

COMMENTO ALLA LECTURE CSS DI UGO TRIVELLATO

“La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigmi e pratiche”

(26 novembre 2008, Roma)

di Pia Marconi

1.

La relazione del prof. Trivellato:

- Propone una nozione di politica pubblica (*intervento mirato a una popolazione determinata con l'intento di indurre un cambiamento in una condizione e/o comportamento*),
- Propone una definizione di valutazione delle politiche pubbliche che è quella di *valutazione degli effetti di una politica pubblica, ovvero di una attività di analisi che consenta di separare i cambiamenti imputabili alla politica da quelli che si sarebbero verificati comunque (dove la questione cruciale ruota attorno alla definizione di nesso causale)*,
- Propone, quindi, un paradigma scientifico basato sulla logica controfattuale,
- Presenta due esempi di applicazione del paradigma scientifico proposto in ambito nazionale (1-offerta di incentivo finanziario alle imprese per stabilizzare i propri lavoratori precari, 2-offerta di servizi di orientamento alla ricerca di lavoro per lavoratori disoccupati),
- Presenta le best practices tratte dall'esperienza di alcuni paesi (USA- 2002, politiche educative/what works clearing house; Germania- 2002-2005, politiche del lavoro/Riforme Harz; Francia-2007, politiche di avviamento al lavoro; Gran Bretagna- 2008, politiche di welfare/consultazione e non valutazione ex post del nuovo programma di welfare per il lavoro presentato dal Primo Ministro Brown),
- Fornisce alcune considerazioni generali (lezioni apprese) sulla base delle analisi delle buone pratiche, sul disegno delle politiche e sulla valutazione dei loro effetti, che mettono in evidenza come la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche sia parte integrante del processo di policy making,
- Passa a descrivere l'esperienza italiana di valutazione delle politiche, della quale mette in evidenza le modeste realizzazioni, ma anche i segnali incoraggianti,
- Trae delle conclusioni prudenti sulla situazione italiana: il bicchiere è mezzo pieno, ma è anche mezzo vuoto,
- Individua, tra le ragioni che rendono il bicchiere mezzo vuoto, la debolezza della domanda di valutazione da parte di policy makers amministrazione e opinione pubblica,

- Invoca una revisione dell'assetto istituzionale, che accentui l'alterità tra governo e parlamento con rafforzamento delle funzioni di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche di quest'ultimo,
- Auspica un ruolo di stimolo degli opinion makers nel far crescere la sensibilità e l'interesse per la valutazione degli effetti.

2.

Vorrei collegare le mie reazioni alla relazione del Prof. Trivellato ad un punto delle sue conclusioni, e cioè quello della debolezza della domanda di valutazione da parte delle pubbliche amministrazioni e dei policy makers. Rispetto a questo, mi soffermerò su tre elementi.

Preliminarmente, però, vorrei sottolineare un aspetto:

la debolezza della domanda di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche è strettamente connessa con l'arretratezza del processo di policy making considerato nel suo complesso (a partire dal disegno delle politiche pubbliche, alla loro implementazione e monitoraggio, oltre che, naturalmente, della valutazione). Peraltro, le stesse best practices considerate nella relazione indicano come strettamente integrate, sostanzialmente inscindibili, valutazione e disegno delle politiche.

3.

Vengo ora ai tre elementi da collegare alla debolezza della domanda di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche ed alle prospettive per il suo superamento.

Primo elemento (che attualmente gioca a sfavore della domanda di valutazione)

Mancano nelle pubbliche amministrazioni le competenze necessarie a concepire processi di policy making che abbiano le caratteristiche suggerite dalle best practices. Vi sono certamente problemi legati al background disciplinare di dirigenti e funzionari pubblici (sbilanciato a favore delle discipline giuridiche, specie nei ministeri), ma esiste anche un problema di formazione e sviluppo delle competenze, successivo all'ingresso nella pubblica amministrazione.

Su questa debolezza non sono intervenute le politiche e strategie di innovazione e modernizzazione delle pa degli ultimi anni.

L'azione forse maggiormente degna di nota riguarda il Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha indicato proprio la necessità di rafforzare le capacità delle amministrazioni pubbliche di gestire i processi di policy making (dal disegno alla valutazione) tra le sue cinque priorità. Il programma Cantieri mirava a rafforzare le capacità delle amministrazioni attraverso varie iniziative per lo sviluppo e la disseminazione di conoscenza e know how, tra le quali si segnalano numerosi manuali ad uso delle amministrazioni pubbliche due dei quali hanno riguardato anche (proprio) i processi di policy making. Il programma ha operato tra il 2002 e il 2005.

Anche le politiche e le strategie di formazione del pubblico impiego sono state inadeguate, da questo punto di vista..

Un'idea immediata della strada che c'è ancora da percorrere nel nostro paese sul fronte della formazione la si può trarre semplicemente guardando all'offerta formativa della National School of Government, in Gran Bretagna, che opera al fine di rafforzare le conoscenze e le competenze dell'Amministrazione centrale nella definizione di solide ed efficaci politiche pubbliche.

I programmi offerti sono di particolare interesse sia per la rilevanza del policy making nell'offerta formativa complessiva, sia per la sua articolazione relativamente alle tematiche trattate (tra le quali, ad esempio, l'analisi e l'uso dell'evidenza e la valutazione dell'impatto delle proposte di politiche) sia relativamente ai diversi destinatari, che comprendono anche gli stessi Ministri. Esiste un Ministerial Program basato non su lezioni e modalità di formazione tradizionali, ma ritagliato sulle specifiche necessità dei singoli ministri.

Credo che anche molti politici italiani potrebbero beneficiare di un simile supporto, perché anche per loro valgono le considerazioni relative alla mancanza di conoscenza e competenza. Certamente per i politici valgono poi le considerazioni sulla natura dell'azione politica e connessi problemi di consenso e legittimazione, indicati da Trivellato.

Secondo elemento (che gioca a favore della domanda valutativa)

È la richiesta e la forte sollecitazione europea al monitoraggio e alla valutazione in alcuni settori di policy attraverso il lancio dei vari processi di coordinamento aperto, in particolare nei settori della sanità e delle politiche socio-assistenziali, nell'ambito della Strategia di Lisbona.

Una recente analisi, condotta da Maurizio Ferrera per conto del Formez, sulla modernizzazione del welfare evidenzia che il metodo di coordinamento aperto, sebbene sia uno strumento di soft law (senza effetti vincolanti sulle decisioni dei paesi membri), ha sicuramente svolto un ruolo positivo nel promuovere culture e approcci orientati alla risoluzione dei problemi collettivi, ha sollecitato dinamiche di apprendimento istituzionale, ha incoraggiato la formazione di specifiche capacità istituzionali proprio sul terreno della programmazione, del monitoraggio, della valutazione. Ha attirato l'attenzione dei decisori politici verso nuovi obiettivi di policy e nuovi strumenti di intervento.

Quindi, la partecipazione ai processi di coordinamento aperto, nel settore della sanità e delle politiche sociali, ha stimolato il lancio di iniziative concrete e strutturate di rilevazione dei bisogni, di osservazione delle politiche, di ridefinizione degli obiettivi di policy. Ciò non significa tuttavia, che non permangano in questi settori ancora numerosi problemi da affrontare proprio in termini di capacità amministrativa, ma sicuramente lo stimolo ha avuto degli effetti positivi e potrà averne sicuramente in futuro, così come in generale effetti e stimoli positivi alla domanda di valutazione potranno derivare dalla progressiva apertura dei governi al confronto sulle politiche, che avviene non solo in ambito europeo, ma ad esempio anche in ambito OCSE, riguardo molti settori.

Terzo elemento (che dovrebbe giocare a favore)

Le caratteristiche dei nuovi processi decisionali, che avvengono sempre più in contesti multi attore, caratterizzati dalla frammentazione delle istituzioni e dalla molteplicità degli interessi in gioco.

Le politiche pubbliche sono sempre più caratterizzate da responsabilità condivise da molteplici livelli istituzionali e amministrativi, ciò a causa sia dei processi di integrazione sovranazionale, sia dalle trasformazioni istituzionali in ambito nazionale dovuti ai processi di decentramento e federalismo che hanno accresciuto il potere decisionale delle Regioni e degli enti locali in molti ambiti di policy.

A questo si aggiunge il ruolo crescente di attori non pubblici (come gruppi privati di interesse, imprese, cittadini, associazioni no profit etc...).

La presenza di più voci nell'arena pubblica, portatrici di diversi punti di vista e interessi, necessita di validi argomenti a supporto della decisione (e del dibattito). Essere informati su ciò che ha funzionato delle precedenti politiche e avere consapevolezza di ciò che invece si è rivelato un

fallimento, consente infatti ai singoli attori di essere più forti e più credibili nel momento in cui avanzano proposte.

Se il processo di formulazione delle scelte pubbliche si complica, se i passaggi decisionali si moltiplicano, se le arene di *policy* si allargano e il numero dei soggetti chiamati in causa sulle singole questioni aumenta, crescono parallelamente le occasioni per promuovere ed utilizzare studi di valutazione e per verificare l'efficacia delle soluzioni proposte. La valutazione è quindi una grande risorsa conoscitiva, particolarmente necessaria nei processi decisionali così conformati.