

Valutare gli effetti dei provvedimenti. Prospettiva federalista.

Sergio Ristuccia

Devo aggiungere alcune riflessioni a questa chiarissima relazione di Trivellato.

Innanzitutto, devo sottolineare la chiarezza della relazione. Ho seguito attentamente gran parte degli appuntamenti della Commissione di studio sulla Valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Oggi, ritrovo nella relazione Trivellato una sistemazione dei problemi e dei metodi che, anche per chi non è addetto a questo tipo di lavori, mi pare abbia la caratteristica dell'assoluta chiarezza, dato che non viene nascosta – è questo il punto fondamentale da rimarcare – la complicazione e la sofisticazione della proposta che si sta facendo. Punto ovviamente cruciale del discorso.

Fatta questa osservazione preliminare, mi pare che, come Presidente del CSS, sono chiamato in qualche modo a ragionare sulla rilevanza del lavoro intrapreso in materia di valutazione degli effetti delle “politiche pubbliche”, nel significato illustrato da Trivellato, nei confronti delle due fondamentali finalità del Consiglio. Che sono da una parte la promozione del lavoro interdisciplinare e dei metodi che questo lavoro devono accompagnare e, dall'altra, il contributo alla elaborazione e alla implementazione delle politiche pubbliche, cioè, in altri termini allo studio di problemi sociali rilevanti e aperti e alla loro soluzione.

Finora e fin qui, i nostri “libri bianchi”, che in questi ultimi dieci anni sono stati numerosi e su temi sempre critici, su temi sempre cruciali. In materia di valutazione ricordo appena – immagino che gran parte dei presenti lo conosceranno – il libro bianco sulla *valutazione della ricerca*, che è stato il frutto di una commissione coordinata da Alberto Zuliani.

Questi libri sono normalmente lo stato delle questioni o lo stato delle ricerche ma contengono una serie di raccomandazioni ai soggetti attivi del mondo indagato e dei soggetti politici attivi nei campi rispettivi di analisi.

Io credo che partendo da qui, ovvero dalla considerazione che i libri bianchi, come rapporti sullo stato delle questioni e quindi anche delle discipline e delle ricerche per consentire opportune raccomandazioni a policy maker e ad operatori, lavorare sulla valutazione delle politiche pubbliche debba significare allargare ed arricchire “la cassetta degli attrezzi”, se vogliamo usare un'espressione di Wittgenstein, degli operatori della vita pratica, in questo caso dell'amministrare e del governare.

In questo senso, vedo compiutamente il ruolo che la Commissione si è data, cercando di approfondire un metodo puntuale nel mentre si parla di valutazione delle politiche pubbliche in vari e molteplici sensi.

La relazione di Trivellato è molto chiara e intellettualmente molto onesta: nel precisare quello che è il campo esatto di applicazione di questo metodo di valutazione, vengono evidenziati i connotati che si assume debbano avere gli interventi oggetto della valutazione degli effetti. Di qui il problema della dimensione della popolazione obiettivo, il carattere di “trattamento” che il singolo intervento deve avere, il risultato atteso da verificare. Tutto ciò attraverso un complesso di riflessioni metodologiche che sembrano e sono raffinate e in sé compiute. Il tipo di intervento tende al micro ed esclude il macro, mentre siamo abituati a vedere in ogni momento, magari sullo schermo televisivo, indici e numeri che invece riguardano macro fenomeni economici, più o meno correttamente presentati.

Mi pare che sia convincente il fatto che se vogliamo valutare gli effetti tutte le precondizioni debbano essere rispettate.

Di qui la necessità di una base dati adeguata, base dati che quanto più è risalente nel tempo, più efficace ed efficiente è ai fini della valutazione. Anzi è di qui che nasce la possibilità di applicare compiutamente e non metaforicamente quel paradigma “controfattuale” che è il cuore del metodo che viene presentato.

Con molta evidenza nasce un’impressione che stiamo ragionando intorno ad un contributo di frontiera che le scienze, chiamiamole statistiche, offrono alle altre discipline e alle politiche per affrontare un problema, che è un problema assolutamente reale, vero, sentito. Anche se, di solito, in termini molto generali.

Il senso che se ne ricava è che, spiegato il metodo, spiegata l’opportunità di ottenere risposte attraverso questo metodo importanti ai fini delle politiche pubbliche - rimaniamo a questa dizione generica, anche perché serve per capirsi – l’importante è che chiarito tutto ciò in qualche modo si chiede a coloro che fanno governo e amministrazione di usare questi strumenti, non nel senso di farli propri, perché è un metodo da professionisti, ma di rivolgersi a professionisti di questo metodo per agguerrire la loro capacità di fare politica, di fare amministrazione.

Questo mi pare io debba rilevare dopo le tante discussioni che ci sono state in Commissione e questo è stato un punto su cui mi pare che varie opinioni siano state espresse.

Chiarito questo, però, sorge il problema di intendere bene in che limiti e perché uno strumento affinato di valutazione degli effetti sia utile e a quali soggetti, a quale parte di classe dirigente e politica e amministrativa interessi.

Porsi questa domanda significa anche, in qualche modo, cercare di intendere perché l’interesse sia ancora così modesto. In definitiva, se è vero che le esperienze di altri paesi sono più avanti, non direi che sono così ampiamente esemplificative di un interesse diffuso.

Proprio le parole di Ugo Trivellato sulla Francia dicono che, sì, si è cominciato (e bisogna cominciare: del resto, contiamo noi stessi di aver cominciato, contando di avere un seguito in questo lavoro), però dobbiamo riconoscere di essere in relativa buona compagnia nel senso del modesto interesse a questa metodologia molto precisa.

Sicuramente, la ragione di questo scarso interesse sta anche nelle caratteristiche di difficoltà, se volete di sofisticazione, non tanto e solo di questo metodo esposto oggi; metodo che è sull'ultima frontiera e che in modo così compiuto mai era stato proposto nel nostro Paese – ma un po' di tutti i modelli e paradigmi valutativi che comportano, ad esempio, una buona cultura dei numeri nella Pubblica Amministrazione, cultura dei numeri che non c'è.

Nel mio lungo percorso attraverso le Pubbliche Amministrazioni, potrei cercare i più vari esempi per dimostrare questa cultura che non c'è. Anche la riforma dell'ISTAT, che fu impiantata da Nino Andreatta – ed io ebbi il piacere di seguirla, ormai tanti anni fa – poi non ha prodotto una grande cultura diffusa dei numeri e qui parlo non di valutazione degli effetti, ma delle premesse, delle precondizioni.

In realtà il problema sta nelle caratteristiche del funzionamento del sistema politico amministrativo. Questa è l'unica parte su cui mi sento di dissentire da Ugo Trivellato, perché la carrellata finale sui difetti è un po' sulla falsariga di un giudizio che è un po' moralistico, seppure molto diffuso, che è fondato, senza molto spiegare, su una lamentazione generica dei difetti della classe politica e dei meccanismi istituzionali.

Io credo che, insieme ad uno sforzo di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche come offerta che il mondo scientifico delle scienze sociali deve fare al mondo del governare e amministrare, ci voglia un'altrettanta lucida analisi delle ragioni per cui l'interesse è così modesto.

Che cosa significa proporre una seria valutazione degli effetti delle politiche pubbliche? Significa partire da una visione di problemi sociali che sono oggettivamente complessi e che quindi è doveroso affrontare con mezzi adeguati, complessi essi medesimi.

Qual è invece l'atteggiamento della politica, fuori da ogni riduzionismo al contingente, ma quello che si è consolidato da tempo nel nostro come in altri Paesi? L'atteggiamento della semplificazione. Occorre semplificare al massimo il discorso politico, finita l'epoca delle ideologie che semplificano a loro volta il discorso politico. Oggi il messaggio è quello di usare, per il dibattito politico, la cifra del dibattito mediatico, attraverso la logica della televisione generalista, che è particolarmente riduttiva. Ancora non c'è una riflessione, ad esempio, sull'utilità del confronto e dell'interattività attraverso strumenti multimediali diversificati.

Vale sempre più il discorso della semplificazione massima, un secondo motivo è quello che uno scrittore di politica, che recentemente ha fatto anche esperienza vicino a Tony Blair, in un suo

ultimo libro, per certi aspetti anche molto bello, Geoff Mulgan, diceva “poi c’è il problema di credere e far credere che si controllino e governino fenomeni che in realtà molto spesso sono incontrollabili e ingovernabili”. Non è ammissibile che la politica faccia discorsi che non siano in qualche modo semplificati.

Un punto da indagare è la realtà del mondo parlamentare. Ai tempi, ormai lontanissimi, in cui ho fatto parte della Corte dei Conti e in quell’esperienza avendo predicato l’uso, in fondo in fondo originario della Corte, di un braccio operativo del Parlamento e per questo poi, essendo stato addetto in certi momenti proprio presso il Parlamento per fare una specie di liaisons con la Corte dei Conti, ho constatato, così come avevo constatato come studioso dei problemi di controllo parlamentare, che il mestiere di parlamentare è un mestiere focalizzato necessariamente - questa è la cultura, questa è l’attesa – sul fare leggi. Il titolo di merito del parlamentare, merito nei confronti del partito, del collegio, del gruppo di interesse, è quello di contribuire a fare leggi, anche soltanto per la bandiera.

Questo è anche l’atteggiamento sostanzialmente dei governi, per la ragione che diceva Mulgan, quello di dare l’impressione sempre che comunque si fa qualcosa, che comunque con una legge si affronta un problema, lo si controlla. Mai invece troverete nei programmi, negli atteggiamenti, un’attenzione vera all’amministrazione, mai un interesse ad andare in giro per le amministrazioni, capire veramente che fanno.

In Francia si può scrivere quello che si è scritto nelle nuove modifiche della Costituzione in ragione del fatto che il Parlamento, dalla Costituzione del ’58, conta relativamente poco. Non è questa un’osservazione polemica, è un’osservazione che sta scritta nei manuali di diritto costituzionale. Se è così, allora è giusto riconoscere al Parlamento una funzione di controllo, come è stato ri-sancito e ri-sottolineato nella riforma costituzionale francese del luglio scorso. Il contesto, però, è in qualche modo quello che dicevo.

È fondato parlare di prevalenza di una cultura formalistica nell’amministrazione, anche se nelle discussioni tra di noi in Commissione ho ricordato che la cultura giuridica formalistica è diventata quasi un atteggiamento frutto di disperazione a fronte dello stress a cui è sottoposta una cultura giuridica oggi, a fronte se non altro della varietà delle fonti, del mettere in coordinamento fonti tanto diverse, dal fatto che essendo stata ampliata l’area di intervento della giustizia amministrativa, l’amministrazione si trova sempre sottoposta ad un passaggio di competenze fra l’amministrazione diretta e l’amministrazione dei giudici. Insomma ci sono tanti fenomeni per cui mi sento di dire: fosse vero che la responsabilità di molte inerzie e rifiuti di aggiornamento degli strumenti sta solo nel formalismo, formalismo che in realtà è da tempo caduto e scaduto.

Tutto ciò mi porta ad un altro livello di considerazioni. Io in questi giorni esco da un lungo lavoro che ho fatto sul tema “Costruire le istituzioni della democrazia”, che è il titolo che ho dato ad una lunga ricognizione del pensiero di Adriano Olivetti (a lui sono molto legato, l’ho conosciuto da giovane e per tanti anni ho diretto la fondazione che porta il suo nome). Nel fare questo lavoro mi sono dovuto riconfrontare con tutti i temi delle istituzioni democratiche, come funzionano.

Io ho l’impressione che le istituzioni di un certo tipo, quelle vigenti e che tuttavia sono grosso modo le istituzioni ereditate dalla storica democrazia parlamentare rappresentativa, siano tuttora oggetto della critica che sessant’anni fa faceva Olivetti nel suo libro “Ordine politico e comunità” che ho rivisitato in questi ultimi tempi.

Una domanda che ci dobbiamo porre, allora, è anche questa: a quale tipo di istituzioni della democrazia serve un’agguerrita, addottrinata ed efficace valutazione delle politiche pubbliche? Questa è una domanda che ci dobbiamo in qualche modo porre.

C’è tutto il filone, ad esempio, dei tentativi, che a questo punto non sono solo idee e progetti, ma sono state anche esperienze interessanti di democrazia deliberativa e di altre forme di democrazia che legano territorio con gli strumenti tecnologici della rete, esperienze che dovrebbero essere oggetto di qualche riflessione.

Comunque noi oggi non possiamo lanciare il tema della valutazione di politiche pubbliche senza avere un’ipotesi di lavoro istituzionale entro il quale questi metodi abbiano senso e debbano essere perseguiti.

Io credo che dobbiamo cercare di legare la valutazione delle politiche pubbliche al tema di un possibile, più che probabile, federalismo in questo paese.

C’è nel federalismo, comunque lo si ponga, un elemento, un’anima di tipo competitivo, competizione che poi è legata a gli effetti di provvedimenti concreti. Sono questioni da affrontare.

Lo si diceva anche ai tempi che io ho rivisitato che una delle ragioni del federalismo o di un certo tipo di regionalismo efficace era quella anche di verificare, laddove è controllabile e valutabile, certi interventi, perché questi possono essere i progetti pilota da trasferire in altri contesti regionali.

Io credo che in qualche modo una prospettiva di questo genere sia da coltivare, insieme ad un’analisi più approfondita delle ragioni del perché non piace o non è facile adottare la valutazione. In questa prospettiva, il contributo del Consiglio per le Scienze Sociali può proseguire.