

# **Sintesi del percorso e note sull'uso della valutazione nelle istituzioni**

**di Gloria Regonini**

**marzo 2021**

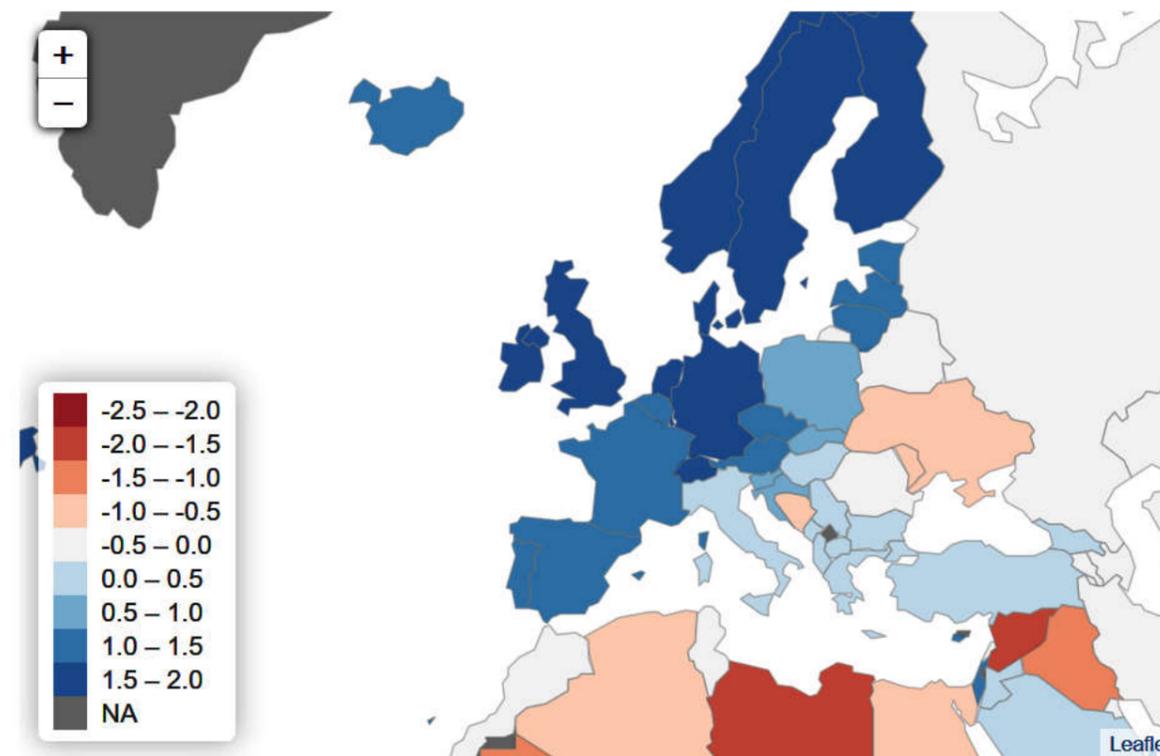
## Da dove siamo partiti

Nelle slide *'Italia, abbiamo un problema'* abbiamo visto decine di comparazioni in cui il nostro paese esce con **valutazioni negative** rispetto ai diversi ambiti di *policy* e rispetto al complesso della sua capacità di governo.

### Government Effectiveness, Estimate

This variable is available from 1996 to 2018

This variable is available for 192 countries for 2015



Source: The World Bank Group

The Quality of Government Institute, 2020, <https://qog.pol.gu.se/data/visualization-tools/map>

## Da dove siamo partiti

Nel nostro paese, quando emergono dati sul malfunzionamento del settore pubblico, le diagnosi dei politici, dei politologi e dei giornalisti in genere si concentrano sui limiti del nostro sistema politico e istituzionale e su tratti di malcostume:

*cause che attengono alle massime istituzioni:*

- scarsi poteri dell'esecutivo
- bicameralismo perfetto..
- malfunzionamento della magistratura...

*cause che attengono al sistema elettorale e al funzionamento dei partiti:*

- numero dei partiti
- loro finanziamento
- scarsa democrazia interna...

*cause che attengono alla società civile e alla cultura politica:*

- corruzione
- clientelismo
- limiti della classe dirigente
- mancanza di etica pubblica...

## Che cosa abbiamo verificato

Nelle comparazioni internazionali, sono invece segnalati i limiti dei *tools of government* italiani e degli approcci alla gestione della cosa pubblica. In altre parole, sono segnalate **le carenze della governance italiana**.

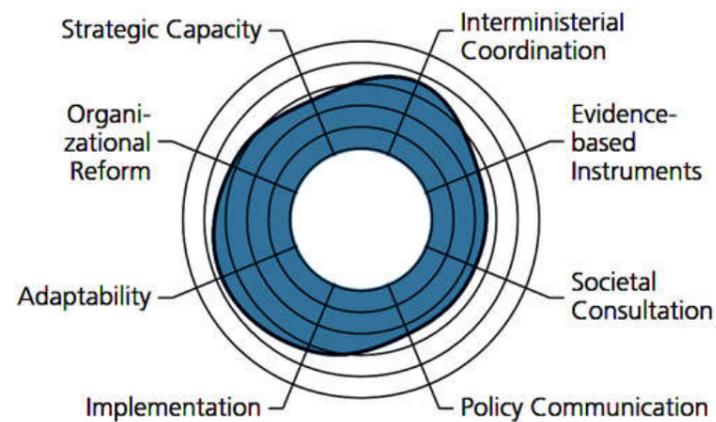
6.20

Governance #25 ➔

6.4

Executive Capacity #19 ➔

With modest reforms succeeding where more ambitious attempts failed, Italy receives middling scores overall (rank 19) with regard to executive capacity. Its score on this measure has improved by 0.6 points relative to 2014.



da <http://www.sgi-network.org/2018/Italy>

Human Resource Management							
Performance management regime for senior managers (2019)							
	Existence of a performance-management regime for senior managers	Performance-related pay	Performance agreement with the Minister (at D1)	Performance appraisal system which includes:			
				Outcome indicators	Organizational management indicators	360 degree appraisal	Dismissal for bad performance
Italy	●	●	●	○	●	○	●
	25 11	20 16	15 21	16 20	16 20	9 27	19 17

● Yes  
○ No

Source: OECD (2019) Survey on Strategic Human Resources Management (SHRM)

Ma superare queste carenze non è come passare dal telefono fisso al cellulare. La *governance* consolidata in Italia non è semplicemente 'arretrata'.

**C'è del metodo in questa follia: la governamentalità italiana**

Per dare conto della complessità del governo *'Italian style'* (Joseph La Palombara, *Democracy, Italian Style*, New Haven and London, Yale University Press, 1987) e spiegare la sua resistenza a ogni tentativo di riforma, abbiamo utilizzato il concetto di **governamentalità** (Foucault 1991, Gordon 1991, Burchell 1996), in cui il problema delle competenze è analizzato considerando i particolari 'incastrati' tra **conoscenze e potere**. Abbiamo quindi ricondotto i modelli di *governance* considerati virtuosi alla compresenza di quattro 'ontologie'.

<i>prospettive</i>	Alla base stanno	<i>competenze</i>	<i>criteri</i>
1. le <b>norme</b>	I diritti e i doveri	giuristi	la qualità delle norme e la loro puntuale applicazione
2. la <b>finanza pubblica</b>	Il denaro pubblico: da dove viene e dove va	'ragionieri', scienziati delle finanze	la correttezza e sostenibilità dei conti
3. il <b>management</b>	Le organizzazioni pubbliche	esperti di management (come disciplina)	la performance delle amministrazioni pubbliche
4. le <b>politiche pubbliche</b>	I problemi pubblici	analisti e valutatori di politiche	i risultati, l'effettiva attenuazione di un problema di rilevanza pubblica



## Una mappa per l'orientamento

Inoltre, recuperare in poche lezioni un campo di ricerca molto complesso, che ha quasi cent'anni di vita, quasi tutti vissuti all'esterno dell'Italia e dell'italiano, non è facile. Per orientarci in questa esplorazione abbiamo privilegiato due dimensioni:

- la prospettiva metodologica (attore razionale/attore sociale)
- le finalità (prescrittive/descrittive e analitiche)

		<i>FINALITA'</i>	
		<i>Prescrittive</i> <i>Come raggiungere fini collettive</i>	<i>Descrittive</i> <i>Come spiegare processi, comportamenti e risultati</i>
<i>Due diverse definizioni di policy:</i>		Public policy is "a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern" (Anderson)	"Public Policy is concerned with what governments do, why they do it, and what difference it makes. It is about political (social) science(s) and the ability of this discipline to describe, analyze, and explain public policy". (Dye)
<i>METODI</i>	<i>Induttivi</i> <i>Logica dell'attore sociale</i>	<b>policy inquiry</b> Quali relazioni sociali devono essere favorite per raggiungere e mantenere risultati accettabili?	<b>politiche pubbliche (public policy)</b> Perché i processi decisionali pubblici sono così complicati?
	<i>Deduttivi</i> <i>Logica dell'homo oeconomicus</i>	<b>analisi razionale delle politiche pubbliche (rational policy analysis)</b> Quali procedure razionali devono essere seguite per avere buoni risultati?	<b>scelta pubblica (public choice)</b> Perché i processi decisionali pubblici sono così opachi e inefficienti?

## I limiti dell'analisi

Come abbiamo visto, la strada della prescrizione per certi versi si complica e si restringe nel passaggio dal 3 al 4 capitolo. Da un lato, l'incontro con il contributo

-delle *behavioural sciences*, dalle scienze sociali alle scienze cognitive

-delle teorie sulla *path dependency*

-delle teorie del caos

equivalgono alla perdita dell'innocenza presente in alcune delle indicazioni dei modelli *rational* e di quello che economisti e ingegneri non sono tenuti a sapere e a considerare.

“La gente comune, i funzionari e gli intellettuali sembrano tutti desiderosi di assegnare colpe, errori, responsabilità. E pertanto si pongono domande del tipo «Chi l'ha fatto?» «Chi ha preso la decisione?» «A chi è venuta l'idea?». Nella soluzione dei problemi sociali, questi sono **interrogativi assurdi** perché, qualunque sia l'esito, questo deriva da complesse interazioni tra innumerevoli partecipanti dotati di influenza, per la maggior parte molto distanti dal luogo e dal tempo della decisione” (Lindblom 1990, 5).

In effetti, i presupposti per poter imputare a qualche *policy maker* la responsabilità per il fallimento di una politica pubblica sembrano indimostrabili, data la complessità delle relazioni che influiscono sui risultati delle singole scelte pubbliche:

«(...) State sovereignty is challenged by Europeanization, internationalization, secession, devolution, de-hierarchization, and visions of a networked polity/society and competitive markets. Powers and responsibilities are dispersed between territorial levels of government, institutions of government, and private groups with their own power base» (Olsen 2017, 525).

"Ci sono sempre spiegazioni alternative sul perché le politiche falliscono e questo può lasciare i decisori nell'incertezza circa il loro eventuale abbandono" (Wildavsky, 1992)

## I conti con la *politics*

Inoltre, il passaggio allo studio della colonna 'descrittiva' (5 e 6 capitolo) porta al centro il problema della **relazione tra *politics* e *policy***: "What do we mean when we talk about policy? **The essence of a policy lies in the fact that through it certain things are denied to some people and made accessible to others.** A policy, in other words, whether for a society, for a narrow association, or for any other group, consists of a **web of decisions and actions that allocates values**" (David Easton, *The Political System*, 1953)

Chi fa analisi prescrittive nel campo delle politiche pubbliche non può ignorare i contesti politici, come chi fa il medico di base nel servizio sanitario nazionale non può ignorare le gerarchie, i vincoli e gli incentivi del settore sanitario.

Ma i conti con la *politics* sono complicati, perché sono i conti con:

- il potere
- l'oggettiva complessità delle scelte pubbliche
- la distribuzione diseguale di risorse quali l'informazione, la capacità organizzativa
- il sistematico vantaggio degli interessi concentrati
- procedure istituzionali che ostacolano l'innovazione...

## Nuovi media e crisi dell'opinione pubblica 'illuminata'

Infine, negli ultimi dieci anni, a rendere più difficile per i cittadini capire quali sono i beni pubblici e come difenderli in modo efficace, sta il fatto che la comunicazione sui *social network* non solo non permette di filtrare le informazioni distorte e manipolate, ma per certi versi è progettata proprio per promuovere e trarre profitti dalle distorsioni.

### per gli utenti, che generano i contenuti

- alte probabilità di incontrare solo chi la pensa allo stesso modo
- quando questo non avviene, esplosione di conflitti estremizzati
- diffusione di giudizi non verificati
- sfiducia nell'obiettività della ricerca scientifica



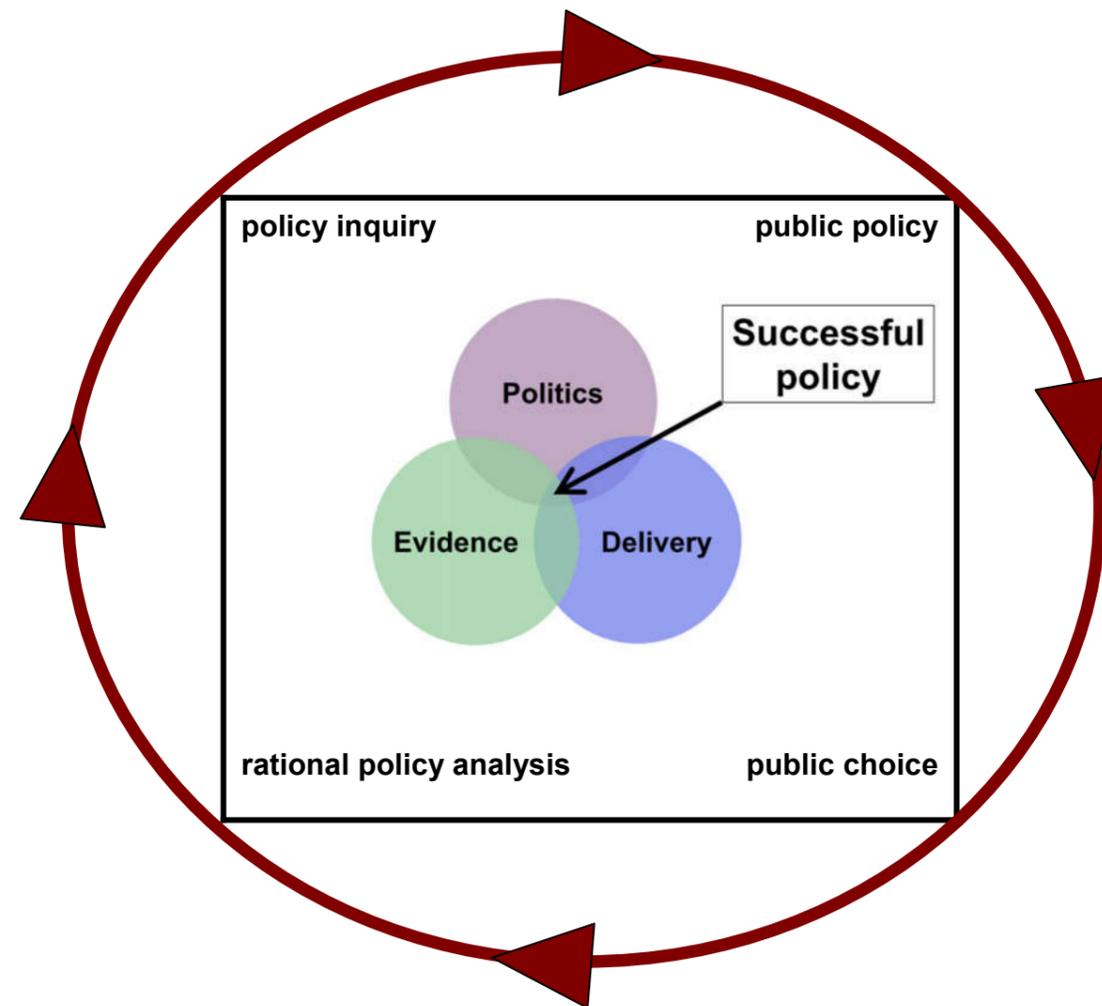
### per i proprietari delle piattaforme, che generano i profitti

- raccolta mirata di informazioni molto penetranti, che permettono la perfetta profilazione degli utenti
- forti incentivi a rendere sempre più efficienti gli algoritmi
- assenza di regolazione

Il testo di Perl, A., Howlett, M., & Ramesh, M. (2018) è un primo contributo per la comprensione di queste dinamiche da una prospettiva di *policy*

**Morale della favola: ora è possibile ritornare agli approcci prescrittivi sulla base di una visione più realistica del *policy making***

Ora abbiamo gli strumenti per tornare su un tema che abbiamo lasciato in sospeso nel 5 cap: quello del ruolo della valutazione delle politiche pubbliche fatta da istituzioni che operano in sistemi politici democratici



## Il circuito della valutazione in Italia

In genere, i tre 'cani da guardia' in grado di garantire una qualche *accountability* dei sistemi democratici sono:

1. commissioni parlamentari sostenute dal lavoro di specifici istituti di ricerca e valutazione, in grado di dare concretezza e efficacia alla funzione di supervisione da parte del legislativo sull'operato dell'esecutivo, per renderlo *accountable* davanti ai cittadini elettori, che sono anche contribuenti, e che quindi finanziano le scelte dei governi anche quando non li hanno votati (*oversight parlamentare*). E di questo pilastro abbiamo appena parlato.
2. strutture di valutazione interne alle singole amministrazioni, ma indipendenti e protette da speciali garanzie (*internal audit*)
3. un dibattito pubblico basato sul contributo del giornalismo d'inchiesta, delle organizzazioni civiche e dei network epistemici, cioè basati sulla condivisione di speciali competenze scientifiche (*social accountability*);

Purtroppo, in Italia il circuito della valutazione è un circuito zoppo, dove tutti e tre questi pilastri sono molto fragili.

Questo complica le cose per gli eletti, anche per i più volenterosi, per le amministrazioni e per i cittadini.

Ma complica le cose anche per gli analisti di *policy*, che non hanno solidi riferimenti nei *watchdog* istituzionali, che nel nostro paese sono esclusivamente finalizzati a intercettare l'infrazione alle norme e non a promuovere l'individuazione degli errori, la loro diagnosi, la loro correzione.

## Aggiornamenti in corso di pandemia

Per alcuni versi, la pandemia ha costretto le istituzioni a confrontarsi con la logica del problem solving e del policy making basato sull'evidenza, sui dati, sui pareri degli esperti. E ha costretto i cittadini

- a capire il valore della ricerca scientifica
- a vedere la logica del pagare costi individuali per promuovere un bene pubblico – l'eliminazione del virus – che ritorna comunque all'individuo sotto forma di più probabilità di una vita sana.

Alcuni ritengono che queste acquisizioni possano tornare utili anche sui temi quali la crisi climatica.

Inoltre, anche gli strumenti eccezionali messi in campo con il *Next Generation EU* e le ingenti risorse destinate all'Italia e al suo *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (gennaio 2021) sono in qualche modo legati alla capacità dell'Italia di adeguare i suoi *tools of government* adeguandoli ai migliori standard internazionali nella progettazione, nel monitoraggio e nella valutazione dei diversi programmi.



### 2.2 PA competente: rafforzamento e valorizzazione del capitale umano

L'investimento ha l'obiettivo di rafforzare la conoscenza e le competenze del personale dirigenziale e non della PA, necessarie anche per contribuire proattivamente alla trasformazione digitale del settore pubblico. (...) La formazione va riformata con approccio operativo e **behavioural**, creando nuove professionalità pubbliche, **incrementando la cultura tecnica degli amministratori rispetto a quella giuridica**, privilegiando la priorità del **raggiungimento dei risultati**, facendo leva sullo **spirito di missione dei civil servant**. (p. 56)

## Lezioni imparate

Ma ci sono anche segnali che vanno nel senso opposto, con la strategia (fallimentare, secondo i Vangeli) del mettere il vino nuovo negli otri vecchi.

In ogni caso, dal questa parte del corso vengono anche alcune indicazioni rilevanti in termini di etica professionale e, più in generale, di etica pubblica pubblica.

“Compito dell’analisi non è produrre raccomandazioni decisive, ma, invece, è contribuire alla **comprensione consensuale** delle cose che accadono, che potrebbero accadere, che sono desiderabili» [White 1983, 11]

"In this model, citizens, functionaries, social scientists, and other experts do what they have learned and then learn what they have done" (Lindblom, 1990, p. 219)

In queste raccomandazioni è evidente la continuità con il concetto di Dewey di **organized intelligence**, "an exercise of **prudence** and practical reason (**phronesis**) informed by **experience** and **enlightened common sense** in the governance of the public realm." (Jennings, 1988, p. 26)

Queste indicazioni suggeriscono il ricorso a quelle che Sheila Jasanoff chiama '**tecnologie dell'umiltà**': "Si tratta di metodi o, meglio ancora, di abitudini istituzionalizzate di pensiero, che cercano di fare i conti con i laceri bordi della comprensione umana – l'ignoto, l'incerto, l'ambiguo e l'incontrollabile." Jasanoff S., *Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science*, in «Minerva», 41(3), 2003, p. 227

## Possibili domande

Alla fine dei primi due moduli, alcune delle domande che potrei farvi nell'ultima prova potrebbero essere queste:

- Lei conosce sia la *Rational Policy Analysis*, sia le teorie della complessità e del caos. Qual è il suo mix preferito? Faccia due esempi in cui userebbe la prima e due in cui userebbe la seconda
- Lei ha avuto modo di leggere sia i *report* di valutazione dei *watchdog* parlamentari, sia le eventuali analisi prodotte su politiche pubbliche italiane. Come vede il futuro della valutazione nel nostro paese nei prossimi cinque anni? Perché?
- Se lei fosse un analista di politiche assunto alla Protezione Civile, nell'emergenza coronavirus, oltre ai dati clinici, quali altri tre dati consiglierebbe di monitorare strettamente?