

## LAVORO PUBBLICO E BENE COMUNE

Lunedì 24 agosto 2009, ore: 19.00 **Sala Mimosa B6**

Partecipano: **Roberto Albonetti**, Direttore Generale Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia; **Carlo Lauro**, Docente di Statistica all'Università degli Studi di Napoli e Responsabile Area Ricerche Fondazione per la Sussidiarietà; **Umberto Vattani**, Presidente ICE; **Lorenza Violini**, Docente di Diritto Costituzionale all'Università degli Studi di Milano e Responsabile Dipartimento Pubblica Amministrazione della Fondazione per la Sussidiarietà. Introduce **Salvatore Taormina**, Capo Dipartimento Autonomie Locali Regione Siciliana.

### **SALVATORE TAORMINA:**

Benvenuti alla tavola rotonda "Lavoro pubblico e bene comune" che si svolge nell'ambito di questa trentesima edizione del Meeting di Rimini. La crisi economica e sociale in atto costituisce, specie per tutti coloro che operano all'interno della pubblica amministrazione, una imponente provocazione: riconsiderare ruolo e modelli operativi dell'amministrazione stessa. Un lavoro pubblico chiamato a una nuova stagione di responsabilità e di servizio verso la persona, la famiglia e le comunità intermedie. Il riconoscimento della loro dimensione originaria e del loro primato posto al centro anche della recente Enciclica di Benedetto XVI "*Caritas in Veritate*", trova proprio nel principio di sussidiarietà l'orizzonte di un cambiamento non soltanto ideale, ma anche operativo, come dimostrano le diverse esperienze in atto sfociate in modelli amministrativi di governo e in organici interventi legislativi di programmazione promossi all'interno di alcune amministrazioni italiane. Da questo punto di vista, il titolo del Meeting di quest'anno costituisce un'occasione per dare continuità al percorso di approfondimento sui temi della pubblica amministrazione avviato già lo scorso anno. Dobbiamo dire che, il più delle volte, soprattutto di questi tempi in cui molto si dibatte di efficienza e di pubblica amministrazione, il confronto sembra incentrarsi su modelli organizzativi, di un tipo o di un altro, da cui si vorrebbe desumere o produrre quella qualità dell'azione amministrativa. Parliamo del cosiddetto principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui parla l'articolo 97 della nostra Costituzione, che puntualmente però, questo buon andamento, finisce per rivelarsi come un oggetto quasi sfuggente nella percezione dei cittadini; se non, addirittura, una materia dal contenuto arbitrario. Accade così che l'amministrazione pubblica, nella sua modalità operativa, possa mettere in atto comportamenti formalmente coerenti con gli obiettivi e con le norme che si è data e tuttavia essere percepita e ritenuta del tutto inadeguata nella propria azione da parte proprio dei corpi intermedi, che compongono quel sistema sociale ed economico al cui servizio l'amministrazione stessa è posta. Ora, se la conoscenza è sempre un avvenimento, come ci dice il titolo del Meeting di quest'anno, la prima e fondamentale missione professionale di quanti sono chiamati a servire la società attraverso il lavoro pubblico e il funzionamento di un'istituzione pubblica, è quello di mettere in campo strumenti per sapere osservare quanto di costruttivo accade nel contesto sociale, imparando a riconoscerne e valorizzarne e valutarne il positivo contenuto e la possibile utilità per tutti. Ora, e questo è il senso della tavola rotonda e del lavoro che cercheremo di fare questa sera, quali sono le possibili leve di un cambiamento in questa direzione? I fondamenti costituzionale di un tale prospettiva; è velleitaria questa prospettiva? Oppure trova il suo *imprinting* originario in un assetto costituzionale che regola la vita del nostro paese?

Un radicale ripensamento dell'attività formativa che parta dalla centralità del capitale umano, dalla centralità della persona, prima che dai fattori organizzativi all'interno della

pubblica amministrazione, è necessario, così come un ruolo effettivo per la valutazione delle politiche pubbliche, non più percepite come strumento di sanzione/premio nei confronti del funzionamento di un'istituzione, ma come strumento atto a dimostrare l'affezione al risultato del proprio lavoro, l'affezione al risultato della missione istituzionale che un'amministrazione si è data. E ancora i possibili percorsi di internazionalizzazione dei modelli funzionali, il confronto, a cui siamo sempre più sospinti come pubblica amministrazione, col contesto internazionale, possono costituire un insostituibile stimolo a modificare i modelli operativi che siamo chiamati a realizzare. Quindi diciamo che è proprio in diretta connessione con alcuni dei temi propri del rapporto di ricerca su sussidiarietà e pubblica amministrazione, che la Fondazione per Sussidiarietà ha già messo in cantiere e che è in corso di elaborazione e che fra qualche mese costituirà uno strumento di lavoro compiuto, che vorremmo provare a rispondere insieme ad alcune di queste domande. Lo faremo attraverso alcuni qualificati ospiti, che io vorrei rapidamente presentare: la professoressa Lorenza Violini, che è ordinario di Diritto costituzionale all'Università Statale di Milano, l'ambasciatore Umberto Vattani, che ringrazio particolarmente per la sua presenza, Presidente dell'Istituto Italiano per il Commercio Estero e membro della nostra diplomazia, diciamo, di vastissima esperienza, se così mi è consentito dire, per la molteplicità degli incarichi e dei ruoli che egli ha rivestito nell'ambito della diplomazia del nostro paese, il professore Carlo Lauro, ordinario di Statistica all'Università Federico II ed esperto in sistemi di valutazione delle politiche pubbliche, e il collega, ma non ultimo certo in ordine di importanza, Roberto Albonetti, direttore generale dell'Istruzione e Formazione della Regione Lombardia.

Ecco, io inizierei proprio da te Lorenza, partiamo dai fondamenti: cosa ci dice la Costituzione rispetto a questo orizzonte di provocazioni che ci siamo dati?

#### **LORENZA VIOLINI:**

Grazie presidente. Ringrazio il Meeting e gli organizzatori che mi danno modo di essere presente a questa importante manifestazione.

Fondamenti costituzionali del rinnovamento necessario per una pubblica amministrazione efficiente. Sarebbe abbastanza facile, come ricordava prima Salvatore Taormina, parlare dell'articolo 97, dei grandi principi che il legislatore costituente si è preoccupato di mettere dentro la Carta costituzionale: l'imparzialità, l'obbligo di assunzione per concorso dei pubblici impiegati, lo statuto dei pubblici impiegati che è garantito costituzionalmente. Cioè abbiamo dentro la carta costituzionale richiami espliciti a questo tema; richiami che fanno vedere come il legislatore costituente era cosciente che uno Stato non lo si costruisce solo con enunciazioni di diritti o con una organizzazione della struttura costituzionale in parlamento, governo e magistratura, secondo la tradizionale ripartizione montesquieuiana della separazione dei poteri. Il legislatore costituente era cosciente che uno Stato non è una superficie ma è una struttura solida, ampia che si dirama sul territorio nazionale e che contribuisce in modo fundamentalissimo al perseguimento degli scopi politici, che vengono stabiliti a livello di normazione tramite la legislazione e l'attività del parlamento, che è il fondamento della democrazia.

Quindi noi dentro la Costituzione abbiamo un'attenzione quasi femminile direi, una cura specifica a quello che è la struttura fondamentale dello Stato, l'articolazione dello Stato. Non è una Costituzione, potremmo dire, del 1800, dove appunto ci si accontentava della dicotomia diritti da un lato, grandi istituzioni nazionali dall'altro, ma è una Costituzione concreta, una Costituzione sociale, che sa che uno Stato si regge se ha dei fondamenti, una struttura sulla quale si appoggiano la tutela dei diritti e la democrazia così garantita dalla separazione dei poteri. Questo dunque è un punto di vista che spesso si dimentica ma che invece è cruciale per capire come è strutturata una democrazia moderna; come si lavora dentro uno Stato per far sì che i grandi principi costituzionali, tradizionali diventino

veri, diventino praticabili, diventino la vita di tutti i giorni per i cittadini e per chi dentro l'amministrazione lavora.

Quindi c'è come una grande attenzione che però spesso si dimentica. L'enfasi sulla politica e l'enfasi sui diritti diventano gli elementi importanti del nostro discorrere sullo Stato. Questo, diciamo, come premessa ma, ciò posto, non è tanto su questo che io vorrei porre la vostra attenzione, perché in realtà quando poi noi parliamo di lavoro pubblico, bene comune oppure dentro lo Stato, fuori dallo Stato, Stato e società, tendiamo a mettere in evidenza una sorta di dualismo che è un po' insito nel nostro modo di pensare e allora lavoro pubblico e lavoro privato, bene comune come contrapposto al bene della persona, innovazione e stabilità, dentro lo Stato fuori dallo Stato. Io vorrei come introduzione a questo nostro discorrere, a questo nostro dibattito, provare a superare questa logica dualistica, perché in realtà, al di là dell'attenzione concreta che la Costituzione dà all'amministrazione, c'è poi il background comune, il minimo comune denominatore, che noi dobbiamo guardare se vogliamo veramente riflettere e progettare una Costituzione moderna, una Costituzione per il futuro. Lavoro: ma è proprio vero che c'è una differenza così sostanziale come valore ultimo, tra il lavoro che si fa presso le imprese private e il lavoro che si fa nell'amministrazione? Certo, c'è un mondo di differenze tra questi due aspetti dell'attività lavorativa, ma può essere una grande trappola questo, come quando si diceva che il lavoro fatto fuori casa è diverso dal lavoro fatto dalle donne nella loro casa. C'è una grande ambiguità, che invece oggi va superata, perché è inutile che noi pensiamo a enfatizzare le differenze tra i settori: la pubblica amministrazione e le imprese devono tutte essere strutturate per arrivare a un risultato, a degli effetti. E questi effetti devono essere prodotti da una struttura capace di guardare agli effetti. Certo, l'effetto del privato ha una logica più di tipo privatistico, ma se noi facciamo della logica privatistica il senso della vita dell'impresa, noi ci rendiamo conto che l'impresa ha una dimensione, tra virgolette, pubblica che è fondamentale e che l'imprenditore ha una responsabilità nei confronti della sua forza lavoro, nei confronti di quello che produce, che è una responsabilità, tra virgolette, pubblica. E così per l'amministrazione: l'amministrazione lavora per il bene comune che è il bene di ciascuno e quindi via quell'astrazione tutta illuminista secondo cui il bene comune sarebbe una superfetazione rispetto al bene dei singoli. Di qui, per esempio, vado subito sul concreto, tutta la capacità di certe amministrazioni che provano a fare innovazione, a rispondere al bisogno della persona, non a bisogni generici, ma a guardare in faccia le singole situazioni di bisogno, per potervi rispondere in modo non standardizzato e in modo veramente capace di guardare in faccia a chi si ha di fronte e alla mission che dentro l'amministrazione è importante che venga sempre ricordata.

Quindi il lavoro, il lavoro è... lavoro è... quasi mi dispiace di dover richiamare certi concetti costituzionali così un po' dimenticati, ma la famosa Repubblica fondata sul lavoro su cui tante battute abbiamo fatto, dell'articolo 1, il lavoro degli altri, il lavoro.. l'abbiamo davvero banalizzata, ma forse oggi potremmo riscoprire una accezione nuova e moderna, secondo cui il senso del lavoro di tutti è un senso profondamente legato all'affermazione della democrazia. Una democrazia che non sia formale ma che sia veramente radicata nell'esperienza del popolo. Chi non, tra virgolette, lavora, anche la famosa citazione di Michelin che disse: "Ma io, anche se sono il padrone, quando vado a casa e dico a mia moglie cosa ho fatto, devo dire sono andato a lavorare". Quindi c'è un valore di fondo che va guardato, che va riscoperto. Del resto l'Enciclica ce lo ricorda con grande energia: che il lavoro non è un in più rispetto all'essere dell'uomo, ma è la sua vera espressione e la sua capacità di essere co-creatore della realtà, coautore della creazione. Quindi ci sono elementi distintivi nella Costituzione che riguardano la vita della pubblica amministrazione e la riguardano con grande realismo, con grande concretezza. Si sa che l'amministrazione ha un grande ruolo nella vita di uno Stato ed è importante che essa venga ricondotta ai

valori costituzionali di fondo, però c'è anche una capacità di guardare più generalmente al tema del lavoro che può essere forse oggi riscoperto come elemento vivificante anche di quel lavoro pubblico di cui oggi si parla sempre e solo male, ma è vero. E' vero che c'è solo burocratismo, che c'è solo lentezza, che c'è solo rigidità nelle strutture della nostra amministrazione. Certo, non voglio stare a negare limiti evidenti, molto evidenti che ci sono nel lavoro pubblico oggi, ma se ci fermiamo a questi, l'impatto innovativo di un desiderio dell'uomo tale per cui tutto abbia significato, certamente si smorza; e chi lavora come molti di noi nella pubblica amministrazione, può sentirsi veramente svilito nella sua dignità di lavoratore se si sta solo alla superficie, che viene propagandata spesso sui nostri giornali.

Quindi c'è questa, come dire, questa struttura profonda nella nostra dimensione costituzionale che va riscoperta, così come credo vada riscoperta anche la capacità di pensare al bene. Il bene che non è comune come astrazione rispetto al bene delle persone, ma è il bene che tiene conto fino in fondo della singola persona, persona che di nuovo non è, tra virgolette, singola, ma è singola nella sua individualità pienamente realizzata dentro le formazioni sociali, dentro quello che la nostra Costituzione ricorda essere il fondamento della teoria dei diritti.

Io ho un'ultima considerazione, perché non voglio rubare tempo veramente a chi seguirà ed è la seguente: noi veramente stiamo pensando troppo spesso in termini di diritti. C'è una cultura dei diritti, una cultura che fa di ogni desiderio un diritto e tutto il tema dei doveri...del resto il dovere al lavoro è anche questo uno dei più nascosti nelle pieghe della nostra dottrina costituzionale, è un aspetto indefinito... ma a me sembra che noi potremmo cominciare a guardare alla pubblica amministrazione... come alla struttura che, dentro lo Stato, più di ogni altra è connessa all'idea di singoli beni, di singoli valori che vanno perseguiti. Faccio solo questo esempio che abbiamo avuto tutti sotto gli occhi. Vi ricordate Englaro, l'Eluana Englaro? Abbiamo ragionato, rispetto a lei, come un soggetto che dentro una struttura pubblica doveva rivendicare dei diritti, mentre che questa struttura pubblica fosse chiamata a tutelare, che avesse il dovere di tutelare il suo bene, la sua salute, questo è stato un aspetto completamente dimenticato, se non in qualche intervento dei nostri ministri che hanno cercato di riportare le cose alla loro originalità insomma, alla loro sostanza. Perché una struttura pubblica ha una mission e questa mission ha insito in sé il bene che deve tutelare. L'istruzione deve tutelare la persona che apprende; la sanità deve tutelare la persona che deve arrivare ad avere la salute e non che deve arrivare ad avere la morte, perché questo noi veramente non potremmo sopportarlo. Pertanto, lavorare nella pubblica amministrazione, avendo presente il bene comune, significa anche questo, significa far presente che non c'è la tirannia dei diritti come unica possibilità di ragionare rispetto alla persona, ma ci sono strutture che sono fatte per, sono state create per perseguire un bene, un positivo, un di più per la società civile. E questo può fare veramente da contraltare a una logica individualista e iper-libertaria, che alla fine invece può essere solo un elemento di distruzione di un concreto contesto sociale e di un bene per la persona e per tutta la collettività. Grazie.

### **SALVATORE TAORMINA:**

Dunque, di fronte a elementi distintivi dell'attività della pubblica amministrazione c'è un dato unificante: l'esperienza del lavoro come fondante la repubblica cioè come fondante il nostro essere insieme come popolo. E allora, rispetto a questo elemento unificante, c'è un punto che forse è centrale prima di ogni altro fattore organizzativo, è il punto essenziale di questo lavoro, il soggetto che lo pone: il capitale umano. E allora volevo chiedere a Roberto di dirci un po' della centralità dell'esperienza del capitale umano come fattore essenziale di un cambiamento della qualità dell'azione pubblica.

**ROBERTO ALBONETTI:**

Ringrazio Salvatore, ringrazio il Meeting per l'invito di quest'anno. Noi già l'anno scorso avevamo iniziato una riflessione sulla sussidiarietà. Abbiamo visto poi durante l'anno effettivamente che cosa voglia dire effettivamente, come in azione la si impari continuamente. La sussidiarietà, così come quello di cui parliamo oggi, non è una categoria definita ma è una categoria, un principio organizzativo completamente aperto. Questa mattina il segretario generale di Regione Lombardia, Nicola Sanese, in un suo incontro che ha fatto qui al Meeting, ha introdotto il concetto di bene comune, richiamando un passaggio dell'Enciclica di Benedetto XVI. Un passaggio che avevo sottolineato, che avevo ripreso anch'io. Benedetto XVI nell'Enciclica dice: "Accanto al bene individuale, c'è un bene legato al vivere sociale delle persone: il bene comune". Lui dice: "Accanto al bene individuale, c'è un bene legato al vivere sociale delle persone" e poi introduce questo accanto in questa definizione: "e il bene di quel noi-tutti formato da individui, famiglie, gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale". Ecco, io credo che da questo punto di vista, questa affermazione sia uno dei primi punti di confronto e di verifica che deve tenere presente chi lavora nella pubblica amministrazione. Il bene comune non è una prerogativa della pubblica amministrazione, nel senso che la pubblica amministrazione non ha assolutamente l'esclusiva del bene comune, soprattutto non è l'artefice del bene comune. Parlare invece del bene comune significa introdurre, secondo me, due elementi. Il primo elemento è quello di relazione e il secondo elemento è quello di comunità, cioè aver la capacità sostanzialmente di riconoscere delle relazioni, di valorizzare delle relazioni, di valorizzare quello che l'esperienza di comunità sociali, di soggetti sociali, pubblici e privati, riescono a far emergere. E quindi, ultimamente, questo introduce, a mio parere, un altro concetto, che deve essere chiaro nella pubblica amministrazione, che è quello dell'esperienza della fiducia. E' vero quello che diceva prima Lorenza, che in effetti si parla male della pubblica amministrazione. Anche autorevoli esponenti del governo ne parlano male, però io credo che proprio questo problema qui della fiducia sia uno dei problemi di fondo. Perché là dove è carente il rapporto tra l'apparato pubblico e la società civile, sostanzialmente è come se riducesse il senso, se si riducesse il senso non solo all'interno della pubblica amministrazione ma anche da parte di coloro, la società civile, che usufruiscono di quelli che sono i servizi della pubblica amministrazione. E guardate che questo elemento della fiducia è fondamentale nel rapporto anche fra la politica, la struttura tecnica e la burocrazia. In sala ci sono anche rappresentanti di istituzioni. Io vedo con piacere il nuovo assessore della provincia di Milano. Io credo che questo sia un punto di snodo fondamentale all'interno della pubblica amministrazione. Deve essere chiaro, ben chiaro, che cosa fa la politica e deve essere ben chiaro che cosa fa la struttura amministrativa. Dove il primato della politica è indiscutibile e dove la piena responsabilità amministrativa della struttura tecnica è, a sua volta, indiscutibile. Nel senso che la politica deve saper indicare la strada e deve indicare quelle che sono le priorità. La struttura tecnica deve avere la capacità di attuarle, non travisandone assolutamente il valore e il significato. Se manca questo elemento di fiducia fra la politica e la burocrazia e quindi la struttura tecnica, il rapporto non regge e non regge neanche il rapporto fra pubblica amministrazione e società civile. E per superare questa difficoltà, guardate che non basta assolutamente cercare di migliorare l'efficienza dell'apparato amministrativo, cercando di introdurre quelle che sono procedure più veloci e di una migliore organizzazione. Sono sicuramente iniziative importanti, dopo io ne elencherò qualcuna, sono fondamentali per una corretta gestione della cosa pubblica, ma non sono determinanti, perché non c'è macchina amministrativa, non ci sono sistemi informativi, non ci sono procedure organizzative che funzionino automaticamente, non so c'è un'espressione che possa rendere meglio, perché dietro c'è sempre bisogno comunque di una persona capace di cogliere i problemi, capace di saperli sintetizzare e capace di riportarli alla politica, alla

politica che poi decide. Per cui dentro la pubblica amministrazione, hai ragione Salvatore, è innanzitutto dalla persona che occorre ripartire e dal capitale umano. È per questo che dicevo prima alcune affermazioni del ministro Brunetta, il cui intento di riforma della pubblica amministrazione è sacrosanto, meritevole, assolutamente da premiare. Però non si può ragionare sulla pubblica amministrazione andando contro chi lavora al suo interno. La pubblica amministrazione moderna non può criticare chi lavora dentro la pubblica amministrazione, ma bisogna partire da chi è dentro la pubblica amministrazione. Non si può riformare dall'alto senza dare sufficiente spazio alle differenze territoriali e alle buone prassi che ciascuna amministrazione è in grado di produrre. Occorre invece riformare la pubblica amministrazione assieme a chi ci lavora dalla mattina alla sera, scommettendo su chi lavora, favorendo possibilmente nuovi profili e nuovi ingressi e soprattutto cercando di formare meglio le persone che già all'interno della pubblica amministrazione operano. Occorre sostanzialmente, io lo dico sempre ai miei, occorre aprire la pubblica amministrazione al mondo esterno, occorre guardare fuori dalla finestra del proprio ufficio; ma per farlo bisogna valorizzare le persone che sono all'interno di una amministrazione. In Lombardia abbiamo fatto molto per cercare di passare da questo meccanismo della burocrazia a uno della managerialità, come diceva questa mattina Nicola Sanese; abbiamo abbattuto i costi dell'apparato di circa il 12%, abbiamo ridimensionato il numero dei dirigenti secondo le effettive necessità, si è introdotta una valutazione dei dirigenti ma, come diceva prima Salvatore e credo che poi anche il professor Lauro lo riprenderà dopo, una valutazione da un punto di vista della verifica di risultati conseguiti. Perché non basta dire che una pubblica amministrazione si pone un obiettivo, perché l'obiettivo solitamente se lo danno i dirigenti, occorre capire quelli che sono i risultati, cioè qual è l'impatto dell'obiettivo con la realtà, qual è l'impatto dell'obiettivo con quelli che sono gli utenti, con quelli che sono i cittadini, con quelli che sono coloro che hanno utilizzato esattamente le politiche che noi abbiamo attuato. Quindi occorre sostanzialmente ripartire, pensare il proprio lavoro con i cittadini partendo da una concezione umana completamente diversa. Io ho identificato, pensando insomma ad alcuni amici, al contributo che potevo portare qui al Meeting, ho identificato tre passaggi che, secondo me, indicano quello che vuol dire lavorare nella pubblica amministrazione alla ricerca del bene comune. Il primo è quello di lasciare lo spazio alle persone e alla società civile; il secondo passaggio è quello di favorire l'emergere dei bisogni; e il terzo passaggio è quello di riconoscere e valorizzare ciò che esiste. Provo a dire cosa intendo per lasciare spazio alle persone. Noi, dopo le sperimentazioni degli ultimi due anni, nel 2009 abbiamo messo in regime il "dotone". Non so se alcuni di voi erano presenti gli anni scorsi, gli anni scorsi avevo detto che avremmo introdotto il "dotone", cioè sostanzialmente avremmo fatto un'unica delibera in cui avremmo reso accessibili gran parte dei finanziamenti per l'istruzione, la formazione, il lavoro attraverso tre linee che sono la Dote scuola, la Dote di formazione e la Dote lavoro. Cosa vuol dire la Dote scuola, la Dote di formazione e la Dote lavoro? Vuol dire che le risorse non vengono più erogate da un punto di vista dell'offerta, ma vengono erogate sulla domanda, cioè vengono date direttamente alle persone, e le persone hanno la possibilità di scegliere, liberamente di scegliere, con quale centro di formazione professionale fare il proprio corso, quale scuola frequentare, quale percorso di istruzione e di formazione professionale, quale lavoro eventualmente scegliere e poter fare. 333 milioni di euro sono stati spesi in questo modo non cercando di gestire i bisogni dall'alto ma mettendo la soluzione dei bisogni nelle mani delle persone, nelle mani dei cittadini, dando loro gli strumenti per soddisfare le proprie necessità. Capite che è diverso dire che io erogo delle risorse al soggetto, dal dire che viene data una risposta illuminata rispetto al bisogno del signor Mario Rossi. E' diverso dire che io affido le risorse al signor Mario Rossi, affinché con questo strumento possa scegliere il soggetto che meglio risponde a questi suoi bisogni. Sostanzialmente vuol dire che noi passiamo dal welfare della

necessità, in cui il cittadino è utente o al massimo consumatore di un servizio, a quello della possibilità, in cui il cittadino diventa protagonista e coproduttore di quella che è la risposta al proprio bisogno. Guardate che è diverso, è completamente diverso, perché vuol dire sostanzialmente non limitarsi a una categoria di pensiero ma aprirsi alla categoria della possibilità e dare la possibilità alle persone responsabilmente di scegliere quello che meglio risponde ai propri bisogni. Bisogni che sono, come voi sapete perché ognuno di voi li ha, infiniti, sono indefiniti e sostanzialmente sono sempre connaturati a qualcosa di più grande, come il desiderio di felicità e di bellezza, che noi comunque cerchiamo sempre nella realtà e nelle cose che facciamo. Il secondo elemento che volevo evidenziarvi è quello dell'accordo anticrisi - ne ha parlato anche oggi il presidente Formigoni - la strada che abbiamo intrapreso di fronte alla crisi economica. Abbiamo firmato un accordo con il ministro Sacconi e successivamente con le parti sociali lombarde e sostanzialmente che cosa abbiamo fatto? Abbiamo legato a un lavoratore che va in cassa integrazione, abbiamo legato una Dote ammortizzatori sociali, che oltre all'integrazione del reddito, dà anche la possibilità alla persona di non stare ferma, cioè di attivarsi immediatamente, di fare percorsi formativi per incrementare le proprie competenze. Insomma gli ammortizzatori sociali non possono essere una forma di prepensionamento, l'abbiamo detto anche l'anno scorso, insomma, i sette anni di cassa integrazione sull'Alitalia se non sono un prepensionamento che cosa sono? Noi diciamo che un lavoratore nel momento in cui va in cassa integrazione comunque non deve stare fermo, comunque deve accrescere le proprie competenze, comunque deve poterle mettere al servizio di altri, comunque deve poter collaborare all'interno di una non profit, se la non profit ha bisogno di competenze manageriali di un certo tipo; comunque deve avere la possibilità di legare, di incrementare quelli che sono i livelli di conoscenza da parte dell'impresa. Noi abbiamo introdotto sostanzialmente questa possibilità e, consentitemi solo una parentesi, quando diciamo questo, noi rispondiamo sempre a bisogni individuali, sono risposte individuali. Io lo dico perché stamattina leggendo un articolo sul *Corriere della Sera* in prima pagina, ho sentito parlare di risposte collettive a problemi collettivi come innovazione nel sistema del welfare. No. Noi stiamo dicendo esattamente l'opposto. Di fatto quello che stiamo imparando è che conviene smettere di pensare di avere in mano le soluzioni ai problemi e che bisogna solo trovare il modo per applicarle meglio; anzi diciamo ancora di più che conviene proprio smettere di pensare e di definire in anticipo quelli che sono i bisogni dei cittadini. Perché pensare quelli che sono i bisogni dei cittadini e quindi non dare spazio all'emergere di questa realtà, non è altro che una pretesa di un governo che non può costruire il bene comune. Un bene comune, che elimina un bene grande come quello della libertà, non è un bene comune, ma è una condanna per tutti. Io veramente invito ognuno di voi ad evitare condanne di questo tipo. Favorire l'emergere dei bisogni è il secondo punto che avevo detto. Lasciare spazio alle persone non significa che la pubblica amministrazione debba ritirarsi dalla scena, tutt'altro. Un'attività di governo sostanzialmente deve mettere in campo delle azioni sistemiche e deve dare la possibilità che i bisogni emergano e deve mettere in campo delle strutture legislative, di governance, - l'accreditamento per quanto riguarda il servizio dell'impiego, o la valutazione, l'osservatorio - strumenti che consentano sostanzialmente a tutti una condizione di accesso paritario, come noi abbiamo fatto nel passaggio dal *buono scuola* alla *dote*. Il buono scuola nasce con una politica rivolta alle paritarie, in Lombardia, circa sei anni fa. Successivamente abbiamo visto emergere un bisogno che fino a quel momento era rimasto inespresso, soprattutto anche nelle scuole statali. Tra il 2008 e il 2009, mentre è rimasto stabile il numero di domande degli alunni delle scuole paritarie (abbiamo avuto un incremento del 5%), c'è stato un aumento del 50% dovuto alla richiesta delle scuole statali. Questo è dovuto all'unificazione dei contributi, alla semplificazione dell'accesso. Quindi è stata una semplificazione amministrativa e guardate il paradosso: la Lombardia, che viene accusata di essere una

regione che favorisce esclusivamente le scuole private, ha messo in campo uno strumento che partendo dalle scuole private, partendo dalla possibilità di garantire la possibilità di scelta alle persone, incrementa il proprio contributo del 50% delle scuole statali e del 5% invece di quelle paritarie. Questa per me è libertà di scelta, questo vuol dire rendere più efficiente il privato e rendere più efficiente la pubblica amministrazione all'interno di un circolo virtuoso. Non vuol dire escludere l'uno e privilegiare l'altro, assolutamente. Vuol dire rendere competitivi i due sistemi e dare la possibilità alle persone di potere scegliere. Il terzo punto: riconoscere e valorizzare ciò che esiste. Su questo non dico nulla se non leggere la lettera di un ragazzo che dopo uno dei nostri percorsi triennali (i percorsi triennali sono percorsi che vengono fatti da ragazzi che escono dalla terza media. Noi siamo partiti con 500 ragazzi, oggi siamo a circa 40 mila ragazzi che fanno il percorso di istruzione e formazione professionale) ha deciso di iscriversi al quarto anno: «Fin dal primo anno di questa scuola, anche nella fatica del viaggio in treno da Milano, ho imparato un impegno più grande nello studio e nella vita e di questo sono molto grato. Così sono riuscito a impegnarmi a fondo per imparare a realizzare la maledetta caffettiera che mi sognavo perfino di notte. Papà mi ha aiutato; io sono stato molto fiero di avercela fatta. Mi sono iscritto al quarto anno per essere sempre più certo di questa cosa e per continuare a crescere». Ecco, è a partire da questa esperienza, come quella di Jacopo e tante altre simili, che ci siamo mossi per dare ai ragazzi la formazione professionale e la possibilità di proseguire gli studi. A Marzo abbiamo sottoscritto un protocollo con il ministro della Pubblica istruzione che introduce, tra l'altro, in Lombardia la possibilità di ottenere il diploma al termine del quarto anno. Credo che si capisca bene la differenza di approccio. Non siamo noi, pubblica amministrazione, che abbiamo creato il bene comune introducendo la possibilità del quarto anno, del quinto anno nei centri di formazione professionale o certificando le competenze acquisite per poi spenderle nei diversi contesti. No, sono quei ragazzi, quegli insegnanti, quelle famiglie che con il loro lavoro operano per il bene comune, cioè per il bene di ciascuno di noi, per la pubblica amministrazione, per ciascuno di noi, per me innanzitutto che faccio il direttore generale dell'Istruzione, formazione e lavoro e per tutti coloro che collaborano con me. Per il bene di Jacopo, come per quello di Giacomo. Giacomo scrive: «la cosa principale che sento di più è che la mattina ho voglia di andare a scuola. Mi sveglio e sono contento». Parliamo di un ragazzino che dopo essere stato bocciato all'alberghiero adesso sogna di aprire il miglior ristorante. Quindi, quando, e concludo rapidamente, quando parliamo di pubblica amministrazione, parliamo di sussidiarietà e bene comune, innanzitutto occorre lasciarsi cambiare in quello che si fa; e questo è un cambiamento quotidiano, non è un cambiamento di verifica trimestrale o di verifica mensile, è un cambiamento quotidiano. Io per abitudine, giornalmente, prima di uscire dall'ufficio, faccio cinque telefonate a caso a cittadini della Lombardia, gli chiedo che cosa stanno facendo e come va rispetto alle cose che noi facciamo. Sapete quante cose sono cambiate da quelle telefonate? Una marea, una marea. Questa è la differenza: non è che la pubblica amministrazione fa il bene comune, questo sarebbe un grave errore. Non è la pubblica amministrazione che fa il bene comune, ma è il bene comune, quello che viene costruito ogni giorno nella società, che cambia la pubblica amministrazione. E' il bene comune che cambia la pubblica amministrazione e cambia ognuno di noi e non viceversa. Noi sicuramente abbiamo il compito di riconoscerlo, di valorizzarlo, di offrire anche delle infrastrutture, di aiutarlo, di aiutarlo a crescere, ma è il bene comune che cambia la pubblica amministrazione. Però, perché tutto questo accada, occorre secondo me un altro elemento, e con questo concludo. Una parola che riassume quello che è l'atteggiamento che ho richiamato all'inizio ed è la parola rischio. Occorre da questo punto di vista rischiare sulla capacità delle persone, fuori e dentro della pubblica amministrazione, di costruire, di operare, di agire per il bene di tutti e per quello di ciascuno. Da questo punto di vista uno che rischia



può presupporre anche l'insuccesso del suo tentativo, perché il successo di quello che fai non è determinato da una corretta applicazione da parte dell'amministrazione oppure da una decisione della politica, perché poi sono i cittadini che decidono, sono i cittadini che valutano se quello che tu gli offri, se quello che tu gli proponi va bene o non va bene. Quindi il tuo tentativo può anche essere sbagliato. Insomma, la dote potevamo averla azzeccata o meno. Il tema degli ammortizzatori sociali potevamo averlo azzeccato o meno. Ma il rischio ti consente di ripartire sempre e di rifare in modo tale che venga garantita sempre la libertà delle persone rispetto ad ogni tentativo che tu fai. E' partendo dal rischio che tu hai la possibilità di mettere continuamente in discussione quello che tu sei come persona, ma anche quello che tu sei come professionista. Io lavoro così, in Lombardia lavoriamo così e vi assicuro che è entusiasmante lavorare così. Per questo io non parlo male della pubblica amministrazione. Io non nasco nella pubblica amministrazione, io vengo dal privato, mi trovo nella pubblica amministrazione, mi sono trovato nella pubblica amministrazione, ho fatto un concorso, sono diventato di ruolo, amo il lavoro che sto facendo, ma lo amo perché ha queste caratteristiche e questi presupposti qui. In ultima analisi, il rischio. Se non ci fosse questo elemento del rischio vi assicuro che sarebbe diverso. E se c'è questo elemento del rischio la verifica è esattamente quello, la costruzione del bene comune, non è altro, non è il contratto. Dicevo stamattina in regione Lombardia che in 15 anni hanno licenziato 5 persone con grandissime difficoltà, perché uno quando entra nel pubblico impiego non è più licenziabile. Invece credo che una riforma della pubblica amministrazione debba effettivamente commisurare anche questi elementi di valutazione, di merito, soprattutto partendo da questa idea del rischio, perché se non c'è questa idea del rischio è veramente difficile servire il bene comune. Vi ringrazio.

**SALVATORE TAORMINA:**

Ringrazio particolarmente Roberto per l'affondo che ha dato sul tema della persona. Perché rischio, responsabilità sono questioni che attengono innanzitutto alla persona e alla sua libertà. E certamente si pone un tema che io potrei, per introdurre l'intervento del professore Lauro, riassumere con una domanda: se il termine dell'azione della pubblica amministrazione è rispondere ai cittadini, assumersi il rischio di questa risposta e quindi potenzialmente anche la possibilità del fallimento, come faccio ad essere certo di avere risposto ai bisogni dei cittadini? In questo si gioca anche il rischio di una autoreferenzialità, che tante volte sperimentiamo nell'azione della pubblica amministrazione, che, insomma, se la canta e se la suona da sola. E allora il tema della valutazione che può apparire anche un tema un po' ostico, talvolta un tema, come dire, un po' tecnicistico, noioso invece è un tema decisivo come traduzione tecnica di questa prospettiva. Se io non accetto, come istituzione pubblica, la possibilità di essere giudicato e misurato sul risultato delle mie politiche è come se accettassi di non assumermi quel rischio, decidessi di non assumermi quel rischio. Allora volevo chiedere al Carlo Lauro: cosa ci dici su questa valutazione? Tanto se ne parla ma forse poco se ne sa.

**CARLO LAURO:**

Grazie agli organizzatori del Meeting di avermi dato questa opportunità, per il terzo anno consecutivo e soprattutto questa volta, di toccare un tema che diventa importante. In particolare nel mio intervento cercherò di collegare l'idea della valutazione a quella di una via per la realizzazione del bene comune. Negli ultimi anni l'uso del termine valutazione è cresciuto in modo esponenziale nella pubblica amministrazione, anche se però non si è verificato una analoga crescita nell'effettivo utilizzo della stessa come strumento di conoscenza e di sostegno per l'attività legislativa da un lato e di supporto alle istituzioni dall'altro. Pur di essere alla moda, in molti oggi parlano di valutazione, quasi usandola come una clava, per eliminare i fannulloni della pubblica amministrazione, i magistrati, i

docenti e quanti vengono considerati all'origine del degrado del bel paese. Nonostante sia da condividere l'idea per cui sia giusto riconoscere i metodi individuali, riteniamo che questa caccia alle streghe, lungi dal risolvere i problemi, serve solo a nascondere inefficienze che vengono da lontano, screditando così le nostre istituzioni agli occhi dell'ignaro cittadino. Stando all'etimologia del termine, valutazione significa dare valore, noi preferiamo quindi utilizzare il termine valutazione come sinonimo di valorizzazione piuttosto che di controllo e mi sembra utile il recente impiego della valutazione per la costruzione di classifiche di scuole, di ospedali, università, con criteri che spesso sono rudimentali e poco trasparenti e che soprattutto non tengono conto delle condizioni reali del contesto sociale in cui queste strutture vengono ad operare. Il risultato più probabile è quello di premiare solo quelle strutture che operano le condizioni più favorevoli. Siamo ormai abituati alla promulgazione o al solo annuncio di leggi, di riforme o di interventi pubblici senza che vi sia la benché minima valutazione, sulle conseguenze degli impatti che si possono avere sui cittadini, sulle famiglie, sulle imprese, sui corpi intermedi che ne sono i beneficiari. La domanda è: quale analisi, quali dati hanno confortato le decisioni sul federalismo fiscale, sulla riforma dell'università ovvero sulla decisione di attuare il ponte sullo stretto? Ancora una volta ci rendiamo conto che in Italia la cultura della valutazione è merce rara, rivelando nella circostanza l'assenza di procedure di lavoro, ben sperimentate in altri paesi, che prevedono il ricorso diffuso ad analisi quantitative degli impatti, basato anche sulla consultazione e sulla partecipazione degli interessati ovvero dei destinatari. Si tratta a ben vedere di un approccio che può rendere più consapevole e razionale le decisioni ma anche far crescere la trasparenza della democrazia. Con questo intervento vi propongo una riflessione sul significato e sullo stato dell'arte della valutazione, delle regolarizzazioni e delle politiche, in particolare perché ritengo che essa possa rappresentare una via per seguire il bene comune, cioè il bene di individui, di famiglie, di gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale, così come cita Benedetto XVI nella recente Enciclica, non un bene ricevuto, ricercato per sé stesso ma per le persone che fanno parte della comunità sociale e che solo in essa possono realmente e più efficacemente contribuire al loro stesso bene. L'intervento riguarderà quindi che cosa significa realizzare il bene comune attraverso la valutazione, qual è la legislazione vigente sulla valutazione, quali sono gli ostacoli, che richiamava prima Salvo, sulla diffusione delle applicazioni e della cultura della valutazione, offrendo una introduzione a cosa si debba intendere per valutazione. Voglio sottolineare alcuni aspetti più di natura tecnica sul ruolo dei dati, cioè su che cosa misurare, su quali possono essere delle metodologie idonee per misurare gli impatti; infine alcune considerazioni conclusive riporteranno ad un passo che mi piacerà leggervi citato proprio da Benedetto XVI nell'ultima Enciclica. Dobbiamo dire che in Italia non manca una legislazione sull'analisi e la valutazione di impatto di una regolazione, questo a seguito sia delle valutazioni dell'Ocse del '95 e del '97 sia a seguito di una raccomandazione della Comunità Europea. La prima legge in questo senso, la legge Bassanini sulla semplificazione, risale al 1999 e anche le successive direttive per la sperimentazione dell'analisi di impatto e in particolare con riferimento all'analisi tecnico normativa di una regolazione. Successivamente, con il governo Berlusconi, nel 2005, vengono promulgati i criteri generali e i metodi di analisi. E' molto importante che in questa legge si faccia riferimento anche all'importanza della consultazione, delle procedure di revisione delle normative. Più di recente, data da settembre 2008, ma attuato nei mesi scorsi, c'è il Decreto Legge 170 che riguarda la disciplina attuativa dell'analisi d'impatto. Quindi una legge, diciamo una legislazione c'è, ma poco utilizzata in Italia. Quali sono gli aspetti su cui verte una valutazione? Si parla a proposito di analisi di impatto di una regolazione, che consiste nella valutazione preventiva degli effetti d'ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese. Quindi una valutazione che possiamo definire ex-ante e che diventa molto importante per scegliere politiche

alternative. Non dobbiamo semplicemente aspettare che la frittata sia fatta per vedere se è venuta bene o male, possiamo già, con degli strumenti appropriati, valutare che cosa in prospettiva può conseguire sull'ignaro cittadino di quello che si sta decidendo. Ma soprattutto c'è anche una verifica ex-post. Si parla in questo caso di verifica dell'impatto della regolazione, che secondo la normativa consiste nella valutazione anche periodica del raggiungimento delle finalità nella stima dei costi e dei benefici prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini, delle imprese e sulla organizzazione. Fin qui la normativa, ma quali sono gli ostacoli che abbiamo a tutt'oggi alla attuazione della normativa sulla valutazione? Innanzitutto la stessa normativa vigente. Infatti il Decreto Legge 170, da un lato se indica in forma esplicita i casi in cui si applica la valutazione, allo stesso tempo prevede i casi di esclusione. E' primo fra tutti i disegni sulla Legge Finanziaria, ma tutti sappiamo che in una legge finanziaria ci sta la massima produzione legislativa di un Governo. Ebbene, in questo caso la Legge Finanziaria risulta esclusa da ogni valutazione, quindi uno può fare quello che gli pare senza dover dare conto a nessuno. Allo stesso tempo ai ministri è consentito, per questioni di urgenza o su richiesta dell'amministrazione interessata, di non procedere alla valutazione: *ubi maior minor cessat*. Quindi il povero cittadino, se da un lato ha delle leggi buone per la valutazione, dall'altra in qualche modo se ne vede privare. Ma molto spesso un ostacolo alla valutazione è costituito dagli obiettivi, che spesso sono confusi e irraggiungibili. Spesso vengono assegnati alla valutazione un mix di bisogni, di razionalità, di trasparenza, di miglioramento, di economicità, per cui, chi dovesse utilizzarla, spesso di fatto non vede in che modo e in quale prospettiva. Infine la valutazione è vista da molti come un adempimento formale che comporta un aggravio non solo finanziario, perché ci sono dei costi da sostenere per la valutazione, ma anche perché essa aggiunge burocraticismo a burocraticismo. Infine, per quanto dicevo prima, il significato comune della valutazione, visto come controllo o come giudizio, viene in qualche modo ostacolato dagli stessi che dovrebbero utilizzarlo, perché si sentirebbero in questo modo soggetti di un controllo o un giudizio personale. Ma vediamo che cos'è poi questa valutazione e provo a introdurla attraverso la storiella del Paradiso perduto. In Principio Dio creò il cielo e la terra e il settimo giorno, mentre si accingeva al meritato riposo, osservando il Creato, concluse: non si poteva fare di meglio. Mentre Dio faceva queste considerazioni, l'avvicinò il suo arcangelo più bello e più splendente e gli chiese: Signore ma come fate a sapere che ciò che avete creato è davvero perfetto? Quali sono i criteri su cui fondate il vostro giudizio? Su quali dati basate la vostra valutazione? Ma non siete per caso troppo vicino alla situazione per esprimere una valutazione imparziale ed equa? Tutte queste domande turbarono molto il suo giorno di riposo e l'ottavo giorno Dio, mandato a chiamare il suo arcangelo, sbottò: Lucifero vai all'Inferno! E qui è evidente che le considerazioni, le domande di Lucifero sembrano ancora oggi cosa quanto mai attuale. Cioè un qualunque esercizio di valutazione deve dunque partire dalla definizione delle finalità e dell'oggetto della valutazione stessa, dalla identificazione dei criteri e dagli strumenti di analisi e dei dati relativi. Allora che cos'è questo oggetto misterioso? La valutazione va considerata come un processo di raccolta sistematica e di analisi di diverse forme di dati con tre finalità: innanzitutto stabilire il valore delle ricadute, l'efficacia e l'efficienza, la sostenibilità e i benefici di una politica o di una regolamentazione. Ma tale valutazione, lungi da essere fine a se stessa, deve essere finalizzata all'apprendimento, al fine di perseguire il miglioramento continuo delle politiche, così come gli stessi impatti di una regolamentazione e non da ultimo la stessa valutazione deve essere utilizzata per supportare scelte e decisioni. In questa slide vengono identificati quali sono le fasi principali di una valutazione e i relativi obiettivi. Partendo dalle identificazioni delle risorse, si mettono in essere serie di attività del programma, cui conseguono realizzazioni o out-put. Spesso c'è confusione su questi termini, tra out-put, cioè veri risultati e out-come, quelli che sono gli effetti diretti e immediati ma non di breve

periodo. Infine c'è un altro termini da acquisire che diventa importante, cioè la politica non si può promettere la realizzazione di dieci scuole e alla fine dice bèh, il mio output l'ho realizzato, perché quanto avevo promesso l'ho realizzato. Ma queste scuole che benefici hanno prodotto sulla popolazione, che miglioramento di breve e di lungo periodo hanno realizzato? E la misurazione e la valutazione di questi oggetti diventa l'aspetto fondamentale di una valutazione. Per raggiungere questi scopi sono necessari una serie di pre-requisiti, in particolare la chiarezza e la precisione degli obiettivi, la sinteticità, la specificità, non sto a elencarli in dettaglio, ma diventa importante una certa cultura della valutazione, che non va improvvisata, ma va evidentemente affidata ad esperti. In questa fase quindi, la fase critica è la raccolta dei dati. Molto spesso i dati vengono, cioè a chi si accinge a fare una valutazione si dice i dati ci sono, ci sono tante banche dati: assolutamente niente di più negativo che un approccio del genere. Infatti i dati vanno rilevati per dare una risposta a degli obiettivi ben precisi, quindi i dati che pre-esistono, probabilmente non rispondono quasi mai a queste esigenze. E' vero, esistono molteplici fonti utili, quelle degli uffici amministrativi, le statistiche ufficiali, ma diventa fondamentale, come dicevamo all'inizio, la consultazione dei beneficiari di una legge o di una politica. Quindi l'intervista attraverso indagini di campionari o più semplicemente attraverso giudizi esperti, attraverso *focus group*, diventano fondamentali nella promozione di una nuova legge. Quindi se questi elementi sottolineano l'importanza di quali dati e come rilevarli, diventano altrettanto importanti le dimensioni da misurare. Le dimensioni più importanti da misurare riguardano la pertinenza, cioè vale a dire l'adeguatezza degli obiettivi di una legge o di una politica rispetto ai bisogni di un certo contesto. E' altresì importante la utilità e la sostenibilità, soprattutto di lungo periodo, di un intervento e sono ben noti i termini che riguardano l'efficacia e l'efficienza. L'efficacia di un intervento riguarda il confronto fra le risorse impiegate e i risultati perseguiti, l'efficacia riguarda il confronto fra obiettivi e realizzazioni, laddove l'efficienza riguarda appunto le risorse impiegate rispetto alle stesse realizzazioni o anche i risultati. Definiti questi elementi come fondamentali, rimane il problema: come analizzare questi dati? Soprattutto dobbiamo tenere conto che in questa direzione la statistica non ha fatto grandi progressi. Spesso mancano molti metodi adeguati per dare una risposta alla complessità del problema della valutazione, che, come abbiamo visto, si articola su molte dimensioni, su molti fatti da tenere in conto contemporaneamente. Non solo, ma le indicazioni comunitarie indicano che l'attività valutativa deve avvenire su più livelli di analisi per diversi segmenti di beneficiari, su tempi diversi, su effetti diretti e indiretti. Bisogna tenere conto degli obiettivi operativi ma anche di obiettivi strategici e soprattutto esiste la necessità di fare dei confronti rispetto a un ipotesi che viene detta contro-fattuale. E' un elemento molto critico, ne faccio un esempio: nella valutazione di una politica che aveva come obiettivo quello di ridurre la criminalità nei centri urbani, non se ne tenne conto, allora il risultato fu che semplicemente l'investimento fatto per ridurre la criminalità, valutandola alla fine del periodo di attuazione, dava come risultato che la criminalità anziché diminuire era aumentata. Allora cosa vuol dire? Noi spendiamo soldi per combattere la criminalità, la criminalità reagisce e quindi si espande. In realtà c'era un errore di fondo, perché l'idea era quella di dover realizzare correttamente questa valutazione, tenendo conto di città in cui non si era fatto alcun intervento e solo questo ci poteva dire qual era l'effetto dell'intervento, perché tutto questo significava che in quel periodo c'era un aumento di criminalità, ma sarebbe stato ancora più forte se non ci fosse stato alcun intervento. Quindi, al centro di una corretta valutazione, c'è questo concetto che sembra quasi una cattiva parola 'contro-fattuale' ma che ci obbliga a tenere presente che cosa sarebbe successo se non avessimo fatto niente.

Per quanto riguarda le metodologie di valutazione, in particolare nell'ambito del nostro lavoro nella Fondazione della Sussidiarietà, abbiamo utilizzato con un certo successo dei modelli che consentono di trattare simultaneamente molteplici indicatori, di tenere conto

che molto spesso i fenomeni che dobbiamo osservare non sono direttamente misurabili. La domanda se è soddisfatta o no, non ci dice assolutamente niente, l'idea è invece quella di confrontare la soddisfazione rispetto alle attese, per esempio del cittadino. Questi modelli offrono una serie di vantaggi, innanzitutto ci consentono di stimare i cosiddetti 'coefficienti di impatto', che ci permettono di dire che cosa succede se faccio questo tipo di intervento, allo stesso tempo consentono di fare delle analisi dei sottosegmenti della popolazione. Quindi riferirsi realmente a dei beneficiari, ci consente confronti spaziali e temporali dei risultati, ci consente altresì di fare delle simulazioni di scenari alternativi di politiche e regolazione e appunto di prendere delle decisioni.

Questa slide che sarà illeggibile, ma è una figura, rappresenta un modello per la valutazione di impatto realmente utilizzato nella ricerca che abbiamo fatto Lorenza Violini ed io del Buono scuola in Lombardia. Vedete, la questione è complessa, però si ricorre alle diverse dimensioni di attesa del cittadino, la pertinenza dell'intervento, l'utilità, l'informazione e quelli che sono i risultati in termini di effetti diretti e questo ci ha consentito di avere una misura anche dell'indice di interesse a seguito di questi interventi. Questo vuol dire valutare.

Ma nel modello siamo andati oltre, abbiamo inserito una variabile che era la fiducia delle istituzioni e per chi lavora in Regione Lombardia questo era un risultato molto importante, molto critico. Di fatti risulta che un intervento del genere ha accresciuto il consenso politico da un lato, ma anche la fiducia nell'amministrazione regionale. Quindi, come vedete, la valutazione non è un'operazione banale e questi strumenti consentono di avere uno sguardo approfondito. Ma soprattutto è importante, per ritornare a cose più terra a terra, capire che cosa non si deve fare, per cui possiamo parlare di sette peccati capitali della valutazione.

Per riassumere le cose dette in precedenza, gli obiettivi non devono essere vaghi o ambizioni, non va ignorato il contesto, bisogna valutare l'impatto e non il processo. Quando prima dicevo 'ho prodotto le scuole che avevo promesso', non bisogna confondere l'out-put cioè il risultato con l'out-come, cioè bisogna tener conto dell'ipotesi 'contro fattuale', vanno utilizzati i dati appropriati e rilevati per quello scopo ed è un errore non coinvolgere i gestori della politica come i destinatari.

Proviamo quindi a trarre alcune conclusioni. Diciamo che l'utilizzo strategico dell'attività di valutazione dei provvedimenti pubblici pone oggi una serie di sfide di tipo scientifico ed organizzativo. Da un lato abbiamo detto la scelta di metodologie appropriate, dall'altra anche la necessità di creare degli osservatori stabili, che possano accompagnare l'intera attuazione di una politica o di una normativa per l'intero ciclo di valutazione, ma allo stesso tempo poter avere attraverso questi osservatori la raccolta di dati funzionali sia per le analisi che ci prefiggiamo, sia per la diffusione di back strategies nazionali ed internazionali. Al fine di superare i gap culturali e metodologici, cui abbiamo fatto riferimento prima, diventa cruciale un approccio interdisciplinare alla valutazione, che includa culture di tipo giuridico, di tipo statistico, di tipo economico ma anche di tipo aziendalistico e sociologico.

Per concludere, voglio ricordare due affermazioni che dovrebbero essere presenti a coloro che hanno responsabilità di governo del paese, sia centrale che locale, la prima: conoscere per governare, amava dire Einaudi e più recentemente è stato sostenuto che non si può gestire ciò che non si sa misurare. Se queste affermazioni possono ben rappresentare il punto di vista della pubblica amministrazione, evidenziando come la cultura della valutazione dovrà rappresentare il cardine della azione amministrativa, altrettanto importante in questa attività saranno l'ascolto dei cittadini, cioè più come persone che come clienti, attraverso le cosiddette 'civic auditing' che vanno estese anche all'ascolto delle famiglie, e, nei corpi intermedi, alle imprese. Tutto ciò nella prospettiva di orientare la regolazioni delle politiche a sostegno di un nuovo sviluppo del paese per il

raggiungimento del bene comune in un'ottica sussidiaria. Desidero concludere ricordando una frase del Pontefice. Nella sua recente Enciclica, dice Benedetto XVI: "I programmi di sviluppo, per poter essere adattati alle singole situazioni, devono avere caratteristiche di flessibilità; e le persone beneficiarie dovrebbero essere coinvolte direttamente nella loro progettazione e rese protagoniste della loro attuazione. È anche necessario applicare i criteri della progressione e dell'accompagnamento - compreso il monitoraggio dei risultati - , perché non ci sono ricette universalmente valide. (...)Le soluzioni vanno calibrate sulla vita dei popoli e delle persone concrete, sulla base di una valutazione prudentiale di ogni situazione".

E sulla valutazione e su come realizzarla, Benedetto XVI dice: "Accanto ai macroprogetti servono i microprogetti e, soprattutto, serve la mobilitazione fattiva di tutti i soggetti della società civile, tanto delle persone giuridiche quanto delle persone fisiche".

Grazie per l'attenzione.

### **SALVATORE TAORMINA:**

Ringrazio Carlo Lauro che con il suo intervento certamente ci ha reso chiaro che la valutazione è una cosa complessa e non se ne può parlare in termini meramente induttivi o come chiacchiere da barbiere, tanto più se vuol essere seria, perché dietro la misurazione della qualità dell'intervento si gioca l'uso di risorse, si gioca l'indirizzo di una politica e si gioca la possibilità di valorizzare realmente ciò che la realtà, i cittadini sanno produrre.

Veniamo all'ultimo intervento. Ambasciatore Vattani, lei ha un osservatorio particolarmente privilegiato da Presidente dell'Istituto per il commercio estero, oltre che per la sua vastissima esperienza in campo diplomatico. Viviamo in un contesto di economia globalizzata, e non soltanto di economia globalizzata, ma anche di socialità e di cultura globalizzata e spesso il confronto con ciò che c'è al di là dei nostri confini può costituire uno stimolo insostituibile ad imprimere maggiore velocità, maggior impulso a quei processi di rinnovamento a cui l'amministrazione pubblica comunque chiamata.

Cosa la sua esperienza ci dice in proposito?

### **UMBERTO VATTANI:**

Io ringrazio molto Salvatore Taormina ma anche gli organizzatori del Meeting per aver messo all'ordine del giorno un tema che interessa tutti. Interessa tutti quelli che hanno a cuore il bene comune, anche se poi definirlo non è poi così semplice.

Per entrare in un organismo pubblico, statale, il ministero, a livello regionale o addirittura cittadino, si fa un esame, e lo ha ricordato bene Lorenza Violini dicendo che questi esami vanno fatti e danno luogo poi ad un rapporto di lavoro caratterizzato da diritti e doveri. Ebbene chi ha fatto come me l'esame tanti anni fa conosce, riconosce che l'Italia fisica e l'Italia politica è rimasta quella che è, le città sono diventate più grandi ma sostanzialmente siamo lì. Farebbe invece fatica a riconoscere l'Italia economica rispetto a quella di cinquanta anni fa, e perché questo? Perché i governi che si sono succeduti alla guida del nostro paese e l'amministrazione che li ha serviti evidentemente hanno fatto delle scelte giuste. Siamo entrati per primi nell'Unione europea, anzi abbiamo contribuito a crearla e ci siamo ritrovati all'improvviso in un mercato che da quarantottomilioni di abitanti diventava un mercato di oltre duecento. Non solo, ma il successo che ha avuto il sistema italiano in tutti questi anni ha portato l'Italia a entrare, anche lì è stata una decisione molto giusta del governo e della diplomazia italiana, nel gruppo dei sette paesi maggiormente industrializzati del mondo, e quest'anno come sapete abbiamo la presidenza. Era prima G6, quando siamo entrati noi dall'origine, è diventato G7 con l'ingresso del Canada l'anno successivo, e poi con la Russia siamo G8, ma noi siamo lì dall'inizio. Ebbene uno si può dire 'ma rimarrà così la situazione'? Riusciremo a mantenere la lingua di Menelik, -

conoscete tutti quel gioco da bambini, che è facile portar all'estremità più lontana la lingua ma è molto difficile mantenercela - riusciremo noi a rimanere sempre lì, nel plotone di testa di questi paesi? Come mai ci si pongono tutti quei problemi che Roberto Albonetti per esempio ha citato e che sono così interessanti per vedere quello che si può fare a diversi livelli della sussidiarietà? Come mai ci si pongono tanti problemi anche di carattere costituzionale, come ha ricordato Lorenza Violini, come mai è diventato così pressante il tema 'ma questa amministrazione funziona o non funziona'? E la stiamo valutando o non la stiamo valutando, come ci ha detto Carlo Lauro?

Come mai ci si pongono oggi tanti problemi? Prima erano forse meno visibili o forse covavano sotto la cenere? Come nella storiella della ranocchia che sta in una pentola e non si accorge che la temperatura dell'acqua sale e finisce lessata, mentre magari facendo un salto, che sarebbe stato facile fare, si sarebbe messa in salvo, così noi non ci siamo accorti di tante cose che stavano succedendo. L'Italia ha raggiunto livelli di reddito notevoli, fintanto che eravamo in Europa, ma nel momento in cui si è aperto il mondo alla globalizzazione e sono apparsi con prepotenza nuovi protagonisti come la Cina, come l'India, come il Brasile, noi, che invadevamo l'Europa con i nostri prodotti, ad un certo punto ci siamo trovati invasi da quelli che venivano da questi paesi. E naturalmente lì non c'è più questione di pubblico o privato, il ritardo l'han fatto tutti e due e non ci siamo resi conto che il mondo era diventato asimmetrico, che c'erano da una parte paesi come il Giappone, gli Stati Uniti, i paesi dell'Europa industrializzati, i paesi ricchi con le stesse abitudini, le stesse macchine, gli stessi marchi, e dall'altra questo mondo smisurato, sconfinato della Cina, dell'India, dei paesi dell'Asia, dell'America Latina, che non hanno neppure le scarpe per muoversi, non hanno le camicie. Noi possiamo mangiare più medicine di quelle che mangiamo, o comprare più scarpe di quelle che abbiamo nell'armadio, e la popolazione nostra non cresce, ma come possiamo immaginare di continuare a produrre come se fossimo in una fase di crescita continua come quella che abbiamo avuto? Noi ci dobbiamo abituare che entriamo in un'epoca di non crescita, di non crescita. E l'approccio, quando si sta in un mondo che cresce poco, deve essere naturalmente diverso. E allora quello che noi abbiamo trascurato per tanti anni dobbiamo invece metterci al lavoro rapidamente a farlo: innovare. Rimanere in testa al plotone, mantenendo una capacità tecnologica, produttiva di grandissimo livello.

Ebbene quello che sto per dire vale per un ministero degli esteri, o della sanità o dell'istruzione e quindi mi fa piacere che Carla Zappetti, che è direttore generale degli italiani all'estero, sia con noi, ma vale anche per un'impresa, perché un'impresa che lavorava per un mercato di cinquanta, cento milioni, se vuol rimanere, mantenere le sue quote di mercato deve porsi il problema delle sue dimensioni, e se si pone il problema delle sue dimensioni deve anche saper ricercare le persone che l'aiuteranno a crescere, il che vuol dire che bisogna formare, bisogna formare sempre di più i nostri giovani ad affrontare un mondo che è molto diverso, dove l'inglese è molto più diffuso di tutte le altre lingue. Avete assistito tutti ieri a quello straordinario incontro con i paesi africani, erano rappresentati quattro paesi, africani parlavano tutti inglese. Ma sono cinquantatré i paesi in Africa, la metà di loro parla inglese e quindi noi ci dobbiamo abituare a pensare in inglese, perché pensare in inglese vuol dire considerare l'India come un paese vicino, perché parlano inglese; i paesi africani considerarli come paesi dove non c'è nessun problema ad andare, perché ci capiscono subito. E poi dobbiamo fare altre cose. Dobbiamo abituarci all'idea che la giornata di lavoro non è fatta solo di otto ore su ventiquattro, perché oggi grazie alla teleinformatica un disegno fatto a Milano può arrivare per una successiva elaborazione in India nel giro di secondi, e quindi i processi produttivi non ha più senso misurarli a giornata, bisogna misurarli a ore come alcuni grandi magazzini americani che calcolano i cicli per il rinnovo dei loro scaffali in mille ore. Noi credo che siamo adatti per questo tipo di lavoro perché abbiamo l'abitudine ad una certa rapidità nel

lavoro. Ma bisogna anche abituarsi a non vedere più le organizzazioni, che siano pubbliche o private, come dei monoliti. Se voi leggete la descrizione di una amministrazione pubblica a qualsiasi livello regionale o statale, o a livello cittadino, vedrete che si parla sempre di un segretario generale, di direzione generale e che all'interno delle direzioni generali ci sono delle divisioni, che gestiscono i loro affari correnti in maniera comune ma per certe decisioni devono ricorrere al direttore generale, il quale a sua volta ecc.. Ma questa è una descrizione che poteva andare bene un decennio fa, oggi bisogna che non siano più tutti dipendenti. La parola dipendente vuol dire che in una organizzazione, che sia privata o pubblica, tutti dipendono da qualcuno, ma bisogna essere anche un po' capaci di decidere e di proporre di essere molto più attivi, e quindi bisogna fare in modo che i dipendenti diventino in realtà dei dirigenti e che tra le divisioni ci siano il più possibile delle interazioni. Noi abbiamo abolito da tempo, al ministero degli esteri, la programmazione o la ricerca: ogni direzione fa la ricerca, fa la sua programmazione. Come si può immaginare che c'è soltanto uno che fa la ricerca e dieci che non la fanno? Ognuno deve proporre qualche cosa, deve essere attivo, bisogna scatenare le potenzialità di un'organizzazione e allora perché dico tutto questo?

Perché il bene comune è anche il ruolo dell'Italia nel mondo, e niente più di questo Meeting può dimostrarlo, perché questo Meeting è diventato una cosa leggendaria, non soltanto qui da noi in Italia ma anche all'estero. Io ho sentito un ministro degli esteri tedesco, Genscher, che voi conoscete, parlare del Meeting come di una esperienza straordinaria che lui ha fatto e non esiste uguale in nessuna parte del mondo, e debbo dire che proprio questo dimostra le nostre straordinarie capacità. E' stato detto da qualcuno prima, non siamo solo dei consumatori, noi siamo anche produttori, non possiamo immaginare di essere solo dei consumatori di energia, ma l'energia ce la dobbiamo anche produrre ciascuno di noi, c'è la possibilità con le energie rinnovabili di far sì che diventiamo anche piccoli produttori di energia, in modo da diminuire il consumo totale. Dobbiamo fare in modo di innovare sempre di più, e i nostri giovani si devono iscrivere all'Università ispirandosi a quei grandi italiani che hanno formato scuole in tutto il mondo: Marconi. Ma se c'è qualcuno che ha dato uno straordinario sviluppo alle telecomunicazioni è Galileo Galilei, che ha anche inventato un modo di comunicare, perché lui, invece di scrivere i soli trattati in latino, dialogava, scriveva lettere a Copernico, agli altri, per intavolare un sistema di comunicazione che il Meeting ha fatto proprio.

E allora non dobbiamo fare, e ve lo dico in maniera scherzosa, come quello che ha inventato la penna *bic*, la penna a sfera, che fece il primo cartellone scrivendo 'ma lo sapete che otto uomini su dieci usano la penna a sfera per scrivere?' e una mano anonima scrisse sotto 'no, non lo sapevamo ma cosa ci fanno gli altri due con la penna a sfera?' La comunicazione può essere anche meno erronea di questa e cercare di portare più risultati a quello che uno pone come questione, però dobbiamo innovare e comunicare di più, e prendere esempio da queste riunioni per fare sapere di più quello che avviene in Italia. Molte nostre ricerche non sono conosciute, noi siamo tra i primi ad aver usato la lana e ad averne fatto dei tessuti di straordinario valore, non ci sono tessuti al mondo come i nostri. Andate ad Hong Kong, andate in Cina e chiedete ad un sarto di farvi vedere le più belle stoffe vi tirerà fuori solo le stoffe italiane; gli chiederete 'ma non ci sono le stoffe inglesi?' 'ah signore se proprio le vuole le vado a prendere in magazzino'. Per quanto riguarda la seta, l'hanno inventata i cinesi ma noi siamo stati, per dirla all'inglese, dei *quick fellow*, delle persone che li hanno seguiti a ruota, molto rapidamente, tanto più che la seta di valore la si fa solo in Italia e adesso una piccola azienda della Sardegna è venuta a mostrare a noi, all'ICE, un nuovo tessuto fatto con il sughero, non c'è mai riuscito nessuno, ma è un tessuto straordinario, duttile, pieghevole che non si macchia, lo potete usare anche sul pavimento. Perciò siamo degli innovatori, ma dobbiamo comunicarlo di più e non dobbiamo più consentire ai nostri amici inglesi di scrivere, come hanno fatto sul



*Times* dopo la morte di Giovanni XXIII, 'ma che strano, gli italiani sono riusciti a organizzare un funerale al quale hanno partecipato personalità di tutto il mondo senza il minimo incidente'. Noi quelle cose le facciamo con la mano sinistra e dobbiamo far capire a questi nostri altezzosi vicini che noi abbiamo ancora delle risorse e delle potenzialità enormi. Del Mezzogiorno, si dice che sarebbe più indietro, che le cose sarebbero più costose, che non ci sarebbe la stessa efficienza, noi dobbiamo vederlo come un bacino colossale di potenzialità, perché se stanno ancora indietro vuol dire che c'è uno spazio enorme che sta a nostra disposizione, da recuperare grazie a loro. Sono molto convinto dell'approccio che ha delineato un momento fa Carlo Lauro, in cui si vede che nelle valutazioni non bisogna essere così frettolosi e dire 'ma lì costa di più, costa di meno', perché la realtà è molto più complicata, la realtà è molto più difficile e noi italiani sappiamo benissimo che è una cosa complessa.

Per questo, se io posso terminare con un invito, vorrei dire che vorrei invitare non soltanto tutti i funzionari dello stato ma anche tutti gli imprenditori a ripensare da zero, dallo zero, perché fanno certe cose e come le fanno, perché la raccomandazione che io posso dare è solo quella di rimettere in discussione tutto, ed è proprio dal mettere in discussione quello che uno fa, da come si è organizzati, dagli obiettivi che si perseguono, dal modo e dagli strumenti e dai sistemi organizzativi prescelti che possiamo pensare di inventare nuovi sistemi originali. Il Meeting stesso, ve ne dà la prova il programma di questo anno, è completamente nuovo rispetto a quello dell'anno scorso, non ritroverete mai lo stesso tipo di approfondimento, anche se ci ritroveremo qui l'anno prossimo e ci sarà Salvatore Taormina che ci farà lavorare in maniera diversa e dirà 'no guarda il discorso dell'anno scorso non va bene più' e dirà a Carlo Lauro di rifare le sue diapositive e dirà ad Albonetti di raccontare gli ultimi sviluppi e così via. Quindi io vorrei dire che il coraggio è la cosa più importante, il coraggio di intraprendere, di innovare, di innovare soluzioni che mantengano il nostro paese in una lingua di Menelik diversa da quella che conosciamo, sempre all'avanguardia e sempre nei punti più avanzati. Grazie.

### **SALVATORE TAORMINA:**

Ringrazio l'ambasciatore Vattani per questo orizzonte così ampio a cui ci ha chiamato, un orizzonte di innovazione e vorrei concludere sul contenuto di questa innovazione cui l'amministrazione è chiamata. Questo contenuto, consentitemi di citarlo, sono brevi righe, è indicato chiaramente da Benedetto XVI, nella sua enciclica *Caritas in Veritate*, che è stata più volte e a ragione evocata, dice il pontefice: "Oggi, facendo anche tesoro della lezione che ci viene dalla crisi economica in atto che vede i *pubblici poteri* dello Stato impegnati direttamente a correggere errori e disfunzioni, sembra più realistica una *rinnovata valutazione del loro ruolo* e del loro potere, che vanno saggiamente riconsiderati e rivalutati in modo che siano in grado, anche attraverso nuove modalità di esercizio, di far fronte alle sfide del mondo odierno. Con un meglio calibrato ruolo dei pubblici poteri, è prevedibile che si rafforzino quelle nuove forme di partecipazione alla politica nazionale e internazionale che si realizzano attraverso l'azione delle Organizzazioni operanti nella società civile; in tale direzione è auspicabile che crescano un'attenzione e una partecipazione più sentite alla *res publica* da parte dei cittadini".

Di questa partecipazione, di questa attenzione, io credo che il Meeting sia una testimonianza straordinaria. Grazie a tutti.