



VALUTAZIONE

Per una valutazione possibilista nel nostro Parlamento

di Mita Marra

Nella stagione delle riforme che investono attualmente il nostro Paese, prefigurare il cambiamento desiderato nei diversi campi delle politiche pubbliche si rivela un vero e proprio dilemma politico. Da una parte occorre padroneggiare la complessità del disegno delle politiche rispetto a problemi sociali recalcitranti, in rapida evoluzione e in condizioni di incertezza; dall'altra, si fa strada una crescente domanda di partecipazione consapevole, desiderosa di intervenire nelle scelte pubbliche. Un bisogno tanto di conoscenza che di democrazia emerge specialmente quando in gioco è la riforma delle istituzioni politiche come il nostro Parlamento.

Non intendo affrontare, in questo breve articolo, il tema della riforma del Senato richiamando il dibattito sul referendum costituzionale. Mi preme sviluppare un ragionamento sulle funzioni non legislative che la riforma propone di attribuire al Parlamento e in particolare riflettere sul senso della valutazione delle politiche pubbliche in ambito legislativo. Mi soffermerò, quindi, su un tema di carattere cognitivo che concerne la capacità di valutare programmi complessi per risolvere problemi sociali in contesti eterogenei; inoltre, considererò un tema squisitamente politico che riguarda la capacità di sviluppare un genuino processo democratico nel dibattito pubblico -politico. Farò appello alla lezione possibilista di Albert Hirschman, sia quando questi valutava l'esito dei progetti di sviluppo a livello internazionale, sia quando stigmatizzava le retoriche dell'intransigenza che da destra e da sinistra svilivano il processo democratico. Hirschman ci offre l'opportunità di riflettere su quanto abbiamo appreso nel corso di più di mezzo secolo sul piano della programmazione, della valutazione e della democrazia nel suo concreto operare.

La valutazione in ambito legislativo apre la strada all'analisi delle leggi come percorsi che coinvolgono persone, gruppi sociali, soggetti istituzionali e agenti economici in un processo di cambiamento di solito non lineare, anzi di regola complicato, che genera conseguenze inattese rispetto agli esiti preventivati. Una volta varata una legge, non possiamo non domandarci se il cambiamento desiderato si sia effettivamente realizzato secondo i piani; non possiamo non considerare come mutano le percezioni e le motivazioni degli attori, i tratti visibili o nascosti, materiali o intangibili che



caratterizzano i contesti allorquando un intervento teso a risolvere un problema sociale viene perseguito, attuato, facilitato, frenato, ostacolato, sabotato o del tutto ignorato. Le leggi sono il tentativo di orientare comportamenti sociali, pratiche organizzative e processi istituzionali verso obiettivi di miglioramento del benessere sociale. Occorre, allora, valutare come, quando, in che misura e per quali ragioni l'esito atteso si sia prodotto o meno al fine di modificare o del tutto cancellare quel provvedimento inefficace o controproducente. In contesti anglosassoni, infatti, il meccanismo istituzionale della *sunset legislation* si basa proprio sulla valutazione della legge dopo che sia trascorso un periodo di almeno cinque anni dalla sua approvazione, al fine di eliminare o modificare quel provvedimento nel caso non abbia generato gli esiti sperati. La valutazione delle leggi può, in tal modo, contribuire a rendere effettivo il principio della certezza del diritto.

Valutare le leggi, tuttavia, non è un'impresa facile: servono dati, informazioni qualitative, analisi e ricerche su come vengono attuati gli interventi al fine di ricostruirne l'impatto sociale in maniera credibile e imparziale. Ray C. Rist⁸¹ - vice direttore per quasi vent'anni dell'unità di Program Evaluation del General Accountability Office (GAO), nel seminario tenutosi presso il Senato della Repubblica a Roma, lo scorso maggio, grazie all'iniziativa dell'Associazione Italiana di Valutazione, dell'Associazione Etica PA e del Laboratorio di Valutazione Democratica - ha dettagliatamente illustrato come la valutazione dei provvedimenti legislativi negli Stati Uniti risponda esclusivamente alle specifiche richieste del Congresso. La valutazione è una funzione istituzionalizzata condotta con personale qualificato, reclutato a tempo indeterminato, che gode del più ampio accesso alle informazioni anche sensibili dei Ministeri e delle altre amministrazioni e la garanzia dell'indipendenza dei valutatori dall'ingerenza della politica. I valutatori sono finanziati con risorse adeguate a condurre approfondimenti sul campo, al fine di generare dati di fonte primaria per evitare l'utilizzo di sole informazioni secondarie, inadeguate a ricostruire gli esiti delle leggi in contesti anche delimitati o rispetto a specifici gruppi sociali. Istituire la funzione di valutazione in ambito legislativo non è, quindi, un'operazione meramente di facciata, un adempimento da espletare in maniera simbolica. Occorre investire risorse umane e organizzative qualificate e prendere sul serio le domande valutative dei legislatori, non come imperativi tesi unicamente a ridurre i costi del sistema pubblico o a manipolare opportunisticamente il dibattito politico contingente.

⁸¹ Ray C. Rist è l'ideatore de l'International Program for Development Evaluation (IPDET) condotto presso Carlton University e finanziato dalla Banca mondiale. E' anche presidente dell'associazione International Development Association e consulente per la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale. Per quasi vent'anni ha ricoperto incarichi direttivi nell'ambito del sistema esecutivo e legislativo degli Stati Uniti.



E tuttavia, pur in presenza di un mandato istituzionale definito, legittimato e adeguatamente finanziato, con tutte le informazioni e le risorse umane disponibili, la valutazione delle leggi non può e non deve essere un'attività di mero controllo di legittimità formale o una previsione sul possibile impatto della regolamentazione. La valutazione è una sistematica attività di ricerca sociale condotta in contesti eterogenei, stratificati, ove ricostruire *ex post facto* l'esito di programmi attuati con interventi ibridi pubblico-privati a vari livelli di giurisdizione. In siffatte circostanze, la complessità dell'intrapresa conoscitiva è talmente elevata che occorre talora "accontentarsi" di analisi parziali e delimitate, ma capaci di rispondere ad una specifica domanda valutativa. Compito dei valutatori non è di venire a capo di verità incontrovertibili, ma piuttosto quello di giungere a conclusioni ragionevoli in circostanze in cui la verità non è né esaustiva né sempre scientificamente provata. I valutatori devono fare i conti con la complessità delle arene politiche, delle organizzazioni amministrative e dei contesti socioeconomici che operano secondo logiche incrementaliste.

Già nel 1959, Lindbom sosteneva che era possibile intervenire nel disegno delle politiche pubbliche solo attraverso continui aggiustamenti iterativi. Raramente le leggi si differenziano radicalmente da quelle precedenti - nota Lindblom (1959) - ; i legislatori tendono a formulare misure di intervento nel solco delle politiche già avviate, modificando le soluzioni proposte in modo incrementale in un continuo processo evolutivo. In tal senso, occorre abbandonare l'illusione razionalistica secondo cui si può valutare tutto con completezza di informazioni e conoscenza perfetta tanto delle condizioni di partenza quanto dei processi di trasformazione dei contesti socioeconomici (Lindblom, 1959).

Quale contributo può offrire, allora, la valutazione delle politiche pubbliche per migliorare i provvedimenti legislativi tesi alla soluzione dei problemi sociali più pressanti? La lezione possibilista di Hirschman (1967), rispetto all'analisi incrementalista di Lindblom, ci sollecita a valutare dinamicamente in che modo le leggi varate cambiano i tratti del contesto che agiscono come freno allo sviluppo (Marra, 2015). Valutare le leggi vuol dire non illudersi che il cambiamento possa intervenire solo perché esso viene finanziato e codificato in un provvedimento legislativo. La valutazione delle leggi non considera le risorse come "date" una volta per tutte; diversamente, essa si sforza di comprendere come le politiche mobilitano e arruolano capacità nascoste, disperse, male utilizzate (Hirschman, 1967), che, in maniera creativa, è possibile stimolare e sviluppare nel tempo perché possano diventare più produttive ed efficienti. I vincoli e le resistenze al cambiamento non sono attributi immutabili e inevitabili dello *status quo*, ma emergenti possibilità di sviluppo in grado di mutare anche radicalmente i connotati del contesto.



Nella visione possibilista hirschmaniana, l'impatto delle leggi è un processo di apprendimento che può dispiegarsi anche laddove non esistono le condizioni per lo sviluppo tanto in maniera graduale quanto in maniera repentina. Il cambiamento non è solo e esclusivamente di natura incrementale. L'assegnazione di incarichi per merito, ad esempio, piuttosto che sulla base di affinità politiche, familiari, etniche o religiose, non è un meccanismo che si impara gradualmente come una competenza o una lingua. Occorre, pertanto, esaminare i meccanismi sociali e istituzionali che innescano processi di apprendimento sociale (Marra, 2015) e esplorare empiricamente i contesti in cui intercettare le trasformazioni talora ancora invisibili, in un universo in cui la razionalità è limitata ma anche compatibile con modalità decisionali più aperte e pluralistiche, congeniali con un cambiamento "emergente" nel tempo.

Cruciale è la figura del *reform-monger*, che nell'espressione inglese coniata da Hirschman stesso, è colui che è capace non solo di immaginare la trasformazione del contesto, ma è anche in grado di sperimentare stratagemmi utili per far passare le riforme (Hirschman, 1990). Il possibilismo, infatti, non è soltanto un *modus pensandi* utile al valutatore, ma è anche e soprattutto un approccio politico profondamente democratico, che rifiuta qualsiasi retorica o ideologia che impoverisca il dialogo democratico. La democrazia non è solo l'elezione dei rappresentanti dei cittadini, ma è una qualità imprescindibile del processo di deliberazione. Una democrazia matura non si nutre di slogan o di schermaglie tatticamente orientate ad accrescere il consenso, ma cura la qualità del dibattito pubblico approfondendo, sulla base di analisi empiriche e di riflessioni teorico-concettuali, le argomentazioni pro e contro le riforme perseguite.

Su questo piano, Hirschman è illuminante quando mette a fuoco le retoriche che imbrigliano il dibattito politico in un dialogo tra sordi, come la retorica della *perversità* - la riforma avrà un esito controproducente -, la retorica della *messa a repentaglio* (di beni, di situazioni, persino di diritti) - la riforma annullerà i vantaggi finora conquistati -, la retorica della *futilità* - la riforma non avrà effetti -. Queste sono le tipiche argomentazioni con cui le forze reazionarie si oppongono agli interventi di riforma senza far ricorso ad una base informativa e conoscitiva adeguata. Analogamente, la retorica del progresso a tutti i costi connota sovente le posizioni acriticamente avanzate dalle forze progressiste quando agitano la bandiera del cambiamento come inevitabile spinta del procedere della storia. Alla retorica reazionaria della messa a repentaglio, infatti, i progressisti contrappongono la retorica (rivoluzionaria) della dittatura del proletariato (sacrificare alcuni valori, ad esempio per qualche tempo la libertà di alcuni, persino di molti, con l'obiettivo di ottenere un bene più grande, la giustizia sociale, l'eguaglianza per tutti), ma anche quella della sinergia, ovvero che le riforme buone



viaggiano insieme e si rafforzano vicendevolmente. Alla retorica della futilità (nessuna riforma cambia niente), i progressisti contrappongono quella delle leggi di sviluppo della storia; a quella della perversità viene contrapposta la retorica della ragione di stampo illuminista, ma anche le numerose varianti del pensiero utopista (Pasquino, 2014).

La critica alle retoriche è una lezione importantissima per comprendere il senso della valutazione in ambito legislativo. In tale contesto, l'analisi e l'apprendimento dall'esperienza dei programmi può contribuire a rompere il muro dell'incomunicabilità fra le argomentazioni reazionarie e quelle progressiste e, disvelando le radici e il retroterra di quelle argomentazioni, può aiutare a sviluppare un effettivo dialogo democratico. Ovviamente, la valutazione non è la panacea a tutte le lacune della nostra democrazia. Esiste, però, un evidente margine di miglioramento della qualità della discussione politica odierna se si riconosce l'importanza di attingere a piene mani a quella conoscenza valutativa capace di decifrare l'esperienza di attuazione delle leggi e comprenderne tanto i fallimenti che i successi, per generare, in tal modo, decisioni pubbliche più congeniali alle nostre aspirazioni di sviluppo sociale, civile e democratico.

Riferimenti bibliografici

Hirschman, A.O. (1967) *Development Projects Observed*. The Brookings Institution, Washington, DC.

- (1990) *Come far passare le riforme*, Il Mulino, Bologna.

- (1991) *Retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, Il Mulino, Bologna.

Lindblom, C.E. (1959) "The Science of 'Muddling Through'" in Public Administration Review, Vol. 19, No. 2: 79-88.

- (1992) *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, New Haven.

Marra, M. (2015) "Il dilemma della politica: incrementalismo, possibilismo e teoria della complessità" in Rassegna Italiana di Valutazione (RIV), 62: 120-138.

Pasquino, G. (2014) "Hirschman politologo (per necessità e virtù)" in Moneta e Credito, Vol. 67 n. 266: 167-189.