di individuare ed esaminare una serie di alternative per affrontare un problema, sia di restringere l'insieme delle soluzioni in vista della decisione finale. Questa fase può essere suddivisa in una serie di stadi successivi:

- analisi;
- selezione delle alternative;
- costruzione della legittimazione della decisione;
- formalizzazione della decisione finale di *policy*.

La ricerca di una soluzione al problema è in genere oggetto di conflitto e di pressioni di vario genere, che possono portare anche all'esclusione delle opzioni di *policy* migliori. L'attenzione alla formulazione delle politiche pubbliche implica l'**analisi** dei sottosistemi di *policy* (*policy sub-systems*).

La formulazione di una politica è spesso in mano agli esperti, ai tecnocrati e ai burocrati, ossia ai «partecipanti nascosti» del flusso di *policy*. L'immagine dei *sub-governments* evidenziava il forte controllo esercitato da tali relazioni triadiche tra governo, burocrazie e gruppi di pressione dette *triangoli di ferro*, su molti aspetti del *policy making*.

Il neocorporativismo come modello di *policy making* porta invece l'attenzione sulla contrattazione fra le organizzazioni di vertice degli interessi e i rappresentanti dello Stato.

Il modello dei *sub-governments* è stato poi superato: Heclo ha introdotto il concetto di *issue network* per riferirsi a reti meno formali e più elastiche dei triangoli di ferro, in cui il confine tra *insiders* e ambiente è meno rigido.

► 3.1. I policy networks e le policy communities

Due ulteriori schemi analitici per lo studio delle politiche pubbliche sono rappresentati dai *policy networks* e dalle *policy communities*.

Il concetto di **policy network** si riferisce ai legami che uniscono attori governativi e altri attori sociali che formano accordi per raggiungere obiettivi individuali e comuni all'interno di uno spazio definito

dall'arena di *policy*.

Il concetto di ***policy community*** identifica invece quegli attori e potenziali attori dell'universo di *policy* che condividono un comune *policy focus*, ovvero un medesimo sistema di valori, una comune percezione dei problemi ed eventualmente delle soluzioni. Un altro schema rilevante è l'*advocacy coalition*.

All'interno di un *policy sub-system*, una *advocacy coalition* identifica un sottoinsieme di attori, sia statali sia sociali, appartenenti a differenti livelli di governo, con un insieme di credenze di base condiviso e che si coordinano tra loro al fine di incrementare il proprio potere sui processi di *policy*.

4. Terza fase: il **decision making** nelle politiche pubbliche

La **terza fase** del ciclo di *policy* individua un momento ben preciso che comporta la scelta tra un numero ristretto di soluzioni identificate durante la fase della formulazione, al fine di affrontare un problema pubblico.

Esistono in letteratura numerosi modelli di **decision making**. I più diffusi sono il modello *razionale-sinottico*, il modello della *razionalità limitata*, il modello *incrementalista* e il modello del «bidone della spazzatura» (*garbage can*).

► 4.1. Il modello razionale - sinottico

Nel **modello razionale-sinottico** la decisione è considerata il risultato finale di un processo di *massimizzazione* che porta all'adozione dei mezzi migliori per raggiungere un dato obiettivo di *policy*. Il modello razionale classico considera la decisione come un calcolo basato sul principio di massimizzazione, secondo il quale la scelta finale è considerata la *one best way*, ossia il modo più efficiente ed efficace di intraprendere un'azione. Tuttavia, l'effettiva applicabilità di tali modelli dipende da condizioni che raramente possono essere soddisfatte nella realtà. Il metodo razionale ha maggiori probabilità di essere applicato con successo in presenza di decisioni di piccola portata. Le critiche al modello classico della decisione razionale hanno portato al suo superamento.

► 4.2. Il modello della razionalità limitata

Gli studi di Herbert Simon hanno rappresentato un punto di svolta attraverso la **teoria della razionalità limitata** (*bounded rationality*). Secondo Simon il comportamento degli esseri umani si discosta da quello predetto dalla razionalità ottimizzante classica: l'individuo è in grado di conoscere solo alcune tra le alternative possibili e si accontenta di una soluzione *soddisfacente*, non già massimizzante. Nella pratica, dunque, le decisioni pubbliche non massimizzano i benefici rispetto ai costi, ma tendono semplicemente a *soddisfare* criteri che gli stessi *decision makers* assumono come guida delle loro azioni.

► 4.3. Il modello incrementale

Il paradigma della decisione razionale è stato messo in discussione anche dal punto di vista del **modello incrementalista** della razionalità, tra i cui fautori si annovera Lindblom.

Secondo il modello incrementalista, i *decision makers* aspirano a ciò che di volta in volta è concretamente realizzabile, cercando di risolvere problemi a portata di mano piuttosto che raggiungere obiettivi ambiziosi. In questo modello, dunque, la razionalità non è garantita *a priori* dal calcolo, ma emerge da un processo interattivo fatto di comparazioni limitate e successive.

► 4.4. Il modello del *garbage can*

Un ultimo approccio al *decision making*, che nega anche quel residuo di razionalità individuato dai modelli precedenti, è il modello cognitivo del «bidone della spazzatura» (*garbage can*) di March e Olsen, in cui gli autori mettono in evidenza l'ambiguità e l'imprevedibilità che caratterizza il processo decisionale.

Secondo il modello del «bidone della spazzatura» il processo decisionale è casuale e imprevedibile,

disposizioni. Tali limiti sono esplicitati dall'art. 7, comma 2, lett. f), della L. n. 196 del 2009, il quale esclude che la predetta legge possa contenere "**norme ordinamentali**", ossia volte a modificare la disciplina di istituti presenti nell'ordinamento, ovvero "**norme di delega**" al Governo, ai sensi dell'art. 76 Cost.

La presenza di simili limiti impone pertanto di inserire le predette norme, la cui introduzione si renda necessaria al fine di conseguire gli obiettivi strategici e di finanza pubblica presupposti dalla legge di bilancio, in altri testi normativi, a loro volta dotati di **forza di legge**, i quali finiscono così per essere distinti, ma "**collegati**", alla legge in questione.

La presentazione alle Camere dei corrispondenti **disegni di legge** è stabilita, come regola generale, per il **mese di gennaio** dell'anno cui la legge di bilancio si riferisce.

Tuttavia, non è preclusa la loro presentazione **contestualmente al disegno di legge di bilancio** ovvero **nel corso della "sessione di bilancio"**, nel qual caso la deliberazione resterà sospesa, ove si tratti di disegni di legge implicanti nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, sino alla definitiva approvazione della stessa legge di bilancio. I disegni di legge in discorso possono poi essere presentati anche in un momento successivo all'indicato mese di gennaio, specie ove si rendano necessari approfondimenti istruttori o verifiche dei dati e delle informazioni rilevanti.

Nel caso in cui le leggi in discorso siano ascrivibili alla categoria, sopra diffusamente esaminata, delle "**leggi di spesa**", i rispettivi disegni di legge dovranno essere a loro volta accompagnati da una **relazione tecnica**, che ne individui i mezzi di copertura finanziaria.

I testi normativi "collegati" di cui si sta discorrendo sono poi a loro volta soggetti a limiti contenutistici, indicati dall'art. 10, comma 6, della L. n. 196 del 2006 e, in particolare:

- devono rientrare in una delle materie affrontate dal **Documento di economia e finanza (DEF)** ovvero dalla relativa **Nota di aggiornamento (NaDEF)**;
- devono recare **disposizioni omogenee per materia**;
- devono concorrere al **conseguimento degli obiettivi individuati dai predetti DEF e NaDEF**, nonché dal **Programma nazionale di riforma** sottoposto al vaglio delle Istituzioni Ue nell'ambito del c.d. "semestre europeo".

A titolo esemplificativo, può qui menzionarsi il c.d. "**collegato lavoro**", vale a dire la L. n. 183 del 2010, con il quale furono introdotte una serie di "**modifiche ordinamentali**" alla disciplina del lavoro subordinato e della previdenza complementare, volte a promuovere lo sviluppo economico del Paese.

10. I documenti di programmazione economica e finanziaria previsti dalla legge di contabilità (l. n. 196 del 2009) e quelli della nuova governance economica europea del 2024.

Si è detto che il "**ciclo di bilancio**" presenta, per l'appunto, un "**andamento ciclico**", fondato su adempimenti ricorrenti a scadenze predefinite che collegano, in un flusso continuo e ininterrotto, ogni esercizio finanziario ai precedenti e successivi.

Passaggi essenziali di questo "**movimento ciclico**" sono i documenti di programmazione economica e finanziaria, attraverso i quali si esplicano:

- da un lato, la funzione di **programmazione economica** spettante al Governo;
- il **controllo parlamentare sull'indirizzo politico e amministrativo** espresso dall'Esecutivo.

Di seguito si dà atto dei documenti ad oggi previsti dalla legge nazionale di contabilità (l. n. 196 del 2009), con l'avvertenza, tuttavia, che la NADEF (pure prevista e disciplinata dall'art. 10 bis, l. n. 196 del 2009) è destinati ad essere assorbita (come per vero già verificatosi nel settembre 2024 con riferimento al 2025) nel nuovo documento introdotto dalla riforma della governance economica europea del 2024 di cui si è trattato al precedente **Cap. 3, par. 6**, ossia il **Piano strutturale di bilancio di medio termine**.

► 10.1 Quadro d'insieme.

I documenti di finanza pubblica recano al loro interno le politiche economiche e finanziarie decise dal Governo, funzionali ad individuare le scelte e le priorità istituzionali da perseguire secondo le linee di politica economica perseguite dall'ordinamento. In un contesto economico fortemente caratterizzato da mutevolezza e velocità nei cambiamenti, nonché da un elevato grado di globalizzazione ed internazionalizzazione dei rapporti finanziari, i documenti di programmazione economica e finanziaria svolgono una delicata e strategica funzione informativa plurilivello, intendendo in tal senso la conoscenza e conoscibilità delle policy economiche dello Stato a livello internazionale, unionale, nazionale ed infranazionale.

La redazione dei documenti programmatici segue un iter articolato e complesso che coinvolge essenzialmente tutti i Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché i principali attori istituzionali del nostro Paese.

I principali documenti di programmazione economica e finanziaria sono riconducibili a:

- **Piano strutturale di Bilancio (PSB);**
- **Documento di Economia e Finanza (DEF);**
- **Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF);**
- **Documento programmatico di Bilancio (DPB).**

Tali documenti sono tra gli altri funzionali alla redazione dei due principali atti di finanza pubblica del nostro ordinamento: la **Legge di Bilancio** e il **Rendiconto generale dello Stato**.

► 10.2. Il Piano strutturale di Bilancio di medio termine (PSB).

Il **Piano strutturale di Bilancio di medio termine (PSB)** rappresenta una novità assoluta prevista dalle nuove regole europee di riforma della governance, le quali richiedono che la programmazione economica e di bilancio sia definita attraverso l'elaborazione di un Piano strutturale di bilancio (PSB) di medio termine di durata quinquennale e rappresenta il primo atto formale conseguente la riattivazione dei vincoli e delle procedure del Patto di stabilità e crescita, sospesi per fronteggiare gli effetti economici della pandemia e modificati dalla riforma entrata in vigore alla fine dello scorso aprile. L'obiettivo principale del documento è la definizione di una traiettoria per il nuovo aggregato di riferimento, la spesa netta, coerente con le nuove regole e l'orizzonte stabiliti dalla Commissione per il rientro dai deficit eccessivi da realizzare attraverso un piano di rientro che ha una durata di 4 anni, estendibile fino a 7 anni nel rispetto di particolari criteri. In particolare, ci sarà naturalmente l'indicazione del deficit per l'orizzonte di programmazione indicato, con la particolare novità che la variabile di riferimento per la valutazione di conformità da parte della Commissione è rappresentata **dall'aggregato della spesa netta, ovvero la spesa non finanziata da nuove entrate o risorse europee, senza contare gli interessi passivi sul debito e gli effetti ciclici di particolari tipologie di spesa.**

La nuova programmazione economica è quindi ora definita in un documento che avrà durata tendenzialmente corrispondente a quella della legislatura nazionale. Il Piano, approvato con raccomandazione al Consiglio dell'UE, è realizzato secondo le misure previste annualmente dalla legge di bilancio e dalle altre politiche pubbliche. Il monitoraggio del rispetto degli impegni presi nel PSB deve avvenire attraverso una **Relazione sui progressi compiuti**, a cadenza annuale, da trasmettere entro il 30 aprile di ogni anno.

Le funzionalità del nuovo documento sono riconducibili alla promozione della crescita sostenibile ed inclusiva, all'occupazione, alla resilienza e sostenibilità del debito pubblico senza la creazione di effetti prociclici.

Il Piano deve recare al suo interno:

- **Il livello della spesa netta:** deciso sulla base della traiettoria di riferimento trasmessa dalla Commissione Europea per definire il percorso di aggiustamento di bilancio della durata di 4 anni, estensibili fino a 7;
- **Riforme e investimenti:** in funzione delle raccomandazioni specifiche per Paese, delle priorità concordate a livello europeo, della complementarità con i fondi per la politica di coesione e il PNRR;

- **Dati tecnici:** sono le informazioni sui modelli macroeconomici e di bilancio, sull'impatto previsto delle riforme e degli investimenti particolarmente nel caso di proroga, sul livello e fabbisogno degli investimenti pubblici.
- **L'iter di formazione:** in riferimento alla discussione ed approvazione della proposta in Parlamento, nonché della consultazione della società civile, delle parti sociali, delle autorità regionali e degli altri portatori di interessi.

La revisione del Piano è ammessa ma **limitata** ad alcune casistiche specificatamente individuate:

- **nomina** di un **nuovo governo**;
- procedura per gli **squilibri economici eccessivi**;
- **impossibilità** di attuare il Piano per circostanze oggettive (entro 12 mesi dalla scadenza del Piano previgente);
- richiesta approvata con raccomandazione del Consiglio

Possibili deviazioni del percorso di spesa netta sono consentite solo in caso di grave recessione economica dell'Eurozona o UE (clausola generale) o al verificarsi di circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato (clausola nazionale).

Per l'Italia il Piano, approvato per la prima volta ad **ottobre 2024**, espone l'andamento programmato della spesa primaria netta nazionale per il periodo 2025-2029 che il Governo si impegna a rispettare, recando altresì le previsioni per gli anni 2030 e 2031.

► 10.3. Segue: il Documento di economia e finanza (DEF)

Il **Documento di economia e finanza (DEF)** contiene un'esposizione globale degli obiettivi di **politica economica** che il Governo intende perseguire nel periodo temporale preso in considerazione, di durata triennale, nonché delle **risorse e dei mezzi finanziari da destinare a ciò**.

Esso è attualmente disciplinato dall'**art. 10 della L. n. 196 del 2009**, che impone al Governo di **presentarlo alle Camere**, su **proposta del Ministro dell'economia e delle finanze** e **sentito**, riguardo alla Terza Sezione, **il Ministro per gli affari europei**, **entro il 10 aprile di ogni anno**.

Contestualmente, il documento deve essere trasmesso anche alla **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, istituita nell'ambito della **Conferenza Stato-Regioni e Province autonome**, la quale invia il proprio parere alle Camere.

Gli antecedenti storici di questo documento di programmazione sono rinvenibili nel **Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)**, istituito dall'art. 3 della L. n. 468 del 1978, e nella **Decisione di finanza pubblica (DFP)**, che aveva sostituito il precedente solo per gli anni dal 2011 al 2013, per effetto di una deliberazione assunta dal Consiglio dei Ministri.

Il DEF si articola oggi in **tre Sezioni**.

Nella **Prima Sezione**, predisposta dal **Dipartimento del Tesoro**, viene esposto il **Programma di stabilità**. In particolare, vengono esplicitati in questa Sezione:

- il **quadro macroeconomico** di riferimento e gli **obiettivi di politica economica**;
- le **previsioni relative ai principali aggregati degli stati di previsione dei Ministeri**;
- gli **obiettivi programmatici** in ordine ai **saldi di finanza pubblica** e al livello del **debito pubblico**;
- le **previsioni di finanza pubblica** nel periodo pluriennale preso in considerazione.

Nella **Seconda Sezione**, formata dalla **Ragioneria generale dello Stato**, si indicano i dati più strettamente contabili, quali precisamente:

- i risultati del **"conto economico"** e del **"conto di cassa"** delle Pubbliche Amministrazioni, calcolati sulla base delle informazioni da queste trasmesse in sede di rendicontazione periodica;
- le previsioni dei **flussi di cassa** e dei **saldi di finanza pubblica**, calcolati sia **a legislazione vigente** sia **politiche invariate**;
- la **dinamica della spesa pubblica**, con particolare riferimento ai settori del **pubblico impiego** e delle misure di **protezione sociale**;
- la ricognizione delle operazioni di **incasso** e di **pagamento** derivanti dall'esecuzione del bilancio dello Stato.

Nella **Terza Sezione**, predisposta congiuntamente dal **Dipartimento del Tesoro** e dalla **Ragioneria**