

Seminario di ASTRID

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

[Trascrizione degli interventi - Testi provvisori non corretti dai relatori]

23 febbraio 2009

Indice

Andrea Manzella.....	3
Bruno Dente.....	4
Franco Bassanini	8
Nicoletta Stame	9
Ugo Trivellato.....	11
Luigi Gianniti.....	16
Melina Decaro.....	17
Efisio Espa	19
Mario Martelli.....	24
Ugo Trivellato.....	26
Andrea Manzella	29

ANDREA MANZELLA

L'incontro di oggi, dedicato all'audizione di illustri professori che si occupano specificamente del tema della valutazione delle politiche pubbliche, è stato pensato perché riteniamo possa essere utile tentare di legare i risultati, o meglio, i risultati "migliori" delle valutazioni sulle politiche pubbliche, alla riforma dei regolamenti parlamentari. Come introdurre, attraverso strumenti procedurali e attraverso vincoli legislativi, nel nostro Parlamento questo tipo di cultura, questo tipo di approccio, in senso lato, di controllo della politica del governo? Noi anche oggi mi pare che abbiamo una lettera di Violante al Corriere della Sera appunto, in cui con la sua esperienza – di ex Presidente della Camera – dà conto di questa disaffezione per il controllo. D'altra parte, quelli di noi che hanno studiato, in anni lontani, il controllo hanno sempre avuto la necessità di una lineetta accanto – controllo-indirizzo, controllo-valutazione, controllo-controllo, controllo-influenza (come diceva Carlo Chimenti) – ecco quindi che, come dire, il terreno, anche concettuale, sembra favorevole a recepire questa nostra necessità.

Ecco questo è l'approccio che prego ai nostri amici di tener presente nei loro interventi. Avere questa attenzione alla connessione, a come i risultati, i criteri di valutazione, a come questi parametri a un certo punto possono essere introiettati in maniera abbastanza vincolante nel nostro settore che è quello della regolazione interna delle Camere, almeno interna fino a che questo aggettivo resisterà in un sistema che sente le pressioni di una insostenibilità degli *interna corporis*.

A questo punto, passo subito la parola a Bruno Dente.

BRUNO DENTE

Premetto, anzitutto, che io non sono un esperto di regolamenti parlamentari e, dunque, non mi accosterò neanche alla questione. Ho letto con molto interesse l'appunto di Melina Decaro sul "Parlamento valutatore", ma questo ha confuso ancora di più le mie idee rispetto all'approccio da seguire oggi.

Perché sono confuso? Dunque, ci sono due tipi di valutazioni che si usano nel Mondo. Un primo tipo di valutazione è la valutazione che serve a capire se quella cosa che si sta per fare vale la pena di farla o no, se si può fare o no? C'è, poi, un secondo tipo di valutazione – su cui alcuni dei presenti non sono affatto d'accordo – che serve soltanto a capire che cosa, in realtà, abbiamo imparato da una certa attività. Detto in altri termini, il primo tipo di valutazione serve a prendere una decisione che sia un po' più razionale rispetto ad una decisione presa, come dire, buttando per aria una monetina; la seconda serve a capire, sostanzialmente, che cosa non avevamo pensato quando avevamo fatto quell'azione e che cosa è successo nella realtà.

A mio parere, entrambe le cose servono. Serve, cioè, un meccanismo che dica in anticipo e sulla base di una certa serie di criteri se quello che abbiamo deciso di fare, se il piano di azione che abbiamo messo in atto, se quindi anche la norma giuridica che abbiamo scritto, vale la pena di farla o no. Se si può fare. Se costa troppo. E serve anche cercare di capire che cosa non avevamo capito all'inizio. Poi, naturalmente, ci sono una serie di altre cose che si possono provare a fare, ma se parliamo di politiche pubbliche, di decisioni politiche quello che vale la pena di fare secondo me sono queste due cose appena enunciate.

Come ricordava già Melina Decaro nel suo appunto, su alcune cose abbiamo fatto dei passi avanti a livello internazionale e anche a livello italiano, negli ultimi venti-trent'anni. Pensate ai progetti di legge che arrivano in Parlamento corredati da una serie di dati, informazioni, giudizi che in qualche modo dicono quanto costa per la finanza pubblica (o, almeno, dovrebbero dire quanto costerebbe per la finanza pubblica). Non dobbiamo però perdere il punto chiave di quello che ci stiamo dicendo, e cioè che una decisione politica rimane una decisione politica!

Io, due settimane fa, sono andato a fare un'audizione sul cosiddetto disegno di legge Brunetta alle Commissioni riunite di Camera e Senato e, di fronte alla mia obiezione rispetto alla norma secondo cui vanno costruiti indicatori che mettono in relazione il rendimento degli individui con il funzionamento di un'agenzia (cosa secondo me tecnicamente impossibile), nessuno si è scomposto. E la cosa non mi stupisce più di tanto, perché mi rendo conto che dietro quella decisione c'è un dibattito politico, una polemica politica.

Detto questo, non vi è dubbio che l'analisi che fanno i servizi bilancio di Camera e Senato hanno migliorato in qualche modo la decisione legislativa. Nel 1992 quando proposi al servizio della Camera e del Senato di fare anche l'analisi d'impatto della regolazione, mi risposero che non era nulla di molto interessante. Il problema è che oggi non siamo più nel 1992, siamo nel 2009, abbiamo scritto una serie di norme, che dicono che bisogna fare l'analisi dell'impatto della regolazione, e tuttavia continuiamo a non farla.

Io ho fatto parte fino a dicembre scorso (quando il gruppo si è sciolto perché sono finiti i finanziamenti europei) dell'*European Network on Better Regulation*, e abbiamo raccolto - in uno splendido sito web (<http://www.enbr.org/diadem.php>) - la valutazione, cioè tutte le AIR che siamo riusciti a trovare.

La grande maggioranza di queste valutazioni è pessima, quelle italiane sono tutte sperimentali. Tecnicamente, probabilmente, sono tra le migliori, se pensate che ad esempio quelle fatte in Inghilterra sono “*cut and paste*”, ovvero sono fatte “tagliando” pezzi interi di una valutazione e “incollandoli” da un'altra parte. Quello che probabilmente funziona meglio è l'impatto alla Commissione Europea, per motivi fortemente integrati nel meccanismo istituzionale di quell'organizzazione, cioè sostanzialmente il fatto che i “direttorati” hanno un grande interesse a spararsi addosso gli uni con gli altri e, quindi, di conseguenza valutano in maniera più attenta questi documenti.

Rispetto a questo primo punto, io penso che si possa arricchire l'armamentario interpretativo *ex ante* del Parlamento, attraverso i regolamenti parlamentari. Non solo si può, ma anzi “si deve”. [...] Secondo me, su questo avrebbe senso immaginare un intervento. Anche se, bisogna stare molto attenti perché la versione che noi abbiamo adottato (in realtà, in parte adottata dall'OECD), che prevede essenzialmente analisi costi-benefici per l'analisi d'impatto della regolazione, è una versione molto rigida, nel senso che fare una seria analisi costi-benefici secondo me non è neanche la metodologia più appropriata. Ci sono altre metodologie, da quelle più semplici, tipo quella costi-efficienza, a quelle più complicate, e certamente bisognerebbe fare delle analisi, peraltro molto complicate, di rischio. Insomma, però, entriamo nelle technicalità della cosa. Però, il fatto d'immaginare che il Parlamento abbia un ruolo di controllo, di qualche forma e di qualche natura, sul fatto che perlomeno le proposte di legge avanzate dal governo siano state sottoposte *ex ante* a un'analisi d'impatto a me sembrerebbe una cosa normale. Tanto più che è stato previsto per legge che bisogna fare valutazioni *ex ante*.

Sull'*ex post*, come ho detto prima, gli unici due tipi di valutazione che secondo me servono sono il chiedersi prima se le cose che abbiamo in mente di fare funzioneranno, o se comunque non comporteranno troppi costi, oppure se non ci siano alternative, e dopo chiedersi cosa non abbiamo immaginato prima. Questo è un punto chiave, perché buona parte della letteratura più semplice sulla valutazione dice che la valutazione *ex post* serve a capire se si sono raggiunti gli obiettivi. Questo è un modo naturalmente assolutamente “scolastico” di porre la questione, che non tiene conto del fatto che la maggioranza delle politiche di cui ci interessa capire i risultati sono politiche che si svolgono - per usare un eufemismo - sotto un velo d'incertezza, in cui succedono un sacco di cose in mezzo, tra il momento in cui si prendono decisioni o si lancia una politica e il momento in cui essa produce i suoi effetti sul terreno, e che pertanto alla fine l'unico vero ruolo importante della valutazione è quello di cercare di attirare l'attenzione non sul fatto se si sono raggiunti o no gli obiettivi (perché possono essere stati raggiunti per i motivi sbagliati o possono non essere stati raggiunti per i motivi giusti), ma sostanzialmente quello di capire che cosa ci insegna quel procedimento.

Allora, tutto quello che si può misurare è bene misurarlo, non c'è dubbio alcuno, però il problema di fondo e l'aspetto principale della valutazione consiste nel ricostruire le ragioni causali di ciò che ha

determinato quelle cose. Questo processo causale è un'operazione più interessante se mette in luce che cosa non si era pensato, piuttosto che se si limita a mettere in luce che le cose non hanno funzionato così com'era scritto che dovevano funzionare. Il punto chiave di quello che ho finora detto è questo: se noi abbiamo un'ipotesi che per far funzionare bene una cosa ci vuole chiarezza di obiettivi, chiarezza di linea di comando, troveremo sempre che ciò non ha funzionato. Semplicemente perché non può mai succedere che il processo sia completamente conforme a quanto era stato previsto in anticipo, e secondo, non può mai succedere che questa conformità sia una conformità che interamente rispetta i dettati del processo di decisionale razionale.

Il problema è che il livello di conoscenza che si ottiene dal sapere che le cose non hanno funzionato bene, perché gli obiettivi non erano chiari, è pari a zero! Quello che risulta molto più interessante è sapere che le cose non funzionano in maniera abbastanza differenziata da una situazione all'altra. Magari non funzionano da nessuna delle due parti, però il fatto che ci sia un dislivello di funzionamento tra il luogo x e il luogo y ci dice qualcosa sulle ragioni per cui nel luogo x ha funzionato comunque meglio.

Anni fa, Salvatore Veca mi chiese che mestiere facevo. Io provai a spiegargli e lui mi rispose “Ho capito, fai l'idraulico”. Ricorderete che “l'idraulico” è la battuta di Woody Allen che dice che “Dio è morto e che quindi abbiamo una grande difficoltà a capire che cosa è bene e che cosa è male, ma che però di problemi al mondo ne abbiamo tanti, per esempio avete mai provato la domenica pomeriggio a New York a trovare un idraulico?”. Ecco, io cerco di capire perché qualcosa ha funzionato meglio nella circostanza specifica e se e perché qualcos'altro funzionerà in un'altra circostanza. Allora, questa seconda cosa, che naturalmente è “molto scientifica”, entro certi limiti, e dunque molto poco pratica in teoria, è una cosa che nel nostro paese manca quasi completamente. Cioè, manca quasi completamente la riflessione sul perché certe cose funzionano da qualche parte e non da qualche altra, al di là delle riflessioni.

Allora, ciò detto, rispetto a questo secondo punto, invece, sono molto convinto che bisognerebbe riuscire a far qualcosa, ivi compresa una politica pubblica che tematizzi la questione della valutazione *ex post*, e cioè che dia delle informazioni affidabili scientificamente e possibilmente non partigiane, relativamente alle ragioni che hanno determinato dislivelli di performance (non dovete pensare solo ai servizi pubblici, ma all'intera panoplia delle politiche pubbliche). Ho, però, qualche dubbio sul fatto che questo luogo possa essere il Parlamento. Non tanto dal punto di vista istituzionale, ma perché mi pare che la legislazione contemporanea contenga un'enorme quantità di relazioni che il governo deve fare al Parlamento di cui – di fatto - non importa niente a nessuno. O perlomeno, a cui difficilmente il Parlamento e i parlamentari dedicano una grande attenzione. Spero di sbagliarmi, ma non credo. Allora, da questo punto di vista, mentre tutto sommato il servizio fatto dal servizio bilancio di Camera e Senato è un elemento che può rientrare, una cosa analoga - fatta sul versante dell'analisi dell'impatto della regolazione - ho qualche dubbio che il Parlamento possa produrre o commissionare valutazioni *ex post*, nel senso di riuscire a catturare l'attenzione dei parlamentari.

Poi ciò detto, tutto questo mi sembra utile e rilevante, anche di grande interesse, tanto più su tutti quei problemi di *policy* che hanno effettivamente delle difficoltà spaventose, pensate alla tutela

dell'ordine pubblico in una società multi etnica, o alle vicende legate alla tutela dell'ambiente; o anche ai temi dello sviluppo economico sociale, in cui purtroppo si aggirano soltanto “atti di fede”.

Tuttavia – ribadendo che io sconto la mia ignoranza sull'argomento – rimango fortemente perplesso sulla possibilità di attribuire un ruolo di questo genere al Parlamento, attraverso una modifica dei regolamenti parlamentari, perché non credo questo possa essere il mezzo per modificare effettivamente il modo in cui il dibattito politico e il dibattito di *policy* viene fatto nel nostro Paese.

FRANCO BASSANINI

È chiaro che il Parlamento non fa la valutazione, ma io vorrei che dente rispondesse ad una questione ben precisa: come è possibile cercare di avere valutazioni ben fatte delle politiche pubbliche, utili al Parlamento per le sue funzioni (di controllo politico sul governo e di valutazione dell'operato del governo, ma anche di correzione delle normative attraverso nuove norme)? Quello che ci interessa capire in questa sede è come si possono avere valutazioni, poi nel Gruppo di studio discuteremo come nei regolamenti parlamentari si può fare in modo che se ne ricavano elementi per l'esercizio della funzione di controllo politico e della funzione legislativa.

BRUNO DENTE

Come, forse, è chiaro, io sono un po' scettico sulla funzione di controllo politico del Parlamento e sull'*effectiveness* della suddetta. Comunque, la risposta a questa domanda tecnica è che non è terribilmente difficile farlo. Nel senso che il punto chiave è quello di cercare di capire qual è lo spazio decisionale che lo stesso Parlamento ha su quella determinata *policy*. Cioè, detto in altri termini, perché una valutazione sia utile a qualcuno che deve decidere, si deve partire dalla ricostruzione di qual è lo spazio decisionale disponibile. Questo è il problema, cioè il problema fondamentale è quello di capire quali sono le alternative di comportamento, o - se preferite - di contenuto della normativa, visto che si tratta di decisioni parlamentari che sono effettivamente disponibili nel momento x. Dopodiché, valutare che cosa è successo con quella alternativa, misurarne entro certi limiti e simulare che cosa avrebbe potuto succedere se l'alternativa fosse stata diversa, non è cosa tecnicamente infattibile. Sempre con l'avvertenza che si tratta di giudizi, che come tali non sono meccanismi automatici. Faccio un esempio: alcuni anni fa ho studiato la legge sugli asili nido. Se qualcuno di voi se la ricorda, la legge sugli asili nido si chiamava “Piano triennale per la costruzione di asili nido a parziale carico dello Stato”. Il piano triennale era per la costruzione di tremila asili nido: veniva fatta un'improbabile stima su quanti erano e su quanto costavano gli asili nido e si distribuivano le risorse. Bisognava capire come avevano stimato quanto costava il singolo asilo nido. Dire che bisogna coprire il venti per cento dei nati tra zero e tre anni nell'arco dei prossimi dieci anni è irrilevante. Per il banale motivo che noi non sappiamo qual è l'andamento demografico nei prossimi dieci anni. Possiamo saperlo per i primi due o tre anni. Pensate al pesante crollo della natalità negli anni settanta! Comunque, al di là di questo, non è questo esattamente il problema. Quello che voglio dire è che quello che è interessante è sapere se sono stati raggiunti gli obiettivi predefiniti. La cosa che mi interessa è quella di capire perché ho

costruito gli asili nido in Friuli Venezia Giulia e non in Calabria. Questo diventa il problema! È interessante da studiare. Dunque, il problema è quali domande mi pongo. Allora, il tipo di domande che mi pongo è come ha funzionato l'attuazione di quella legge? O come ha funzionato la legge? Perché non è la stessa cosa.

FRANCO BASSANINI

Certamente il problema è capire, innanzitutto, come e perché l'attuazione della legge ha funzionato bene da qualche parte e non in un'altra, dopodiché anche lì potrebbe esserci un problema di norma legislativa (se la norma legislativa non fosse stata adattata alla diversità delle situazioni del pareggio). Faccio un esempio, poniamo che venga approvata la norma sulle ronde e che, per semplificare il mio esempio, la responsabilità venga data ai Sindaci e non ai Prefetti. Fra un anno, sapere come hanno funzionato le ronde attraverso una valutazione affidabile e obiettiva può servire, ad esempio, a dire che non bisognava assegnarle ai Sindaci ma ai Prefetti, perché i Sindaci sono comunque autorità politiche. È chiaro che in quel caso c'è l'attuazione ma c'è anche una riflessione sulla soluzione.

BRUNO DENTE

Fate attenzione, perché stando all'esempio di Bassanini, disegniamo una ricerca valutativa sulle ronde. Una ricerca valutativa sulle ronde può servire a capire se le ronde sono riuscite a diminuire la piccola criminalità di strada. Cioè, in altre parole, troviamo evidenza sistematica che laddove passava la ronda, sia prima che dopo e non solo durante, c'era minore criminalità di strada? Questa può essere una prima domanda che si può fare. Dopo aver risposto a questa domanda possiamo decidere se aveva ragione chi voleva le ronde o chi le avversava. Questo è il primo punto. Seconda domanda: siccome la preoccupazione sulle ronde non è tanto sul fatto che esse siano inefficaci, ma è sul fatto che esse possano coprire comportamenti inaccettabili, allora dobbiamo definire qual è la soglia di comportamenti inaccettabili, che le ronde medesime definiscono. Se noi troviamo che in un caso su mille la ronda ha massacrato di botte il marocchino, questo è troppo, troppo poco, va bene? Se noi troviamo che le ronde sono state efficaci per diminuire la piccola criminalità di strada, insisto sia prima che dopo il loro passaggio per prevenirla da un lato, e troviamo che contemporaneamente nel 2% dei casi le ronde si sono abbandonate a comportamenti assolutamente incivili e non degni di un paese civile, la legge delle ronde va bene o va male?

FRANCO BASSANINI

Questa è una valutazione che deve fare il Parlamento e anche il governo. Il problema è avere questi dati che tu adesso citi e averli in modo attendibile e imparziale.

BRUNO DENTE

Scusatemi, ma il problema dei dati non è il problema della valutazione. La valutazione è un meccanismo attraverso cui tu metti insieme delle domande e delle risposte. Io appartengo alla categoria di quelli che dicono che l'Istat dovrebbe essere un'autorità amministrativa indipendente, ciò detto, però, dentro l'Istat c'è l'errore statistico, ci sono una serie di cose che sono assolutamente inevitabili. Il problema, io credo, non è quello dell'oggettività dei dati; il problema dell'oggettività dei dati è il problema dell'oggettività della rilevazione dei dati medesimi e questo non è un problema sulla valutazione, è un problema sui dati.

C'è, invece, una questione di modelli e cioè se il fenomeno x è correlato al fenomeno y devo essere in grado di escludere tutte le altre cause che generano la variazione di y e che sono indipendenti da x. Quello che io sto cercando di dire però è un'altra cosa e cioè che la valutazione, secondo me, di questo tipo non serve al Parlamento. Secondo me quello che fondamentale serve è cercare di capire quello a cui non si era pensato prima. Quello che è fondamentale nella valutazione è imparare quello che non sapevamo prima. Scusatemi, lo so che è una posizione estrema, ma il punto centrale è che quello di cui abbiamo più bisogno non è l'oggettività del giudizio su quello che sapevamo ma è se riusciamo a diminuire l'incertezza su quello che stiamo facendo. Perché qualunque cosa riesca a diminuire un pochino l'incertezza, questo sì che migliora il processo di *policy making*.

[...]

Quello che io non riesco ad immaginare è che interessi ai parlamentari, nella loro attività, fare valutazione. Non credo, sinceramente, che modificare i regolamenti parlamentari attribuendogli una competenza di questo genere sia una cosa particolarmente efficace, però – ribadisco - può darsi che mi sbagli, tanto più che conosco poco come funziona la macchina del Parlamento. Quello che io, invece, ritengo possibile è che arricchire il giudizio *ex ante* interessa un pochino di più.

NICOLETTA STAME

[...]

Io credo che tutto quello che abbiamo imparato è che non esistono problemi di attuazione, non è vero che una legge è fatta bene e applicata male, una legge fatta in un certo modo viene reinterpretata tutte le volte che viene applicata. In questo senso io credo che Dente ha posto un problema molto importante. Non è un problema di aggiungere qualche conoscenza. Anch'io sarei per avere qualcosa in Parlamento, piuttosto che solo Commissioni che fanno analisi, un organismo con un contenuto valutativo, però bisogna anche osservare che c'è questo problema che non è solo di legge applicata male

FRANCO BASSANINI

Vi chiederei, se fosse possibile, di concentrarvi soprattutto sulla valutazione *ex post*, perché abbiamo fatto poco tempo fa un seminario sull’AIR molto ricco di spunti e riflessioni.

ANDREA MANZELLA

Ringrazio Dente per gli elementi di riflessione che ci ha dato. Il primo è questo elemento della “prognosi postuma”. Il secondo è quello sulla indipendenza dei dati, problema di cui ci dobbiamo far carico, anche come Parlamento, nel momento in cui viene chiesta una evidenza pubblica o addirittura una costituzione. Il terzo problema è quello del vincolo sull’effettività delle leggi, cioè se a un certo punto dobbiamo fare delle leggi che hanno come medicinali delle “scadenze temporali” rispetto a cui il Parlamento si trova obbligato a riflettere.

Passo la parola al Prof. Trivellato.

UGO TRIVELLATO

Io so meno di Dente dei regolamenti parlamentari e, dunque, organizzerò la discussione su tre punti, chiedendo anzitutto scusa se rischierò di essere un po' banalmente "professorale" nei primi cinque minuti.

Vorrei, anzitutto, chiarire cosa intendiamo per "valutare gli effetti di politiche". Valutazione è un termine che ha molti significati. Ad esempio, quando si valutano i progetti di ricerca si tratta di una valutazione *ex ante*, fatta per selezionare i più bravi e finanziarli. Secondo, vorrei chiarire qual è – a mio parere - il punto cruciale per l'Italia. Infine, mi soffermerò sugli interrogativi, cercando - per quanto ne capisco - di collegarmi con gli aspetti procedurali, istituzionali.

Quali sono gli snodi per cercare di muovere in questa direzione? Allora, politica pubblica è sostanzialmente un intervento mirato a una popolazione obbiettivo di persone, di imprese, di enti locali con lo scopo di indurre un cambiamento nei comportamenti o nelle condizioni dei soggetti. Quindi, per definire una politica pubblica, dobbiamo rispondere a tre domande: di che cosa si tratta, cioè in che cosa consiste l'intervento? Su cosa vuole incidere. Ossia, qual è la variabile o le variabili risultate? E, terzo, per chi facciamo questa politica. Qual è il gruppo di soggetti su cui interveniamo?

Faccio un esempio. Pensate alle leggi sul sostegno alle imprese per l'occupazione. La popolazione obbiettivo sono delle imprese con certe caratteristiche. La variabile e l'intervento cosa sono? l'ammissibilità a un finanziamento. Il risultato è l'aumento dell'occupazione, dell'occupazione permanente. Questo vale per politiche di *welfare*, politiche attive del lavoro. In questo senso noi vogliamo valutare gli effetti della politica, perché? Diceva Bruno Dente prima, c'è una dinamica spontanea, favorevole o sfavorevole che porterà comunque, dopo che la politica è stata attuata, un cambiamento. Il cambiamento non è il risultato della politica, è il risultato della politica e di tutti gli altri fattori che sono intervenuti nel frattempo. Noi dobbiamo scorporare l'effetto di tutti gli altri fattori, realizzare la condizione *ceteris paribus*. Questo vuol dire che la logica di fondo che, da questo punto di vista, è la stessa anche per la valutazione *ex ante* è una logica "controfattuale": io devo confrontare che cosa è successo (è più semplice nella logica *ex post*) con quello che sarebbe successo se non avessi adottato quella determinata politica.

Dobbiamo chiederci, ad esempio, se una situazione sarebbe peggiorata di più o di meno se non avessimo adottato la politica. O se sarebbe migliorata di più o di meno se non avessimo adottato la politica. Allora, da un certo punto di vista, anche la valutazione *ex post* è una valutazione prospettica, perché la facciamo per imparare a migliorare la politica, a confermarla, a disegnarla o a rettificarla. Ed è prospettica per un punto (importante), sul quale dissento da Dente, ossia perché per fare questa valutazione devo, nel momento stesso in cui disegno la politica, approntare la rilevazione di informazioni che mi consentono di valutarla. Perché non sempre i dati correnti mi servono, a volte ho bisogno di dati appositi, perché l'intervento è mirato su certi soggetti e anche i dati correnti devono essere predisposti in modo che siano raccolti bene, che siano resi disponibili. Da questo punto di vista, anche la valutazione *ex post* ha una logica di fondo che è prospettica, non è retrospettiva, anche se si fa dopo l'intervento. Entrambe le valutazioni rispondono alla stessa logica: cosa accadrà se farò questo intervento? In entrambi i casi ricostruiamo un "controfattuale".

Il “fattuale” è quel che sarebbe successo comunque, il “controfattuale” è cosa accadrà se farò l’intervento e la valutazione è *ex ante*. Inevitabilmente, siccome non ho neppure il fattuale, quello che è successo dopo la politica, ho bisogno “di più modello”, di più informazioni *a priori*, di assunzioni più discutibili, mentre la forza della valutazione *ex post*, condotta con una logica “contro fattuale”, con metodi appropriati è che se ho una buona base di dati, una buona fase informativa, riesco a ricostruire il “contro fattuale”, ossia cosa sarebbe successo senza la politica, in maniera credibile, condivisibile. Nei paesi di tradizione anglosassone, proprio per questo, vengono utilizzate delle *demonstration*, vengono fatte delle prove, come un esperimento clinico. Siccome, però, non so se questa politica farà bene alle imprese, prendo un campione di imprese e casualmente le divido a metà, faccio proprio una “randomizzazione”, come si fa in un reparto medico, a metà o a una certa frazione do il trattamento, all’altra metà non lo do e siccome i due gruppi differiscono solo per caso, l’effetto in media è l’effetto del trattamento. Questo è il risultato di una scatola nera.

Io non so quali sono i meccanismi causali per cui ha funzionato o non ha funzionato ma questo ha due importanti conseguenze. Primo: è chiaro che se non c’è alcuna differenza fra i due gruppi, certamente la politica non ha senso. Non tutte le politiche pubbliche possono essere valutate. Ad esempio, sull’attività corrente dei *team* della PA non c’è da fare valutazione, si può valutare la soddisfazione dei clienti, la gestione oculata delle spese ma non altro. Le imprese, invece, vogliamo che si comportino diversamente. I lavoratori ai quali sottoponiamo politiche attive vogliamo che si comportino diversamente. I cittadini ai quali imponiamo la legge sulla patente a punti vogliamo che si comportino diversamente nel modo di guidare. Allora proprio quest’esistenza di molteplicità di attori che hanno funzioni e obiettivi diversi dal Parlamento impone di valutare se ci sono stati effetti. La logica è questa: ci sono degli apparati tecnici ormai molto sviluppati, anche molto sofisticati, ma se la politica è definita con ragionevole chiarezza e si raccolgono tempestivamente i dati necessari, la valutazione si fa semplicemente confrontando medie fra gruppi confrontabili, cioè persone che sottoposte o non sottoposte alla politica, a meno della politica, sono comparabili, sono confrontabili.

Seconda considerazione: perché si fa fatica in Italia a fare questo? Su questo non ho una risposta soddisfacente. Però questo è un punto cruciale.

Faccio una breve digressione. Nell’ambito del Consiglio per le scienze sociali faccio parte della Commissione “Valutazione degli effetti di politiche pubbliche” (a questo proposito vi dico che speriamo entro l’anno di uscire con un libro bianco sulla valutazione degli effetti di politiche senza tecnicità) in cui si siamo accostati anche all’AIR. Abbiamo sentito gli uffici studi di Camera e Senato e quest’ultimo ci ha invitato ad andare di persona a vedere il materiale che hanno. Bene, hanno 17 libri di dottrina sull’AIR e nessuno sull’AIR fatta. Una norma è una norma e si valuta che impatto ha sui comportamenti, non interessa scrivere norme che rettificano norme che non hanno mai avuto nessun impatto sui comportamenti. Quindi c’è questa deformazione, culturale: in Italia le leggi si presume che agiscano *ex opere operato* (per chi ha avuto una formazione cattolica è come i sacramenti. Arrivano e agiscono da soli).

A questo bisogna aggiungere la convinzione del potere dell’innovazione delle riforme. La fiducia enorme nella legge, per cui il Ministro di turno che ha fatto la riforma sugli ammortizzatori sociali dice che da ora in poi è passata la legge e tutto funzionerà. E gli attori, le imprese, i sindacati

reagiscono in un altro modo e non se lo pone questo problema, non se lo pone come un'attenzione cruciale. Io vorrei capire un po' di più su questo perché non è solo questo a priori ideologico molto forte. Chi più di Bush ha avuto più a priori ideologico? È difficile pensarono? Eppure una delle politiche che ha avviato è stata quella di contrastare la “*early pregnancy*”, perché soprattutto tra le giovanissime nere c'è una frequenza di nati fuori dal matrimonio in età giovanissima che credo sia 15 volte quella che c'è in Italia. Bene, negli Stati Uniti si è deciso di fare dei brevi programmi di formazione nelle scuole, circa 30 ore all'anno, di educazione per evitare la “*early pregnancy*”. Hanno preso un campione di scuole e un altro campione di scuole uguali, ragionevolmente uguali, con lo stesso contesto sociale, con la stessa composizione e hanno valutato. E hanno concluso che 30 ore di insegnamento di “*early pregnancy*” vale zero. Il che non predetermina la risposta politica, perché una risposta può essere “non facciamo 30 ore”, un'altra risposta può essere “facciamo 120 ore”. Questo per dire come in un'amministrazione come quella Bush c'è la preoccupazione che la scelta sia basata sull'evidenza ed è questo quello che manca nel nostro Paese: una logica di apprendimento basata sull'evidenza.

Un analista deve guardare anche dimensioni non previste dal politico. Innanzitutto la risposta è sugli obiettivi dichiarati dal politico: “voglio che le imprese assumano più precari, stabilizzino i precari, do loro soldi”. Se le imprese avessero già deciso di stabilizzare i precari, la decisione politica può anche essere una scelta giusta ma l'effetto della politica è nullo, serve semplicemente a dare più soldi alle imprese, non a far assumere più precari. Ora questo imparare dall'evidenza empirica non è in contrasto con possibili propensioni ideologiche, culturali, politiche ma deve affiancarle e deve affiancarle per riportare il dibattito alla concretezza dei fatti, alla non retorica della politica. Questo è il nodo che si fa fatica a cambiare in Italia.

Vengo al terzo punto: meccanismi istituzionali, processi sociali, regolamenti che possano andare in questa direzione. Secondo me i due punti chiave sono: uno che ci sia una logica di pesi e contrappesi, Governo-Parlamento, Governo centrale-Regioni, sistema politico e società civile, *think tank*, media, gruppi di interesse. Un sistema sociale in cui nessuno è ingiudicabile, ingiudicato, ma ciascuno è chiamato a rendere conto. Su questo aspetto, purtroppo, noi siamo debolissimi, abbiamo una tradizione Governo-amministrazioni che è di tipo francese e non anglosassone, la democrazia alla Montesquieu-Tocqueville, la democrazia alla Rousseau: la maggioranza esprime il governo che è in sintonia con il Parlamento maggioritario, non c'è la dialettica amministrazione-Parlamento che c'è nella tradizione anglosassone.

MELINA DECARO

Quando nel '93 il Governo Ciampi si inventò il preconsiglio, quello era un luogo che aveva bisogno della struttura a monte. Quando si è sciolto il nucleo, si è sciolta la dialettica. Quello è diventato il luogo in cui o va tutto bene, oppure sulla minuzia c'è la dialettica, ma non sulla valutazione complessiva.

UGO TRIVELLATO

Questo è lo snodo. Noi siamo in difficoltà perché nel nostro Paese la stampa non fa il suo mestiere. I gruppi d'interesse cercano intermediazione e non dialettica. L'esempio che io faccio sempre è che il ruolo che si stanno ritagliando i sindacati, di mediatore tra cittadino e Stato! Anche per fare la dichiarazione dei redditi devo passare dal CAF, che altro non è che un'intermediazione che si sono creati i sindacati. In un paese civile se ho dei dubbi alzo il telefono, telefono alla struttura di servizio dell'ufficio delle imposte e dico: "Ho questo dubbio, come faccio per risolverlo?" e loro me lo dicono. Questo è importante perché ci fa capire questa logica di "cogestione corporativa" del nostro paese.

Nel 2004 Maroni, era Ministro del Welfare e aveva un problema nel varesotto. C'erano delle imprese piccole che avevano difficoltà. Introdusse un comma nella finanziaria che diceva sostanzialmente che le norme su cassa integrazione, guadagni, liste di mobilità, potevano essere derogate affidandole al Ministro per un anno.

Da allora ogni anno c'è questa normativa, entro un tetto finanziario. [...] Vi sono tavoli tripartiti, a livello regionale, governo, imprenditori, sindacati i quali decidono come la cassa integrazione si può estendere fuori dal settore industria, come si può estendere anche per le piccole imprese, come le liste di mobilità possono essere fatte allo stesso modo.

Questa logica negoziale è la negazione del moderno sistema di welfare, una logica tutta negoziale in cui non c'è universalismo selettivo. I sindacati e gli imprenditori sono contentissimi. Non si rendono conto che qui il cittadino è suddito! L'impresa è suddita! Questo è il quadro per cui è difficilissimo in questo paese andare in una direzione opposta perché il modo di comporre i contrasti è un modo neocorporativo. Allora, come andare nell'altra logica? Il primo punto è creare questi pesi e contrappesi, il secondo - che diceva prima Bassanini - avere una attendibile conoscenza scientifica. A me piace molto cercare di andare un pochino nella logica dei sistemi anglosassoni, dei paesi scandinavi, peraltro è una logica che si sta estendendo, che ha contagiato molto la Germania, recentemente anche la Francia (dove c'è un articolo della Costituzione che affida esplicitamente al Parlamento il ruolo di valutazione degli effetti delle politiche). Vediamo rapidamente cosa avviene in questi Paesi. Un modo è quello inglese (e poi statunitense) dove il Parlamento ha una struttura tecnica che fa letteralmente il "Watching dog" (il "Cane da guardia"). Addirittura nella tradizione inglese veniva nominata a vita una persona, la quale si costruiva il suo staff, proprio perché fosse indipendente dal ciclo politico. Negli Stati Uniti adesso questa figura è nominata dal Congresso e dal Presidente assieme, ma per quindici anni. Quindi rimane sottratta al ciclo politico. Bipartisan, anzi no-partisan, perché dura quindici anni. Negli Stati Uniti questa struttura è fatta di tremila persone che fanno essenzialmente valutazione di politiche. Sono, prevalentemente, economisti, econometrici, sociometrici. Questo ha stimolato il governo a crearsi a sua volta una struttura che fa le stesse cose dal punto *ex ante* ed *ex post* in questa dialettica. Ed è interessante da questo punto di vista notare che in Italia la valutazione è partita nelle Regioni e ha trovato ascolto. Perché nelle Regioni questa espropriazione delle assemblee da parte del governatore ha messo le assemblee in difficoltà. Per questo quasi tutte le assemblee regionali si sono associate, hanno fatto una carta con un programma, in cui uno dei punti è quello di abituare il legislativo a introdurre clausole valutative. Cioè che le leggi siano fatte in modo che se ne veda l'obbligatorietà della valutazione, non in termini di relazione annuale al Parlamento, adesso le presentano addirittura in *powerpoint*,

ho visto, cioè il ministro presenta in *powerpoint* la relazione del parlamento su quello che ha fatto nell'ultimo anno per dire quanto gli importa e le assemblee stanno un pochino accentuando questa logica di "cane da guardia".

Se mi consentite un altro flash, per avere la percezione proprio visiva del diverso modo con cui il Governo e il Parlamento si attrezzano per fare politiche pubbliche, prendete per l'Italia il Libro verde presentato da Sacconi sul nuovo *welfare* e prende quello che si chiama libro verde in Inghilterra. Ci sono stati 10 anni di un programma di Blair che si chiamava "*new deal*", una serie di politiche sociali mirate al lavoro, ma anche al sostegno delle madri. Questo programma è stato costantemente valutato, con una cumolazione di conoscenze. Adesso partirà un nuovo programma, "*no one written off*", "nessuno escluso". La documentazione per questo programma è un libello di 40-50 pagine, un po' tecnico, che riassume l'esperienza di Blair, impara da quello che è stato fatto dal vecchio programma ed enuncia strategie e metodi. Poi c'è il vero programma, cioè la predisposizione delle linee di intervento, sulla quale c'è una consultazione pubblica su 20 domande specificate, non una consultazione in confessionale senza domande, come si fa col libro verde. A questo si accompagna un libretto (l'AIR), cioè per ogni politica prevista c'è una valutazione *ex ante*, dignitosa, quanto costerà? Come andare avanti? Io non so come.

Avrei tre suggerimenti. Il primo è che assieme alla politica sia previsto obbligatoriamente il monitoraggio e la raccolta dei dati necessari per valutarli e sia previsto un *budget* per questo. [...] Dunque, prevedere delle clausole valutative, cioè che nelle leggi si prevedano obbligatoriamente la raccolta dei dati, il monitoraggio e la raccolta dei dati, perché la valutazione possa essere fatta. Secondo (e su questo sarei abbastanza flessibile): se il Parlamento ha una struttura interna per riuscire a farla, bene. Ma sarebbe più opportuno che vi fosse una struttura con indipendenza e reputazione. Indipendenza sostanziale e reputazione. Sennò il Parlamento deve avere comunque un gruppo tecnico che riesca perlomeno a parlare con le società alle quali viene commissionata. Terzo: l'unica citazione che faccio è del premio nobel Heckman, le valutazioni poggiano, "*built on*", conoscenza cumulata, cioè i dati devono essere disponibili per la comunità degli analisti perché ci sia confronto. Questo è stato nell'esperienza inglese, americana e recentemente tedesca, ed è l'ultima cosa che dico, questo è essenziale. Ci può essere anche un valutatore ufficiale, il primo che il governo designa, ma non deve essere garantito nella "definità" delle sue conclusioni perché ha il monopolio sull'informazione. Quell'informazione deve poter essere "ri-analizzata" e, quindi, le sue conclusioni possono essere falsificate.

Un ultimo esempio. La Germania 10 anni fa era come noi, in termini di stato della cultura della valutazione e nell'amministrazione e nell'accademia, nel senso che c'erano 5-6 bravissimi che per conto loro facevano articoli sofisticati ma non c'era nel tessuto. Alla fine degli anni '90 si è trovata con i problemi di un *welfare* insostenibile, soprattutto per il peso della Germania dell'Est e hanno varato una Commissione, nota come "Commissione Hartz" (dal nome del presidente) che ha lavorato in 4 stadi, 4 riforme successive su "mercato del lavoro e welfare" e, a partire dal secondo stadio, è previsto che ogni politica adottata dovesse essere valutata, obbligatoriamente. E loro contano, rispetto a noi, su una rete di istituti parauniversitari, finanziati in parte dallo stato centrale e in parte dai Länder, in parte da fondazioni. Avevano una rete, hanno liberalizzato nei fatti una normativa sulla *privacy* che era ancora più restrittiva della dissennata italiana. Hanno istituito una commissione a livello di Primo Ministro, tra alti funzionari e modo dell'accademia o della ricerca,

per decidere le politiche sulle basi di dati, proprio per assicurare basi di dati, e hanno aperto a una valutazione secondaria a tutti. In 10 anni la faccia della valutazione in Germania è cambiata anche perché questi istituti sono molto preoccupati e sono riusciti a coinvolgere l'opinione pubblica.

La loro opera in parte è stata di ridimensionamento delle tutele, perché erano insostenibili, ma in parte è stata di finalizzazione verso politiche molto più attive, di concentrazione delle tutele sulle aree più deboli e su questo, proprio alla luce di questi risultati, non c'è stata una tensione sociale insopportabile, questo processo è stato condiviso.

Sinceramente non so come calare questo nei regolamenti parlamentari o nella logica stessa dell'azione del governo. Neanche io credo che sia molto difficile, però credo che queste due strade, i pesi e i contrappesi e un ruolo alla conoscenza basata sull'evidenza, basi di dati, affidamento anche all'esterno - ma avendo comunque un nucleo interno in grado di interagire - e possibilità di rianalisi da parte della comunità degli analisti, siano gli elementi importanti.

Un'ultima battuta: io ho trovato un forte interesse nella struttura dei funzionari della Camera a questo argomento. Io ho fatto una conferenza sulla valutazione all'Accademia dei Lincei e lì son venuti due funzionari della Camera e 20 giorni dopo mi hanno invitato ad una riunione in cui c'erano il Capo dell'Ufficio Bilancio (Troisi), tre presidenti, Segretari di Commissioni della Camera, insomma, 10 alti funzionari interessati, sapendo le difficoltà che hanno, a trovare uno spazio. Stanno facendo un esperimento, stanno cercando di valutare una politica, una variazione della normativa sulle adozioni dei figli, c'è stata una discontinuità. Per fare le valutazioni occorre discontinuità, qualcosa che cambi nello spazio, una Regione lo fa, un'altra no: prima c'era una politica, adesso ce ne è un'altra. E c'è stato un cambiamento nella legge sulle adozioni e loro stanno tentando di fare una valutazione sull'effetto di questo cambiamento legislativo nelle pratiche di adozione, con una forte difficoltà. Dicono che nell'interpretazione che credo conti molti all'interno di una struttura tipo Camera o Senato, funzionari di Camera e Senato, amministrazione di Camere e Senato nella interpretazione che si dà entro la Camera si dice che la struttura tecnica non deve arrivare a valutare perché questo è un momento politico e loro dovrebbero fermarsi a uno stadio preliminare che è documentazione e monitoraggio. In realtà questa posizione è sbagliata però loro si rendono conto che hanno questo ostacolo e vorrebbero superarlo. Quindi, la cosa che mi ha colpito è che uno si immagina che queste siano strutture disinteressate, invece queste strutture, a me ha colpito, sono molto interessate. Avere uno spazio, un ruolo, una dignità maggiore nel fare il loro mestiere ma fanno un'enorme fatica. Però sono un alleato potenziale.

LUIGI GIANNITI

Io non entro nei dettagli organizzativi, ma condivido completamente. Che ci sia questa esigenza e anche le capacità per fare un'analisi indipendente se ne discute da tanto tempo: ci sono stuoli di funzionari del SAVI, che si sono preparati con l'idea di fare il CBO, e che da 20 anni aspettano di fare il CBO.

Il punto è riuscire a creare pesi e contrappesi, ovvero una dinamica che induca nel processo politico l'interesse a fare una cosa a cui culturalmente molti di noi sono interessati. Ora, se posso avanzare una proposta banale a regolamenti e struttura vigente, è ovvio che sarebbe necessario trovare

l'interlocutore politico interessato. Da questo punto di vista, l'unico modo è mettere in circolo l'opposizione. Quindi, dare la presidenza delle commissioni filtro (almeno la V e la I) all'opposizione. [...] Questo può essere un momento positivo per le riforme. È chiaro, però, che se queste riforme regolamentari si fanno, si fanno sulla base - come ci ha sempre detto Manzella - di uno "scambio".

FRANCO BASSANINI

Sottolineo che quando sono iniziati i lavori di questo gruppo di studio, lo scambio che si delineava era: riconoscimento del "governo-ombra" contro accelerazione dei tempi. Nel frattempo è stato soppresso il "governo-ombra" e quindi, come dice giustamente Gianniti, sul tavolo dello scambio si potrebbero mettere altre cose come questa, come la presidenza delle commissioni che hanno funzioni di controllo sulle politiche pubbliche, sulla spesa pubblica e che devono avere poi i loro strumenti di cui garantiscono una certa apartiticità o non partiticità, quindi questa potrebbe essere un'idea.

MELINA DECARO

Due brevi battute. La prima per dire che alla I e alla V Commissione affidate all'opposizione, io aggiungerei la Commissione Politiche dell'Unione Europea e la Commissione Questioni Regionali. Proprio perché il discorso della valutazione adesso trova nelle Regioni questa grande sensibilità ma trova, proprio per influenza dello spirito pragmatico anglosassone che è entrato nella Commissione Europea, anche a Bruxelles una forte sensibilità. Cioè sempre di più il monitoraggio e la valutazione sono elementi che la Commissione chiede agli Stati membri e che diventano la base nei processi decisionali per le decisioni del Consiglio Europeo. Cioè non c'è solo la "comitatologia", non c'è solo la fase ascendente, c'è anche poi la valutazione *ex post* su alcuni settori, quindi l'incrocio del *multilevel government* in Parlamento attraverso l'unico soggetto interessato che è l'opposizione potrebbe essere una proposta operosa e virtuosa.

Un'altra battuta brevissima per ricordare che nel 1979 il Prof. Manzella è diventato capo del servizio studi della Camera dei Deputati e nello stesso anno io ho vinto il concorso di funzionario parlamentare e sono andata al servizio studi. Una battaglia vinta sulla preparazione dei dossier per le commissioni e per le proposte in discussione alla Commissione, una battaglia vinta sul servizio del bilancio e cioè i servizi interni a Camera e Senato, con maggiore sensibilità della Camera per il Servizio Studi. Da qualche anno la mortificazione di quel passo anche alla valutazione è venuta meno con un bipolarismo che ha portato a una paura perché è questo che sta vivendo.

ANDREA MANZELLA

Prima di passare la parola al Prof. Efsio Espa, vorrei dire solo due cose: la prima è la notazione di Trivellato sul fatto che noi non stiamo inventando o immaginando un sistema di valutazione *ex post* a tappeto, su tutto. Lui ha detto che ci sono dei servizi a cui l'ordinaria amministrazione sfugge. La

seconda cosa è che probabilmente il problema indipendenza, autonomia, muro contro muro, forse si può risolvere sul piano oggettivo di garanzie costituzionali. Diversamente dalla Francia che dice che il Parlamento deve fare una valutazione, noi diciamo che ogni legge deve avere una clausola appunto di “scadenza”, che ogni tre anni le grandi leggi (che andrebbero individuate e definite) devono essere valutate ogni tre anni. Allora, se si ha una clausola costituzionale di valutazione a scadenza temporale, a quel punto per conseguenza avviene che i regolamenti parlamentari e viene anche una certa autonomia del funzionamento di organismi tecnici, a cui la Costituzione stessa impone di fare valutazione.

EFISIO ESPA

Trivellato ha già trattato una buona parte dei temi più rilevanti, per cui mi limiterò a tornare su alcune questioni che lui ha analizzato con l'ottica, più che accademica, di chi negli anni passati ha toccato con mano e ha provato (sperimentando anche profondi insuccessi) a far decollare alcune questioni di cui si è discusso qui, in particolare la questione della misurazione. Ora, non ci può essere valutazione senza che si abbia a disposizione una quantità sufficiente di informazioni e dati. Questa è una banalità ma è una banalità che diventa meno scontata se si fa i conti con la condizione delle amministrazioni. Ad oggi, anche se noi introducessimo un obbligo di clausole di valutazione, ci troveremmo con amministrazioni che - con qualche eccezione (quale ad esempio il Ministero dello Sviluppo Economico, cioè Muval) - non hanno neanche le minime competenze per mettere in piedi dei sistemi di misurazione. Per fare questo ci vogliono, anzitutto, persone ben selezionate, ben qualificate. La legge istitutiva del SISTAN, nel 1989, creava dentro le amministrazioni gli uffici di statistica. È bene essere consapevoli che anche una mossa, abbastanza radicale, come quella di inserire - quantomeno su alcune categorie di provvedimenti, o su quelli finanziariamente più rilevanti, o quelli di carattere più innovativo - delle clausole di valutazione si scontrerebbe oggi con una carenza di personale in grado di tradurre nei fatti questa esigenza. Quindi sono d'accordo con quello che diceva Trivellato, cioè con l'obbligatorietà della raccolta dei dati, sarei invece meno perentorio sulla possibilità di introdurre l'obbligo di valutazione, almeno in una prima fase, viaggerei in maniera sperimentale, selezionerei per singole amministrazioni alcuni provvedimenti e vedrei come funzionano e quali sono poi le esigenze, anche di carattere organizzativo che si impongono. Non dimentichiamoci da questo punto di vista anche di un'altra questione: se è vero che innanzitutto per creare un universo di dati, svincolato anche da quello che l'Istat con risorse scarsissime riesce a produrre, ma legato anche proprio alla peculiarità dei singoli provvedimenti, quindi adattando le esigenze formative al contenuto normativo dei provvedimenti approvati o in via di approvazione c'è appunto, da un lato, il problema che sottolineavo pocanzi, cioè l'esigenza di creare strutture tecniche atte allo scopo, d'altro, un problema più generale di capacità di dialogo, soprattutto dei vertici apicali delle strutture che con questi uffici statistici devono dialogare. Cioè, in buona sostanza, la Direzione responsabile, assieme all'ufficio legislativo dovrà essere in grado sia di esplicitare gli obiettivi di un provvedimento, sia di tradurre in maniera abbastanza concreta quali sono poi gli elementi cruciali della misurazione. Poi, sarà compito dell'ufficio statistico tradurre in numeri, in un impianto che generi serie storiche affidabili e credibili, queste esigenze. Però, c'è un problema di cultura più generale della "dissensibilità" al problema della misurazione da parte dell'intera amministrazione. Vi dico questo anche perché nella mia attuale incarnazione alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, la strada che noi abbiamo scelto, da un lato, è sicuramente quella di rafforzare la caratura tecnica di alcune strutture specificamente destinate alla misurazione ma, dall'altra, quella di cercare di formare l'intera classe dirigenziale a questo modo di pensare, altrimenti il rischio fortissimo è che questa cultura non attecchisca poi nelle vene dell'amministrazione e finisca per non generare un sistema informativo sufficientemente coerente. Come avete già ricordato, io ho avuto l'onore di partecipare alla firma della «Carta di Matera», che è stata il protocollo sottoscritto da quelle sedici assemblee regionali che ci ricordava Trivellato. A questo proposito, mi diceva lo stesso Alberto Martini - che è stato il paladino di questa causa e che ha fatto un lavoro straordinario - che è vero che molte leggi regionali sono andate sulla strada delle clausole di valutazione (l'Umbria e la Lombardia hanno addirittura inserito nei loro statuti la

funzione di valutazione delle loro politiche), ma è anche vero che nella realtà, a fronte di questa decisione e anche di questo atteggiamento molto aperto nei confronti della valutazione e della misurazione come elemento prodromico all'attività di valutazione, vi è una realtà molto precaria. Dunque, anche a livello di assemblee locali si pone un problema molto concreto di chi fa la valutazione e del rapporto tra misuratori, valutatori e dirigenza regionale. Vedo fra di noi la Prof.ssa Perez, che curò in anni passati dei Volumi dedicati proprio alla statistica della Pubblica Amministrazione, in anni non sospetti ed è incredibile come (ahimè) le cose siano cambiate poco dal punto di vista della sensibilità delle amministrazioni rispetto ai problemi che già intorno alla metà degli anni '80 erano stati analizzati in quei Volumi della Giuffrè.

Un ulteriore elemento, di carattere più organizzativo, legato all'esigenza di dare gambe alla funzione di valutazione: l'Istat va tirato dentro questo processo. Cioè se noi vogliamo avere una produzione sufficientemente affidabile di dati, noi abbiamo bisogno che questa produzione trovi un riscontro in chi ha la missione istituzionale di produrre dati sufficientemente affidabili, metodologicamente ben costruiti, che abbiano una loro solidità nel tempo.

Mi scuserete se cito cose fatte in anni passati, ma nei mesi in cui ho avuto la fortuna di lavorare al Dipartimento per il programma di governo, sottoscrivemmo un protocollo tra il Dipartimento del programma di governo e il Presidente Biggeri, destinato sia a produrre i "cento indicatori per il paese", cioè una grande fotografia dei risultati finali delle politiche del paese, ma – e questa mi sembra la cosa più qualificante di quel protocollo – anche il compito che veniva affidato all'Istat, triangolando col programma di governo e con le singole amministrazioni di cominciare in via sperimentale a misurare quelle singole polizie. Eppure, come ci ricordava Nicoletta Stame, tra programmi, *policy* nei nostri paesi, le distinzioni sono forse meno scontate che in altri contesti. Quindi c'è il problema della misurazione e in assenza di una maturazione da parte delle amministrazioni nel generare questo universo informativo non andiamo da nessuna parte, non ha senso continuare a parlare di monitoraggio e di valutazione. Al problema organizzativo da superare è ovviamente sotteso un problema di investiture politiche di queste strutture. [...] Aggiungo un elemento legato alle questioni della misurazione, che si ricollega a una cosa che diceva prima Bassanini e sulla quale sono d'accordo. Cioè, anche in fasi precedenti, avere dei primi dati su cui cominciare a ragionare è fondamentale dal punto di vista della qualità delle politiche perché in un universo attuativo che è estremamente complesso, anche sul piano amministrativo, riscontrare dopo un anno, un anno e mezzo che alcune cose non si sono mosse per niente, come spesso ci capita, è già un elemento importante di valutazione. Allora, anche quegli elementi, dal punto di vista della implementazione della qualità delle politiche possono essere importanti: è monitoraggio in senso stretto ma che in realtà ci consegna già delle informazioni che possono essere molto importanti. Questo per sottolineare ulteriormente l'importanza di amministrazioni che possano generare - ribadisco, in maniera graduale e sperimentale – o che almeno si pongano il problema di quantificare, laddove possibile e sensato, il processo di attuazione e di generazione dei risultati dei provvedimenti.

Permettetemi ancora qualche altra considerazione. Intanto rispetto all'AIR (tra l'altro vedo qui Mario Martelli che ha contribuito non poco alla stesura della direttiva pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 3 novembre): ha ragione chi sottolinea che finora non abbiamo visto nessun risultato, ma bisogna tener conto della diversa volontà, espressa attraverso dei fatti: in primo luogo, la creazione

di un ufficio specifico dedicato all’AIR all’interno del Dipartimento affari giuridici legislativi di Palazzo Chigi, con a capo una persona molto informata in materia. A questa direttiva appena citata sta per corrispondere anche una seconda direttiva in tema di valutazione della regolamentazione *ex post*, la VIR, quindi l’universo istituzionale-normativo si è nuovamente mosso nella direzione di una maggiore attenzione alla definizione, alla quantificazione degli obiettivi, all’obbligo per le amministrazioni di produrre una serie di informazioni che possano consentire di monitorare e, in una seconda fase, anche di valutare meglio il provvedimento. Dico anche questo perché la scuola presso la quale lavoro si dovrà occupare nei prossimi mesi della formazione di circa 60 funzionari ministeriali (anche se è pur vero che già nel 2001 facemmo esattamente la stessa cosa con tre grossi corsi di formazione e un help desk creato a Palazzo Chigi). È un’occasione che sul piano istituzionale va colta e incoraggiata, anzi la mia paura è che “di troppa AIR si possa anche morire”, perché anche lì non vedo questo atteggiamento “sperimentatorio” prudente, piuttosto ci vedo un qualcosa di burocratico, cioè le amministrazioni sono obbligate su quasi tutti i provvedimenti (con una serie rilevante di eccezioni). Ecco, anche questo è del tutto sbagliato. Il prof. Trivellato conosce molto meglio di me quanto nei Paesi avanzati la decisione di valutare qualcosa sia legata a un’opportunità, ai costi eventuali di valutazione, quindi l’idea che con la valutazione o con l’AIR noi dobbiamo coprire tutto l’universo dei provvedimenti è un’idea totalmente sbagliata. Occorre concentrarsi su quei provvedimenti o che hanno un forte impatto finanziario (e sui quali, quindi, il rapporto tra soldi del *tax payer* e qualità del provvedimento è ovvio) oppure su quelli che sono fortemente innovativi e quindi bisogna in qualche misura esplicitare meglio le conseguenze attese di quel provvedimento. Ma l’idea di ingolfare le amministrazioni che già sono riluttanti a fare l’AIR, a mio parere vuol dire indurle a compilare molto in fretta, prima del preconsiglio, la scheda AIR: questo mi sembra un errore grossolano. Bisognerebbe partire selezionando per alcune amministrazioni alcuni provvedimenti e creando gradualmente l’obbligatorietà. Tenete conto che anche sull’AIR va selezionato il personale competente, in grado di farla. Se si fanno dei nuclei dedicati all’analisi di impatto della regolamentazione non posso semplicemente prendere personale dall’ufficio legislativo, posso selezionare i più bravi, anzi li devo prendere perché probabilmente quelle persone sono essenziali nel saper declinare i contenuti del provvedimento, il suo sfondo giuridico. Ma, al di là di questo, io ho bisogno di esperti di *policy* di quel settore (ad esempio, ho bisogno che dentro l’AIR alle infrastrutture ci siano degli ingegneri stradali). Quindi quest’attenzione alla qualità del personale è ugualmente cruciale. Dunque, bisogna fare attenzione su questa questione dell’AIR, perché qualcosa si è messa in moto e tutto sommato credo si stia andando nella direzione giusta, con tutte le cautele legate anche alle nostre esperienze (frustranti) del passato.

Altre due considerazioni. La prima: stranamente oggi non ho sentito parlare del cosiddetto disegno di legge Brunetta (l’atto Senato 847), dove seppure in maniera un po’ confusa, sulla base di interventi successivi e di un accordo (semberebbe bipartisan) tra il Ministro della funzione pubblica e l’opposizione (in particolare il Sen. Ichino) dà vita ad un organo centrale, che viene chiamato a occuparsi di valutazione. Io non sono bravo a distillare pienamente il contenuto di una norma, però lì si parla genericamente di valutazione riferendosi poi in realtà soprattutto alla valutazione dei dipendenti e della dirigenza, però c’è anche tutta una miriade di commi che si richiamano a informazioni, all’esame della conformità dei risultati che l’amministrazione si era prefissa rispetto alla realtà. Poi, c’è qualcosa che si avvicina a ciò di cui stiamo discutendo (e su cui

sarebbe interessante se, nel proseguo dei lavori di questo gruppo, capire meglio quale sarà il ruolo di questo organo centrale) quell'organo che a un certo punto abbiamo chiamato l'Authority per la valutazione o, ancora più rozzamente, l'Authority "anti-fannulloni", però questo un organo interno al governo e quindi stiamo discutendo di una cosa diversa rispetto al tema oggetto più propriamente di questa discussione. Ad ogni modo, se l'AIR la fa la singola amministrazione, l'autorità si occuperà di qualcos'altro, ci dovrebbe essere una razionalizzazione dei SECIN. Insomma, bisognerebbe capire cosa si sta muovendo a livello di progettualità istituzionale.

Un'ultima cosa: il ruolo del Parlamento. Io discuto da anni del luogo in cui incardinare la valutazione. E ne discuto anche con grande serenità coi colleghi della Corte dei Conti. Del resto – insieme al prof. Manzella - abbiamo avuto proprio in sede Luiss un seminario col Presidente della Corte dei Conti, che sembrava addirittura aprire la Corte nella direzione di una missione diversa, più simile a quella del *National Audit Office* britannico. Detto questo, però, io onestamente non ho mai trovato un pensiero migliore di quello del Parlamento come del luogo indipendente con una sua terzietà, col massimo dell'autorevolezza, il luogo in cui passano le politiche e i programmi che poi devono diventare leggi dello Stato. È stato ricordato il *General Accounting office*, dal 2004, voglio richiamarlo proprio per sottolineare ulteriormente questa caratteristica di trasparenza che la valutazione porta con sé. C'è anche l'esempio del Parlamento olandese, il quale credo ogni anno ormai faccia 140-150 valutazioni specifiche di provvedimenti approvati dal Parlamento stesso.

Trivellato mi invitò, quasi due anni fa, ad un seminario al Castello di Verduno, durato tre giorni, sui modelli di valutazione. Alla fine del seminario venne fuori che non c'era un modello a livello internazionale di organizzazione della valutazione. Gli Stati Uniti hanno il GAO, ma hanno anche una cintura di valutazioni appaltate all'esterno fortissime. Trivellato, nella sua relazione all'Accademia dei Lincei, citava giustamente il *What Works Clearinghouse* del Dipartimento dell'educazione statunitense perché anche lì non è il Parlamento ma è un pezzo del governo che fa valutazione.

Dunque, i modelli in cui la funzione di valutazione, come potrebbe diventare in Francia, viene incardinata all'interno del Parlamento li abbiamo. Anche su questo aspetto bisogna ribadire che serva il personale. Ci ricordava il prof. Trivellato che il GAO ha 3.000 persone che ci lavorano. Prima giustamente veniva richiamato l'eccellenza del lavoro fatto dai servizi di bilancio di Camera e Senato. Ma quante sono le persone che vi lavorano: credo non più di 30-40 persone fra le due strutture. Queste funzioni hanno necessità di una messa critica di personale: in Italia dovremmo avere un GAO di 500-600 persone. Ma questo è fuori dalla nostra logica, non è ipotizzabile che in questa fase il Parlamento possa dotarsi di una struttura del genere. Il NAO, il *National Audit Office*, che fa essenzialmente valutazione delle politiche pubbliche, anche se forse non proprio valutazioni di impatto, è composto da centinaia di persone.

Dunque, il Parlamento di cosa si deve occupare? Su questo aspetto io quasi ribalto il modello che convinceva di più Bruno Dente, perché ho l'impressione che la parte di analisi di impatto preventiva, per tutta una serie di motivi, vada gestita soprattutto a livello di strutture di governo. Cioè, il Parlamento può controllare, così come oggi controlla la qualità delle norme tecnico-finanziarie, il Parlamento può controllare la qualità dell'AIR, anche perché c'è un momento di nascita di un'idea politica dentro le amministrazioni ed è lì si concentra l'AIR, cioè l'AIR non é

legata alla versione ultima del provvedimento che viene presentato, l’AIR è ciò che ti consente (in teoria) di arrivare a quella particolare formulazione di quel provvedimento. Cioè è l’AIR che ti consente di scartare opzioni zero o altre soluzioni. Per questo, io l’analisi d’impatto preventiva la vedo soprattutto incardinata a livello di strutture di governo, di strutture amministrative, lasciando ovviamente al Parlamento una verifica, per quei provvedimenti per i quali si decide debba esserci l’AIR, della qualità stessa dell’AIR che viene effettuata. Vedo invece un enorme ruolo del Parlamento nel monitoraggio e nella valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, dove per *ex post* possiamo poi intendere la vera valutazione, cioè la valutazione di impatto delle politiche pubbliche, perché è lì che il Parlamento, in qualche misura, chiede conto al governo delle politiche attuate, cioè è quello il momento in cui il Parlamento può far pesare in qualche misura la sua funzione di controllo. Se questo accade, poi, si entra in quel circolo virtuoso - che citava prima Trivellato - che consente di creare una “memoria” nella amministrazioni, nel *policy making*, che può informare la parte di analisi d’impatto preventiva che fa il governo.

MARIO MARTELLI

Io ho partecipato, sono correo, alla stesura del regolamento n. 170 del 2008. Mi occupo di questi argomenti dal 2001 e mi trovo sostanzialmente d'accordo con tutti gli interventi, in particolare con Efisio Espa, ovviamente...

Devo fare qualche tipo di puntualizzazione, anzitutto rispetto al regolamento 170 del 2008, che è una base sostanzialmente importante e che intende disegnare un cammino che deve essere fatto. Il regolamento si pone anche degli obiettivi molto ambiziosi e tutte le considerazioni che facevano Espa e Trivellato sono tutte vere, nel senso che, sostanzialmente, la capacità attuativa che è richiesta per "fare" l'AIR effettivamente forse l'amministrazione non la detiene completamente, per cui sono state date per scontate tutta una serie di *assumptions* inerenti capacità che forse all'amministrazione mancano. Però in qualche modo c'è un minimo di volontà, o almeno così sembrerebbe per il fatto stesso che il provvedimento è stato promulgato. D'altronde vale ricordare come questo provvedimento viene da lontano e viene da un'evoluzione del senso e dei sentimenti e dell'operato della presidenza del Consiglio dei Ministri e del Governo e dell'azione del governo che viene da ben più lontano dal 2001, dal '99, dalla riforma della presidenza del Consiglio, da Giannini. Insomma, da tutto un percorso che si è fatto e che poi man mano si è drasticamente modificato. [...] C'è sicuramente un'enfasi molto forte nell'utilizzare questi strumenti, il dialogo con un Parlamento eletto con questo sistema elettorale e l'esigenza di *accountability* e di *check and balance* - che sollevava il Prof. Trivellato - mi vede totalmente d'accordo. [...] A riguardo mi viene in mente, per esempio, questo legame tra la ricerca di *accountability* con l'AIR e le scelte e gli attuali criteri di selezione di chi va in Parlamento, tutti argomenti che forse andrebbero investigati. Sicuramente Trivellato aveva ragione, si produce molta teoria e poca pratica. Una delle tante cose che direi che si producono sono convegni, anche internazionali, bellissimi e un convegno del *Regulatory Reform Conference* che organizzano i tedeschi, la *Bertelsmann* da due anni a questa parte, l'anno prossimo si terrà in Svezia. Lì io sono intervenuto per raccontare l'esperienza italiana di misurazione degli oneri amministrativi, che è una parte della valutazione, in qualche modo la VIR, solo su certi costi di regolazione, e che il governo italiano sta clamorosamente e forse inconsapevolmente facendo con l'ausilio dell'Istat. Peraltro, l'Italia nel mondo, non si sa perché, è quella che questa misurazione la fa meglio, e tale attività è diventato pure parte della legge (l'art. 125 della legge 133). Ad ogni modo, raccontando quest'esperienza a Berlino a dicembre, ossia quella della valutazione dell'impatto della regolazione, il mio omologo danese mi ha lasciato stupefatto perché nel loro gruppo, che è un gruppo di esperti chiamati mandatoriamente a fare lo studio di quelle attività, di fronte a 150 persone ha detto che nel loro gruppo di 8 persone uno è un antropologo. Noi, nella nostra unità per la semplificazione, di cui io faccio parte, insieme al Prof. Lupo che vedo qui, vi sono 20 massimi esperti in tema di regolazione, 18 giuristi, 2 economisti. Mi domando se siamo noi quelli adatti a capire se e come modificare permanentemente dei comportamenti di una vasta platea di destinatari diretti e indiretti. Per la valutazione della regolazione servono definitivamente figure professionali diverse per valutare effettivamente se io attraverso una modifica dei comportamenti ho poi inciso su degli obiettivi di *policy* che si spera che qualcuno abbia in maniera permanente. Indubbiamente ci vogliono delle altre figure professionali.

[...] comunque la volontà del Ministro Brunetta mi sembra che sia quella di mettere in misurazione e valutazione tutto, su una congerie di argomenti che evidentemente sono molto commisti e sui quali si corre il rischio anche di quel tanto di mancanza di cortesia in cui spesso vado a incidere per esempio su comportamenti di altri o su funzioni e prerogative e competenze di altri. Sono d'accordo con Espa, l'attività di governo deve fare molta attenzione quando si pone e si propone di incidere, di fare considerazioni, viene in mente l'attività di misurazione che abbiamo fatto con la *privacy*. Insomma, il decisore pubblico deve fare molta attenzione quando recita e dà prescrizioni inerenti autorità indipendenti di regolazione. Quindi mi auspico che questa enfasi sulla valutazione che viene posta al Dipartimento della funzione pubblica sia in qualche modo ragionevolmente pensata e architettata con tutto il combinato disposto di tutti quelli che in qualche modo intervengono su questi argomenti. Comunque di valutazione, ben fatta, non se ne fa molta e quindi ben venga la (poca) valutazione che si fa, insomma, anche se non se ne fa mai abbastanza. Se ne fa troppo poca, con troppe poche risorse quindi già questo tipo di volontà penso che sia importante. Si sta andando avanti, l'Italia sta facendo addirittura dei piani di misurazione, di riduzione, dove ci sta una componente molto importante di monitoraggio per poi andare a vedere effettivamente (l'articolo 25, "taglia oneri") delle amministrazioni, non solo del governo nazionale, c'è molta enfasi su questo argomento. Prima veniva menzionata questa idea della concertazione, questo spirito neocorporativo per cui mi rivolgo ai Caf e non mi rivolgo all'Amministrazione. Questo probabilmente corre il rischio di essere uno dei buchi di quest'attività di misurazione con successiva semplificazione perché si va a semplificare a beneficio delle imprese e poi le imprese si rivolgono sostanzialmente a intermediari. Ad ogni modo, sarà interessante per noi proprio l'attività di monitoraggio e valutazione di quest'attività di semplificazione [...]

MELINA DECARO

Soltanto poche parole per ricordare che rispetto alle grandi leggi con clausole valutative c'è anche un'altra prospettiva: noi abbiamo entro il 2012 l'obbligo europeo del taglio del 25% degli oneri amministrativi e c'è un grande lavoro in corso da parte del governo. Dunque, uno dei grandi temi può essere proprio questo della semplificazione in cui fa rientrare il Parlamento ed è un tema che lega Parlamento ed Unione Europea, perché l'obiettivo è europeo e poi le sanzioni saranno europee, e con Regioni ed enti locali. Legato alla semplificazione c'è il discorso della attuazione della Direttiva Servizi, che comporta numerosa attività di semplificazione che dev'essere recepita – come sapete tutti - entro il 2009 e che è oggi sempre più centrale rispetto al tema della crisi del mercato interno.

UGO TRIVELLATO

Cinque brevi battute. La prima mi è suggerita dalla reazione della collega Stame rispetto al richiamo al modello della Commissione Europea, anch'io storco il naso, perché nel sito della Commissione Europea ci sono dei documenti, delle valutazioni da "bocciatura". Si tratta di documenti senza senso. Perché una delle cose difficili è che anche nel mercato della valutazione, se non si lavora bene dal lato di chi ha la domanda e chi la offre, c'è il rischio che la moneta cattiva scacci la buona. Loro si sono affidati a una *consultant* inglese come capofila, che ha scritto delle cose che non stanno né in cielo, né in terra. In realtà, l'Unione Europea nella loro partizione, la Direzione DG - dove c'è Fabrizio Barca - sta rimettendo il discussione, in particolare, il modo in cui la DG *Employment, Social Affairs* ha travestito sotto la parola di valutazione degli effetti la rendicontazione di spesa di fatto. Il vero messaggio è "stiamo attenti a procedere simultaneamente e quindi per gradi". Io accolgo molto la preoccupazione di Espa di procedere per gradi, perché non si crei a un certo momento un eccesso di domanda, di valutazione rispetto a una massa di competenze adeguate per cui inevitabilmente vince sul mercato chi è un cattivo valutatore. Perché, tipicamente, il cattivo valutatore si vende a un prezzo basso. Noi abbiamo vissuto questa vicenda trent'anni fa per la ricerca empirica in campo sociale dove c'è stato di fatto il "monopolista" che ha lavorato inventando con grande fantasia e poi vendendo a basso prezzo e imponendo uno *standard* doloroso per il paese.

Seconda considerazione, già fatta e sottolineata da Manzella, molto importante: non si deve valutare tutto. L'attività corrente non la valutiamo, le macropolitiche non le valutiamo perché servono strumenti analitici diversi, modulazioni macroeconomiche e così via. Valutiamo interventi che sono *programming*, il che vuol dire sollecitiamo anche il Governo a fare leggi che abbiamo la caratteristica di essere un programma in cui probabilmente non serve neanche esplicitare la clausola di dissolvimento, ma nel momento in cui ha la clausola di valutazione e questa viene messa in atto, si porta a ripensare a come è fatto il provvedimento per poterlo quindi confermare, migliorare o, se non funziona, anche tagliarlo. E anche se mi sembra difficile in Italia, bisognerebbe introdurre una logica di sperimentare, di provare su piccole scale, dalle quali imparare. Questo secondo me è importante perché se scatta questa domanda avremo un'alta dirigenza impreparata, un mercato universitario impreparato e il rischio è pesante.

Terza considerazione. Qui mi pare si mescolino aspetti di prospettiva interessante. Io sono stupito di trovare un gruppo, anche di giuristi, con queste sensibilità. Il fatto che i giuristi si rendano conto che da soli non possono fare questo mestiere, e che anzi hanno bisogno di altre competenze. Però ci sono anche i segnali di segno opposto, quello che ricordava Bassanini sull'abolizione di alcuni uffici. Ecco, a quanto ne so, il Ministero dello Sviluppo Economico ha soppresso un nucleo di valutazione, ha licenziato il capo del nucleo e ha chiuso il nucleo di fatto. Comunque, credo bisognerebbe trovare il modo di comporre un disegno un po' astratto con le possibilità aperte da queste finestre perché il disegno astratto è che la Corte dei Conti ripensi al suo ruolo. Qui c'è, se a qualcuno interessa, un'esperienza interessante dei canadesi che hanno ripensato al ruolo della loro Corte dei Conti che dice "noi non faremo mai propriamente valutazione d'impatto perché è incompatibile con la struttura del bilancio per obiettivi". Faremo del buon *performance balancing*, che è una approssimazione rozza, ma è importante rispetto alla valutazione. Quindi tra l'altro io ho avuto il piacere di conoscere Chiappinelli che ha questa idea in testa, a parere del quale noi non

abbiamo né per cultura, né per mandato queste competenze, ma possiamo fare qualcosa di diverso nella rendicontazione. Servirebbe che il Governo si dotasse di una struttura di valutazione *ex post*. Mi verrebbe da dire che è pressoché astratto che Camera e Senato mettano assieme due pezzi di Uffici Studi per fare una struttura unica, quindi c'è il problema di come calare un disegno astratto nella possibilità di realizzarlo concretamente, però se tra i due uffici si potesse ipotizzare una forma di coordinamento, può darsi che gli uffici vogliano essi stessi coordinarsi.

Io non so in che modo, ma l'unica strada da seguire mi sembra quella di provare a mettere insieme, a comporre un disegno unitario, delle varie esperienze di valutazione: l'ufficio AIR e VIR, l'organo di valutazione di Brunetta, il Senato, la Camera.

Quarta considerazione, sono d'accordo con quanti hanno detto - in particolare, Espa - dell'importanza della base dei dati, tenendo conto però che monitoraggio e valutazione degli effetti sono due cose diverse e che la mia propensione è di coinvolgere l'Istat nella prima fase, non nella seconda. Va bene che l'Istat sia coinvolta propriamente in una fase di valutazione, questo è un tassello essenziale per il monitoraggio. Qui, tra l'altro, riscontriamo un disegno della riforma dell'89 un po' illuministico, cioè di creare 10 mila uffici di statistica, uno per Comune. Non sto esagerando: 8 mila uffici di statistica! Tra l'altro, a vent'anni di distanza, quella legge non è stata attuata. Nello stesso tempo, fra l'altro, io vedo il rischio forte che gli Uffici Periferici siano molto meno indipendenti dal potere politico. Però, indubbiamente, bisogna investire nell'Istat e darle un potere di coordinamento più forte, innanzitutto rispetto agli uffici statistici dei Ministeri e dei grandi enti.

Vi faccio un esempio: due anni fa è stata approvata una normativa per cui l'Inps avrebbe avuto un casellario unico di tutti gli occupati esclusa la pubblica amministrazione, autonomi, tutti gli occupati dipendenti del settore privato, il che a fine di conoscenza è un salto enorme. Di recente è stata approvata una "normetta", non so dove, per cui hanno cominciato a escludere il lavoro domestico, per un motivo molto semplice, ossia perché l'Istat aveva un appalto in corso, un *call center*, che altrimenti avrebbe dovuto interrompere creando tensioni. E allora, per mantenere questo appalto, si dà al *call center* la funzione di rilevare. Questo è diabolico nel nostro paese. Cioè, in ogni momento nasce un pezzettino che si stacca dalla logica generale per le ragioni le più minute.

Ultimo punto, uno dei punti principali: la formazione. Mi riferisco a due livelli: da un lato, l'esigenza di formare delle competenze tecniche specifiche che poi dovranno combinarsi con le competenze nella materia. Quindi, se valuto interventi infrastrutturali ho bisogno di ingegneri, se valuto interventi sanitari ho bisogno di epidemiologi e di medici oltre che di valutatori in senso proprio. D'altro, la formazione della dirigenza pubblica. Qui bisogna lavorare molto e ci sono segni interessanti, ne racconto due. Il primo è "capire" questa associazione di regioni. Pensate che si fa formazione tre giorni al mese per undici mesi, trentatré giorni distribuiti Regione per Regione per circa 37 funzionari regionali. Un corso che è di cultura regionale ma che, in 33 giorni, arriva agli aspetti tecnici. E si fa correntemente, ogni anno, una scuola di formazione, essenzialmente per giovani ricercatori. La seconda esperienza è quella che, con un gruppo di colleghi, in particolare con Schizzerotto che è un sociologo di Trento, stiamo facendo: un istituto permanente incardinato dentro l'istituto trentino di cultura sulla valutazione. Abbiamo fatto un'associazione, che di fatto dipende dall'istituto di cultura, e dopo tre anni valuteremo e decideremo se diventare un istituto

permanente o no. Siamo partiti otto mesi fa, si chiama Irvapp, Istituto di Ricerche per la Valutazione delle Politiche Pubbliche, e abbiamo tenuto nella terza settimana di gennaio un corso per 28 ricercatori della Banca d'Italia, per formazione alla ricerca, 15 dell'ufficio studi centrale della Banca e 13 degli uffici regionali.

[...] Credo che questo sia uno dei processi importanti per formare, da un lato, delle competenze tecniche di persone, consulenti esterni o universitari o anche dipendenti della pubblica amministrazione che faranno per mestiere i valutatori e, d'altro, i *policy makers*. Se posso dire, le esperienze che abbiamo avuto con realizzazione del CSS è che abbiamo trovato, già ve lo dicevo, una rispondenza interessante dei funzionari, invece abbiamo trovato una sordità sostanziale a livello di *policy making* in senso stretto, cioè di amministratori pubblici eletti o di parlamentari. [...] L'impressione è che proprio si fa fatica a far capire che questa potrebbe essere un funzione obiettivo importante. Io credo che si debba partire da una effettiva insensibilità della classe politica in senso stretto.

ANDREA MANZELLA

Io chiuderei un po' la nostra mattinata ringraziando i Professori Espa, Trivellato e Dente e chi è intervenuto. Voglio sottolineare una nota positiva, che chi è intervenuto ha espresso, e cioè che non si comincia da zero, c'è una sensibilità nella formazione che, sia pure con alti e bassi, grigi e neri si riscontra. Vi è, come diceva Espa, un universo normativo che si è messo in moto e – come ci hanno detto - c'è un disegno istituzionale complessivo che comprende Governo, Corte dei Conti, Parlamento, Banca d'Italia, Istat, che dev'essere “cucito” intorno al filo rosso della valutazione. Questa sensibilità istituzionale dei pubblici funzionari, di chi è al servizio pubblico, mi pare che sia una base di partenza importante. C'è naturalmente la necessità di “innervare” tutto questo universo, che comunque si è messo in moto sulla decisione politica.

In effetti, potrebbe essere interessante per il nostro gruppo vedere proprio il Ministro Brunetta che, oltre a essere docente universitario, ci potrebbe raccontare un po' di cose. Il nostro gruppo ho l'impressione che dovrebbe vedere come tutto questo universo normativo e istituzionale può confluire nella decisione politica e dove c'è la centralità del provvedimento, la centralità della grande legge cosa si deve fare. E allora, rispetto a questa centralità della legge, rispetto a questa centralità del provvedimento, è necessario far agire dei vincoli. Saranno in primo luogo dei vincoli regolamentari, per far sì che via sia quella che io ogni tanto chiamo la “reattività parlamentare” rispetto all'universo normativo che si è messo, nel senso che i regolamenti parlamentari dovrebbero dire che esistono l'AIR e la VIR. In questo modo il provvedimento avrebbe un vincolo regolamentare, non un vincolo esterno di un regolamento pubblicato in Gazzetta Ufficiale, ma un vincolo che sia un regolamento istituzionale quale quello del Parlamento. Poi naturalmente il passo successivo potrebbe essere proprio il vincolo costituzionale, su alcune “leggi istituzionali” (Leopoldo Elia ricordava, ogni volta che ci riunivamo, che le grandi leggi hanno di per sé una sostanza costituzionale, cioè le grandi leggi destinate alla perduranza nel tempo, anche se non hanno la procedura costituzionale). Quando si aprirà quel famoso tavolo costituzionale che è fatto di garanzie per l'opposizione, garanzie per la maggioranza, semmai, si potrebbe chiedere la garanzia di questi provvedimenti, che abbiano il “tagliando” che, come diceva Trivellato, non significa fare il tagliando al provvedimento solo con una valutazione che guardi al passato ma che ha sempre una sua natura prospettica. Ecco, allora, è questo il nostro compito in questo gruppo: cercare di prendere quello che ci viene dall'esperienza e provare anzitutto a fare una valutazione a *mid way*, a mezza via. E allora, ci potrebbe essere, da un lato, un momento di valutazione amministrativa-normativa e poi, alla fine, al compimento del triennio, del quinquennio una valutazione di tipo parlamentare, costituzionale.

UGO TRIVELLATO

Una brevissima aggiunta a quanto ho già detto. Il 2 febbraio scorso sono stati presentati i lavori della Commissione Carniti, la commissione che era stata istituita dai Presidenti di Camera, Senato e Cnel, una commissione istituzionale, formata tutta di tecnici, per ripensare i problemi del lavoro, a cinquant'anni dalla Commissione Rubinacci. La Commissione ha lavorato poco più di un anno, perché sostanzialmente dai nuovi Presidenti di Camera e Senato non è venuto un *endorcement*

sufficiente. Allora, la Commissione, che aveva un mandato di 24 mesi, dopo 13-14 mesi ha deciso di concludere, e i lavori sono stati presentati alla Sala della Lupa con Fini e Schifani, in presenza del Presidente Napolitano. I lavori, però non sono stati presentati da Carniti, ma da Marzano che ha raccontato i destini progressivi del Cnel ma non ha parlato della Commissione. La commissione ha prodotto undici rapporti che sono tutti scaricabili dal sito Cnel. In questa commissione c'era Berretta della Confindustria e c'erano altri componenti che alla fine hanno fatto pesare il loro "no", nonostante questo sono passate due raccomandazioni all'unanimità, le uniche due che sono passate: una è sul sistema informativo sul lavoro e la seconda sulla valutazione degli effetti di politica del lavoro. Solo su un comparto però sono state approvate, accolte dall'unanimità della Commissione, quindi con contributi di gruppi di lavoro della commissione. La cosa sorprendente è stata che Fini ha fatto un intervento bellissimo nel merito, sui diritti di cittadinanza di tutti, sul welfare universalistico e selettivo, cioè ha fatto lui la relazione di merito riprendendo la sostanza.