



Commenti al documento “Politiche, pubbliche amministrazioni e comunità dei cittadini”.

di Nicoletta Stame

L'impressione generale che proviene dalla lettura di questo testo è di trovarsi finalmente di fronte a un documento nuovo, scritto con un linguaggio semplice e chiaro.

Nel merito, ho reazioni diverse. E le tratterò in tre punti. C'è una impostazione di fondo, anche se non troppo evidenziata, riguardante la collaborazione tra politica e amministrazione, che condivido pienamente e che dovrebbe ispirare tutta la questione. Ci sono idee buone (l'idea di programma e policy), ma arrivate così tardi che bisogna discutere alla luce della esperienza, e non solo della bella proposta. Ci sono cose su cui ho opinioni diverse, riguardanti la valutazione.

Il rapporto tra politica e amministrazione

La separazione tra le due sfere è invocata da tutte le riforme amministrative, ma per motivi diversi: da una parte, la politica non vuole ingerenze da parte di una PA burocratica, e quindi tende ad affermare forme per quanto mitigate di spoils system; dall'altra, l'amministrazione non vuole ingerenze della politica. Le riforme degli anni '90 si fondavano su quella divisione, hanno cercato di gestirla con varie norme per stabilire dove segnare il confine tra una sfera e l'altra, ma non sono riuscite a padroneggiarla.

Nel documento si parla invece di:

- amministrazioni che attuano le politiche **con** gli organi di governo politico, escono dall'autoreferenzialità e si confrontano con i dinamismi della società in movimento (p. 2).
- “fedeltà della dirigenza” e “lealtà reciproca” (pag. 3-4).
- Disegnare la processualità della politica coinvolgendo le burocrazie interne (p. 5)

Sono spunti ottimi.

Questo tema è fondamentale: si passerebbe dalla sfiducia reciproca e da un sistema basato solo su controlli, alla ricerca delle sinergie positive, delle soluzioni tecniche che possono assecondare (e non bloccare) le innovazioni politiche. Questo punto influenza anche quelli successivi, perché comporterebbe un modo diverso di ragionare, di intervenire in corso d'opera, di apprendere dall'esperienza.

La gestione per politiche pubbliche

Il documento auspica l'adozione della forma generale delle "politiche pubbliche". Giustissimo. Ma qui verrebbe da dire "meglio tardi che mai", se non fosse che bisogna prendere atto che avendo tanto aspettato a scegliere questa strada – che si intravedeva almeno dai lontani anni '90 - intanto le cose si sono mosse, e male. Lavorare per politiche pubbliche è prassi solidificata negli USA dagli anni '60, negli altri paesi industrializzati da subito dopo, perfino nella UE se ne è imitato il modello. Come mai autorevoli ex ministri che volevano essere riformatori se ne accorgono solo ora? Per tanto tempo ha prevalso una falsa contrapposizione tra sistema istituzionale continentale e anglo-sassone, con il paradosso che - in un mondo globale dove le idee circolano liberamente offrendo esempi positivi di metodi alternativi di gestione della cosa pubblica - noi ci confrontiamo solo con i modelli continentali.

Tra l'altro, è proprio l'idea dei programmi che richiede la valutazione. Da noi, invece, negli anni '90 la valutazione è stata introdotta al di fuori dei programmi, e ciò ha significato farne un super-controllo (nel modo tradizionale di fare politica, infatti, i controlli sono parte integrante). E questo ha rallentato l'innovazione che poteva rappresentare.

Oggi poi l'idea dei programmi e degli obiettivi è entrata ampiamente nella PA, ma i programmi sono assimilati a una normale prassi burocratica, addirittura con una superfetazione gerarchica degli obiettivi che scendono a cascata. Gli obiettivi sono il sale della politica, ma essi vanno continuamente ridiscussi nel corso dell'azione, con amministratori responsabili, a tutti i livelli.

Il ciclo della politica

E' l'idea di un passaggio da una fase all'altra con una logica sequenziale: esaurita la prima fase si passa alla seconda, ecc.

Questa idea si basa su una ipotesi di razionalità della politica: obiettivi chiari, protocolli di implementazione (mezzi) uniformi, valutazione, uso della valutazione per la nuova programmazione. Ma la ricerca di policy analysis è tutta focalizzata proprio sugli aspetti che mettono in discussione quei presupposti:

- Decisione. Gli obiettivi non sono chiari all'inizio, perché frutto di incertezza, di compromesso tra i decisori, ecc.

- Attuazione. L'implementazione realizza il programma, nel senso che ne attua parti diverse, in modo diverso. Vi è l'influenza del contesto, che fa sì che lo stesso programma sia un successo da una parte e un fallimento da un'altra. Vi sono conseguenze inattese, che non sono necessariamente negative (il programma non ha funzionato), ma possono anche essere positive (si vede che si è in grado di risolvere

un problema difficile anche con altri mezzi). Il monitoraggio e la valutazione in itinere (o formativa) possono portare a una ridefinizione degli obiettivi (ritorno sulla prima fase). Analogamente, gli eventi esterni impreveduti non vanno sempre presi come emergenze, ma occorre una flessibilità che consenta riaggiustamenti, che possono essere anche migliorativi, e non solo al ribasso.

- Valutazione. Normalmente non ci si può attendere che la valutazione venga usata nel senso di portare immediatamente ad assumere i risultati e le raccomandazioni (uso "strumentale"). Ma gli usi della valutazione sono molteplici: non solo strumentali, ma anche conoscitivi (avvengono dopo che si è concluso il ciclo), processuali (avvengono durante la fase di attuazione), e perfino simbolici, ossia tali da inficiarne qualunque utilità.

- Nuova decisione. La riprogrammazione può avvenire senza tener conto della valutazione precedente.

Il documento tiene ovviamente conto di questi aspetti, ma li vede come elementi limitanti, rispetto a cui dà una soluzione normativa, prevedendo comportamenti virtuosi di coordinamento tra fasi e tra istituzioni. Penso invece che bisogna guardare al lato positivo della incertezza, della varietà, della capacità di rispondere in modo nuovo alle sfide che si pongono, che tra l'altro possono avere esiti positivi solo se si crea quella collaborazione e fiducia tra politica e amministrazione che vedo come il filo rosso di tutto il ragionamento.

La valutazione delle politiche pubbliche

Il documento giustamente distingue tra diversi oggetti di valutazione (politiche pubbliche, performance organizzativa o individuale, processi di lavoro).

La valutazione della *performance* è stata oggetto della legge Brunetta, con esiti di gestione burocratica e centralista. La legge di riforma della PA oggi in discussione al Parlamento prevede una serie di modifiche, che dovrebbero realizzare un diverso impianto basato su: tenere conto che la PA non è un corpo uniforme, ma è composta da diversi comparti per i quali valgono diversi criteri di qualità; sviluppare una capacità di valutazione indipendente (che non è sinonimo di "esterna", che può portare a deresponsabilizzazione) per mezzo di OIV riformati; favorire confronti, innovazioni, sperimentazioni.

Per quanto riguarda la valutazione delle *politiche pubbliche*, il documento sembra condividere una posizione mutuata dalla LOLF francese, che ritengo molto limitativa. Valutare le politiche non è solo questione di "indicatori di outcome rilevati da istituti indipendenti", ma comporta capire la logica degli interventi (teoria del programma), la loro rilevanza rispetto ai bisogni (merito, valore), i meccanismi che sono stati innescati, e dare un giudizio sugli esiti. Per farlo occorre usare metodologie di indagine di vario tipo, partecipate, sperimentali, con studi di caso, ecc. a seconda dei programmi e delle situazioni. Anche qui, non possiamo basarci su direttive uniformi dettate dall'alto, ma creare forme di collaborazione tra chi commissiona le valutazioni, gli attori, i beneficiari delle politiche e i valutatori, per formulare domande di valutazione pertinenti e individuare disegni di valutazione appropriati.

In questo campo, una importante novità potrebbe rivelarsi il disegno di legge di riforma costituzionale che prevede che il Senato valuti le politiche pubbliche. Si darebbe

finalmente spazio alla valutazione delle politiche al livello del legislativo, ed essendo il nuovo Senato più legato alle autonomie territoriali ciò potrebbe consentire una migliore attenzione ai problemi legati alla attuazione delle politiche.

Anche qui, però, è necessario fare in modo che la nuova legislazione sia formulata in modo coerente. Occorre, ad esempio, separare il riferimento alla valutazione da quelli del controllo e della verifica dell'attuazione delle leggi (AIR, VIR, che non sono strumenti di valutazione delle politiche). E occorre fare in modo che il Senato si doti di una struttura che possa promuovere valutazioni, e condurle, anche in rete con altre istituzioni, enti di ricerca, Università ecc.. (il documento sembra scettico al proposito, e ironizza sui 100 senatori part-time, ma io penso che si debba comunque tener conto del fatto che il Senato ha una struttura di commissioni, e se ne può ben istituire una che si curi della valutazione). Ho in proposito collaborato ad una proposta su come potrebbe essere organizzata questa funzione, che è stata redatta dal Laboratorio di Valutazione Democratica insieme all'Associazione Italiana di Valutazione, e che abbiamo presentato al Senato e discuteremo nei prossimi tempi anche in altre sedi.

Gennaio 2015