Appunti su formulazione di Programmi e interventi cofinanziati dai Fondi “per la coesione” e ciclo di policy making

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | October 10, 2023

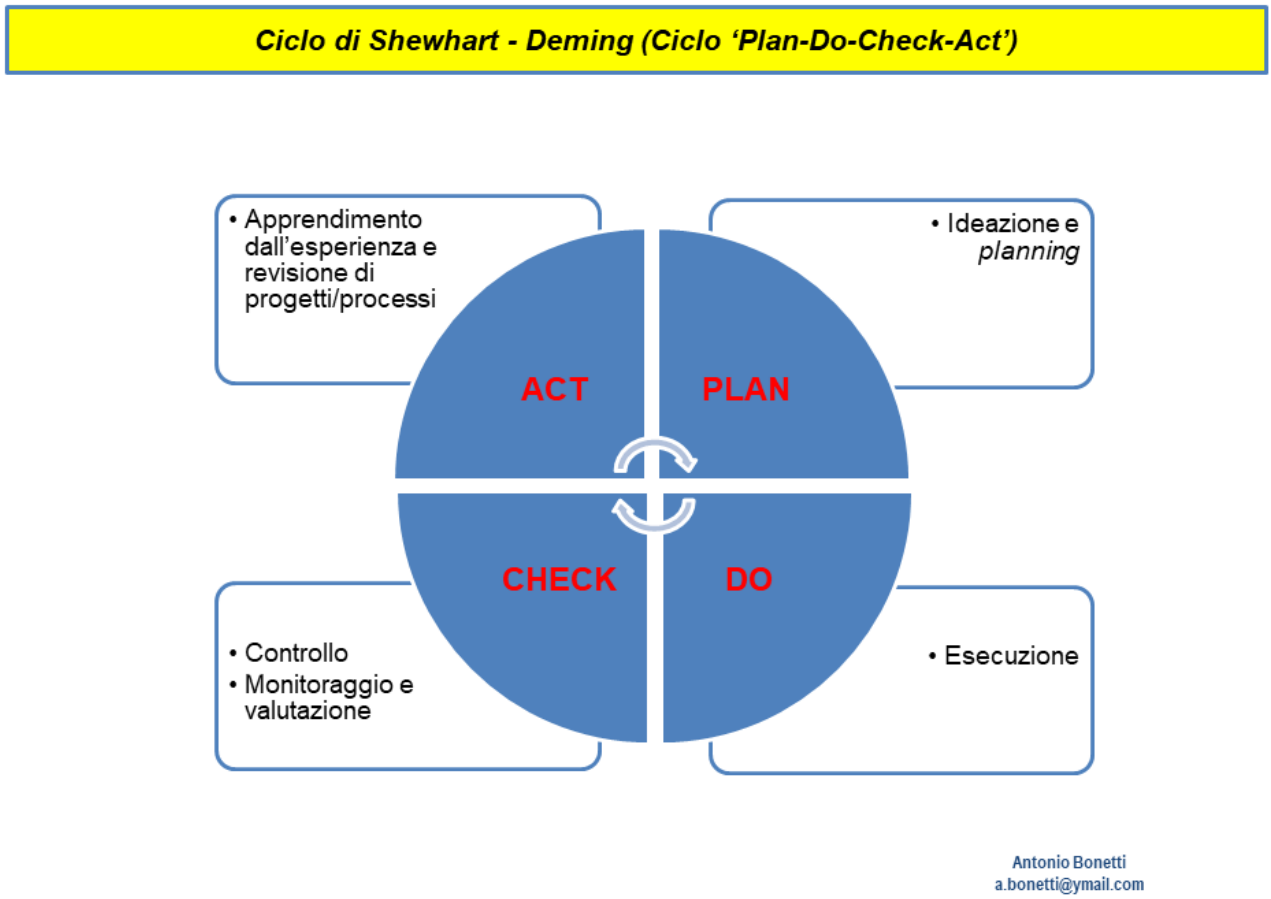
‹‹Se non sei capace di descrivere
attraverso un processo cosa stai facendo,
non puoi sapere cosa fai››
***Edward Deming** (esperto di project management) [1]*

1. Lo scorso 19 Settembre è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il **DL Sud** approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 Settembre u.s. (**DL 124/2023** pubblicato sulla GURI Serie

Generale n. 219 del 19.09.2023).
Il D**L Sud** nella prima Sezione ridisegna ampiamente *governance* e modalità di attuazione degli interventi del **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione** (FSC ex FAS). Come cercherò di spiegare nel prossimo post del 20 Ottobre, le scelte operate nel DL Sud in merito ad attuazione e possibile definanziamento degli interventi destano più di qualche perplessità.
2. Alcune disposizioni del DL Sud e il dibattito politico, in Italia, sui **Fondi "per la coesione"** (Fondi Strutturali europei e FSC) evidenziano che un elemento fondamentale nell'analisi delle politiche pubbliche – il c.d. "**ciclo di *policy making***" – sia quasi sconosciuto a gran parte dei decisori politici, a qualsiasi livello di governo.
3. Il "ciclo di p*olicy making*", di fatto, si configura come l'applicazione ai processi decisionali pubblici della c.d. teoria del "ciclo del progetto", per cui i processi di scelta pubblica possono essere articolati in più fasi concatenate, vista la natura di per sé iterativa e circolare del ciclo di *policy making* (traducibile come "ciclo di formulazione delle politiche pubbliche"). [2]
4. Il "ciclo di p*olicy making*", pertanto, quali che siano le fasi in cui viene articolato, si configura come un utile approccio (strumento) di analisi tanto con riguardo all'analisi dei processi decisionali pubblici, quanto in sede di valutazione *in itinere* ed *ex post* delle politiche pubbliche. [3]
5. A dire il vero esistono varie versioni del ciclo di *policy making*.
6. A mio modesto avviso per definire in modo pertinente il ciclo di *policy making* – strumento da adattare poi a seconda delle peculiarità legislativo-istituzionali e operative delle materie oggetto di scelte pubbliche – è molto utile fare riferimento a uno dei più importanti strumenti di *project management*, ossia il **Ciclo *"Plan Do Check Act"***, (PDCA) proposto nel secolo scorso da Walter Shewhart e poi perfezionato da Edward Deming. [4]
7. Il PDCA è, in genere, rappresentato davvero come un ciclo

(v. figura 1).

Figura 1 – Il ciclo *"Plan-Do-Check-Act"* (PDCA)



‹‹Il PDCA è un modello fondamentale per il miglioramento continuo della qualità e per promuovere una cultura della qualità basata sul miglioramento continuo dei processi››. [5]

Alla base del "ciclo del progetto" generale vi è la semplice considerazione che ogni progetto (ogni investimento) ha uno specifico ciclo di vita, in cui a una fase iniziale di ideazione/pianificazione segue un processo di esecuzione, *a latere* del quale vi è una fase di controllo delle realizzazioni e dei risultati (indicata, in generale, come 'controllo di qualità'). Ogni progetto (processo) si chiude con una fase finale – ***Act*** – in cui si tirano le somme, si cerca di apprendere dall'esperienza e si apportano quei correttivi ai processi decisionali ed operativi che, dovrebbero garantire, migliori risultati (più

efficienza/qualità) nel ciclo successivo.
Mutatis mutandis lo stesso vale per il ciclo di *policy making*. Le varie fasi sono logicamente concatenate e l'ultima fase è quella che si configura, di fatto, come un ponte di passaggio da un ciclo in chiusura a quello successivo.
In questa fase, di fatto, viene effettuata una analisi delle lezioni dell'esperienza, una valutazione approfondita (nelle linee guida internazionali viene indicata come *fitness check*) ed una prima ipotesi, sulla base di quanto appreso, dell'impostazione strategiche ed operative delle politiche pubbliche. [6]
8. Le fasi fondamentali del ciclo di *policy making* si possono facilmente ricondurre a quelle del ciclo PDCA (v. figura 2).

Figura 2 – Il ciclo "*Plan-Do-Check-Act*" e il ciclo di *policy making*

Ciclo "*Plan-Do-Check-Act*" e ciclo di *policy making*

Ciclo PDCA	Ciclo di *policy making*	
	Fasi	Principali azioni
Pianifica	*Agenda setting*	Identificazione dei problemi Consultazione degli stakeholder Identificazione (e valutazione preliminare) di tutte le possibili soluzioni Elaborazione di una "teoria del cambiamento"
Esegui	Programmazione strategica e implementazione	Identificazione e valutazione *ex ante* delle possibili soluzioni Selezione delle politiche pubbliche e degli strumenti con cui attuarle Atti deliberativi e amministrativi Implementazione (esecuzione delle procedure amministrative e finanziamento)
Controlla	Controllo e valutazione	*Audit* Monitoraggio Valutazione
Agisci	Analisi e adozione di nuove iniziative di *policy*	Analisi delle lezioni dell'esperienza *Fitness check* Adozione di nuove iniziative di *policy*

Antonio Bonetti
a.bonetti@ymail.com

9. Sia in generale, sia con riferimento ai Fondi "per la coesione", sarebbe sempre opportuno, peraltro, articolare la fase di "esecuzione" (sovente indicata come fase di programmazione – *decision making* – e implementazione) in tre blocchi:
• programmazione strategica;

• programmazione operativa;
• esecuzione in senso stretto.

10. Ragionare in termini di programmazione strategica ed operativa degli interventi consente di capire meglio anche i rapporti di delega che si creano fra decisori politici (principali responsabili di scelte strategiche), dirigenti pubblici (a cui competono le scelte operative) e gli stessi funzionari (a cui compete l'attuazione in senso stretto).
Peraltro, come ricordato a più riprese nei post degli ultimi mesi, quando si effettua l'analisi e la valutazione degli interventi finanziati dai Fondi "per la coesione" bisogna sempre differenziare l'analisi a seconda del tipo di modalità attuativa (interventi "a titolarità regionale" e interventi "a regia regionale"), in quanto nel caso della "regia regionale" l'esecuzione di interventi rilevanti è delegata a soggetti attuatori terzi rispetto agli operatori pubblici che gestiscono i programmi pluriennali di finanziamento. [7]

******

[1] Ci ha lasciato oggi **Amartya Sen**, Nobel per l'economia nel 1998, fra i massimi pensatori del Novecento.
[2] Per una spiegazione molto chiara della logica di fondo del ciclo di *policy making*, si veda: Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007.
[3] Da oltre 20 anni le Istituzioni europee hanno adottato molteplici Iniziative intese a migliorare il processo legislativo (si parla di "*smart regulation*"). La più recente è stata varata nel 2015 (Iniziativa "***Better regulation for better results***", anche nota come "*better regulation agenda*"), poi rivista nel 2021. Tali Iniziative, *mutatis mutandis*, hanno anche contribuito a migliorare la conoscenza del ciclo di *policy making* e l'efficacia dei processi decisionali pubblici. A conferma di quanto si diceva sull'importanza di una migliore conoscenza del ciclo di *policy making* per migliorare anche la valutazione delle politiche pubbliche è molto significato che nell'ambito della "*better regulation agenda*" sia stata

elaborata dalla Commissione la "*Better Regulation Toolbox*" che, di fatto, è un autentico manuale di valutazione.

[4] **Walter Shewhart** (1891–1967) ed **Edward Deming** (1900-1993) sono considerati i padri del moderno controllo statistico della qualità e hanno contribuito ambedue a perfezionare il Ciclo PDCA.

Ad essere precisi l'autore che ha sviluppato il PDCA è Walter Shewhart (considerato fra i progenitori del controllo statistico di qualità nella prima metà del Novecento). Infatti, viene anche indicato come "*Shewhart Cycle*".

Deming ha avuto il merito di favorire la diffusione del PDCA e di rafforzare la valenza strategica del blocco "*Check*", che egli ha ribattezzato con "*Study*" (in alcuni contributi si parla di "variante PDCS" di Deming al PDCA).

[5] Bassi A., Tagliafico M. (2010), *Project manager al lavoro: strumenti e tecniche*, F. Angeli, Milano, p. 93.

[6] «*Fitness check is a comprehensive evaluation of a policy area that usally addresses how a set of related legilslative acts have contributed to the attainment of policy obljectives. Fitness checks are particularly well suited to identifying regulatoruy overlaps, inconsistencies, sinergies and cumulative impacts*» (si veda European Commission (2021), *Better Regulation Guidelines. SWD (2021) 305 final*, p. 9).

[7] Questo contributo è un "*work in progress*" elaborato nell'ambito del progetto di ricerca del **Centro Studi Funds for Reforms Lab** "*Theory of Change* e valutazione di impatto dei progetti".