

BOZZA

Sono soldi ben spesi?

Sulla necessità di condivisione interdisciplinare dei metodi e degli obiettivi della valutazione controfattuale

Il Consiglio italiano per le Scienze Sociali ha costituito la Commissione sulla valutazione delle politiche pubbliche quattro anni fa, ponendo il tema, nella sua più vasta portata, al centro di un filone di ricerca e proposta ovviamente primario per un organismo che statutariamente ha il fine di contribuire alla formulazione, appunto, delle politiche pubbliche. Tema complesso e complicato che è stato oggetto di molteplici attenzioni in ambito di scienze sociali, con la nascita anche di nuove discipline (si pensi alla *public policies analysis* nelle varie declinazioni che ha avuto negli Stati Uniti da oltre un quarantennio. Personalmente sono stato vicino al Workshop di Vincent e Elinor Ostrom, il Premio Nobel 2009). La prima fase di questo filone di studi del CSS si chiude con la presentazione e prima discussione intorno al tema specifico suggerito da Trivellato e Martini. Fase di grande rilievo in quanto mirata alla messa a punto di uno strumento analitico fondamentale ma poco conosciuto e praticato com'è la **valutazione controfattuale di provvedimenti amministrativi o politici settoriali**. Un attrezzo che merita di essere messo per primo nella attenta definizione dei nostri autori nella cassetta degli attrezzi della valutazione delle politiche pubbliche che dovrebbe essere piena di molti strumenti ma, in verità, tutti in attesa di buone revisioni perché abbastanza indefiniti ed un po' arrugginiti. Il percorso da compiere è lungo.

Innanzitutto, si tratta di verificare l'applicazione dello strumento messo a punto. Si tratta di identificare **il campo applicativo**. A questo sta, in parte, provvedendo l'IRVAPP, l'istituto nato a lato dei lavori della Commissione per iniziativa di Antonio Schizzerotto fatta propria dalla Fondazione Bruno Kessler di Trento. Ricordo che il CSS ha partecipato alla presentazione

BOZZA

dell'iniziativa, nel febbraio 2008, con una mia relazione e con una di Fabrizio Barca. La casistica a cui si è applicato l'Istituto può essere importante. Ma forse – con un lavoro spiccatamente interdisciplinare - dovrebbe essere identificata una tipologia di provvedimenti legislativi e amministrativi individuati – sia pure con tutte le possibili avvertenze di prudente approssimazione – attraverso una ricognizione delle stesse pratiche istituzionali che certamente offrono una casistica molto ampia da indagare. È un lavoro di identificazione che potrebbe giungere ad evidenziare le aree concrete intorno alle quali concentrare gli sforzi sperimentali, la ricerca dei dati, il coinvolgimento degli “addetti ai lavori” (politici e amministratori). Malgrado il carattere del tutto preliminare dell'esercizio, sarebbe possibile verificare meglio l'agibilità dell'introduzione dello strumento in aree che rispondano ai requisiti di applicabilità dello stesso ed in qualche modo consentano di indirizzare meglio inviti argomentati ai decision makers. Senza cadere nel rischio di fare prediche inutili. I decision makers sembrano oggi essere prevalentemente - come si trae dalla stessa evocazione fatta dagli autori nell'introduzione dell'assessore che vuol sapere se i soldi sono ben spesi - regionali e locali. Il che pare indicazione molto opportuna in epoca di “federalismo fiscale”, sia pure molto incerto.

Andando a saggiare le possibilità di applicazione dello strumento controfattuale, si avrebbe la possibilità concreta di verificare vari snodi problematici che sono ampiamente irrisolti ma che sicuramente molto incidono sull'affermazione di una cultura della valutazione. Penso innanzitutto al **rapporto politica-amministrazione** rimasto profondamente indeterminato e aperto alle più diverse pratiche, per lo più deteriori, dopo l'ampia legislazione degli anni Novanta che voleva trovare soluzioni nuove ed efficaci. Penso che non sia infondato pensare che si tratti di un rapporto sostanzialmente indeterminabile non solo in generale ma soprattutto nella storia italiana. L'uso di strumenti di valutazione appartiene soprattutto alla politica o all'amministrazione (o alta amministrazione)? Non è irrilevante la risposta, da dare in generale o volta per volta, perché se è “politica”, l'uso degli strumenti valutativi impatta con

BOZZA

il circuito politica–consenso elettorale; mentre, se è “amministrazione”, impatta nei rapporti fra dirigenza politica e dirigenza amministrativa. Creando, nell’uno e nell’altro caso problemi non indifferenti per le stesse pre-condizioni di indipendenza che il processo di valutazione presuppone.

Altro snodo problematico importante è quello sulla doppia valenza della valutazione: quella **ex-ante** e quella **ex-post**. La prima mirata a (ben) decidere, l’altra a controllare se si è ben operato nell’applicazione della decisioni e con quali effetti, attesi o inattesi. Rimanendo nell’ambito di chi ha deciso, l’ex-post è un mezzo per proseguire, correggendo o aggiustando, una politica. Oppure per sospenderla o per sostituirla. Ma in fase ex-post, la valutazione degli effetti va ad incrociarsi o può incrociarsi con il controllo come verifica dell’*output* in termini economico-finanziari, per esempio, di controllo legale dei conti e di relative tecniche di rendiconto. E l’incrocio può ben trasformarsi in uno scontro se non si chiariscono via via, soprattutto nella prassi, nozioni, metodi, finalità. Le conclusioni dell’una o dell’altra valutazione possono essere naturalmente divergenti. Si tratta di passaggi che nella pratica vogliono, come dire, massima accortezza. Senza dire che oggi parlare di soldi ben spesi può anche significare che essi devono essere messi in relazione con politiche economiche macro di bilancio e/o di crescita che naturalmente dettano, per esempio, per i poteri locali e regionali (patto di stabilità) propri e cogenti parametri di valutazione. Le criticità, dunque, sono tante. Le si possono intravedere anche ad un primo sguardo superficiale. Ciò non toglie, tuttavia, mordente concettuale e pratico al metodo di valutazione controfattuale degli effetti che viene proposto. Al contrario, esso ha una sua valenza didattica in quanto spinge, come dire, a chiudere il cerchio delle valutazioni correnti intorno alle politiche. Valutazioni che si perdono, sempre o troppo spesso, in libere discrezionalità soggettive o in pseudo rigorismi formali.

A questo punto mi pare opportuna qualche considerazione sul rapporto che dovrebbe instaurarsi fra metodi e comportamenti. Avviene di frequente che un metodo non basta se non si traduce in **una pratica autorevole**. Se non produce – direi meglio – autorevolezza. Davanti alla proposta di un

BOZZA

percorso da compiere, è facile immaginare norme di vario tipo da scrivere, organismi da creare e così via, secondo la sindrome della “bulimia legislativa o normativa” che accomuna la gran parte delle forze politiche e sostiene le pretese, anche a sproposito, di tanta parte di classe dirigente media e dell’organizzazione degli interessi. Da parte dei più avvertiti e magari del mondo accademico verranno spinte per iniziative di formazione e di aggiornamento, nonché l’invito ad utilizzare esperti e studiosi di valutazione. Non altrettanto si pensa ai comportamenti pratici da tenere nel lavoro di progettazione di monitoraggio e che non è detto debbano essere dettati da qualche normatore. Senza essere sempre e comunque estimatore di quel che si fa negli Stati Uniti, mi ritrovai a raccogliere negli States delle lezioni interessate e inaspettate. Non solo quelle del Workshop on Policies Analysis dei coniugi Ostrom in Bloomington, molto attento alle ragioni degli uomini dell’amministrazione e al dialogo con loro, ma quella dell’allora General Controller americano C. Bowsher che andai a trovare a Washington, quando ero oltre vent’anni fa Segretario Generale della Corte dei Conti. Mi raccontò come aveva organizzato il lavoro al G.A.O. “Il potere è monocratico”, mi ricordò, “ma dovendo firmare io i rapporti al Congresso sulle verifiche e valutazioni fatte su organismi federali ho mirato alla massima inattaccabilità di quello che firmavo”. Di qui un lavoro – che lì, al GAO poteva essere di carattere multi professionale o interdisciplinare – affidato ad un gruppo di verificatori/valutatori il cui rapporto finale veniva poi dato in pasto, diciamo così, ad un secondo gruppo con il compito di fare fino in fondo gli avvocati del diavolo. “Alla fine di un percorso duro come questo, quel che diciamo al Congresso”, mi diceva Bowsher, “risulta normalmente indiscutibile ed il Congresso è costretto ad adottare misure”.

Procedure come questa devono superare formidabili ostacoli psicologici e comportamentali, orgogli di status sia professionali (soprattutto nel mondo della magistratura) sia accademici, che le rendono da noi quasi impensabili. Pur essendo, in gran parte, del tutto informali. Realizzabili anche in contesti di potere più collegiale che monocratico. Mi è rimasta la nostalgia di vedere qualcosa del genere realizzato da noi. Una nostalgia

BOZZA

che affido all'esperienza, spero nascente malgrado le contingenze sfavorevoli di contesto, dell'applicazione del metodo di valutazione che Martini e Trivellato ci propongono. Un metodo che spero si applichi in modi e con comportamenti che rendano inattaccabili, per quanto è possibile, le conclusioni di ogni valutazione. Con un'avvertenza, però, molto forte: che nella prospettiva dell'indiscutibilità sia sempre necessaria **una forte condivisione interdisciplinare e multi professionale dei metodi e degli obiettivi**. Non è creando, per esempio, nuove figure di esperti valutatori che si può pensare di introdurre la cultura della valutazione come fattore di cambiamento/aggiornamento del complesso Amministrazione/Politica. È indispensabile perseguire il coinvolgimento dialettico, al modo dei miei amici Ostrom, di tutti i soggetti che possono "far cultura" in questo mondo, ascoltando bene le loro ragioni. In questo senso direi che c'è bisogno di **facilitatori**.