

Esperienze e metodologie di valutazione: problemi e prospettive

*Relazione introduttiva alla VII Conferenza nazionale. Rete istituzionale per la
misurazione dell'attività pubblica*

di Manin Carabba

Premessa

Nel decennio degli anni novanta è stato costruito il disegno normativo di una imponente riforma amministrativa (procedure e struttura del bilancio; modelli organizzativi; federalismo amministrativo; controlli). Sono anni di “codificazione amministrativa”.

La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione (l. cost. n. 3/2001) e il disegno di legge di revisione costituzionale attualmente alla seconda lettura del Senato (XIV legislatura, A.S. 2544-B) pongono e porranno ulteriori problemi di adeguamento della legislazione. Questi temi restano soltanto sullo sfondo della ricognizione delle esperienze compiute oggetto di questa VII Conferenza Nazionale; ma ci indicano che occorre tener conto di due fattori: il quadro istituzionale di riferimento è quello di un ordinamento federale ed autonomistico (caratterizzato da una pluralità di centri di decisione); la cornice istituzionale d'assieme è in movimento, alla ricerca di nuovi equilibri fra assemblee elettive, meccanismi e strutture di governo (ai diversi livelli territoriali equiordinati), bilanciamento e garanzia affidati ad organi indipendenti.

Il ciclo della codificazione amministrativa è sospinto dalla domanda dei cittadini orientata verso due direzioni distinte e complementari: una più ampia garanzia delle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini (principio di sussidiarietà orizzontale, disciplina del procedimento amministrativo, tramonto dell'interesse legittimo a vantaggio della uniforme conformazione del diritto soggettivo); un sistema di “governo misurabile” che consenta (prima di tutto verso le assemblee elettive e

l'opinione diffusa dei cittadini) la misurazione e valutazione dei risultati della gestione finanziaria pubblica e dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

La esigenza di "garanzia" e quella di "misurabilità" sono i due fattori complementari della "democrazia dei moderni"; fattori distinti e complementari.

Il disegno normativo della riforma amministrativa (bilancio, modelli organizzativi, controlli) è sostanzialmente coerente e valido. Le vicende che cercheremo di ripercorrere sinteticamente, le specifiche analisi di settore cui è dedicata la seconda giornata di questa Conferenza nazionale e le indagini già svolte o programmate dalla "Rete istituzionale per la misurazione dell'attività pubblica" mostrano un fattore critico comune: l'insufficiente impegno politico, culturale, tecnico e amministrativo nelle fasi di implementazione delle innovazioni normative. Quello che separa il "caso italiano" da altre esperienze di riforma amministrativa e del bilancio, in Francia, in Gran Bretagna, negli USA, è la debolezza della guida politica e la scarsità di risorse tecniche, finanziarie, umane, impiegate per guidare il percorso di attuazione della riforma. Naturalmente non si tratta di tracciare una diagnosi chiusa e negativa. Non si possono negare le capacità tecniche e lo sforzo compiuto, con grandi meriti, dai grandi soggetti pubblici posti al centro del cammino dell'innovazione; in primo luogo la Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei conti, l'Istat e, in una posizione di stimolo e di osservazione costante, la Banca d'Italia. E sono da rilevare positivamente numerose esperienze pilota e percorsi innovativi sperimentati e attuati nel vasto sistema delle autonomie (dai governi regionali e locali, alle ASL, alle Università, alle Camere di commercio). Ma restano: un divario troppo grande fra disegno normativo e reale esperienza amministrativa; una eccessiva lentezza nel procedere verso le effettive realizzazioni. C'è ancora molto da fare.

1. Le vicende del bilancio e dell'innovazione amministrativa.

La riforma del processo di bilancio varata nel 1978 (legge n. 468/78) ha affrontato, complessivamente con successo, il grande problema della **razionalizzazione del processo di bilancio con riguardo alla guida della *fiscal policy***. Sia pure con vicende complesse e tormentate la decisione annuale di bilancio (disegni di legge

finanziaria e di bilancio) è tornata, soprattutto dopo le innovazioni incrementalmente introdotte nel 1988 e '89 (legge n. 362/88 e novelle ai regolamenti parlamentari), al centro del sistema di manovra e guida della finanza pubblica: garantendo “resistenza” alle scelte sui saldi di bilancio; riducendo drasticamente i casi di ricorso a manovre pesanti in corso d’esercizio; assicurando un equilibrio istituzionale durevole ai rapporti fra governo ed assemblee parlamentari. Le perturbazioni e i momenti di crisi che hanno caratterizzato, da ultimo, la sessione di bilancio per il 2004, la manovra interinale 2004 e l’avvio della sessione di bilancio 2005 devono essere osservate, con spirito equanime, con la preoccupazione volta a ricostruire, in primo luogo, un equilibrio istituzionale fra Parlamento e Governo, riprendendo il cammino, pur tentato nel 2002 da importanti iniziative parlamentari (disegni di legge al Senato, Azzollini e Morando, decisioni della Giunta del regolamento della Camera nella sessione di bilancio 2004), di aggiustamenti incrementalmente delle regole del processo di bilancio. L’importante è non mettere in gioco, nell’asprezza del confronto politico-parlamentare di questo nostro bipolarismo imperfetto, quella cornice istituzionale che ha consentito, non senza devianze e ostacoli, di guidare il risanamento della finanza pubblica fino all’ingresso dell’Italia nell’Euro.

Restando sul terreno del bilancio come strumento di politica economica di breve periodo i problemi di maggior rilievo riguardano le modalità di attuazione attorno ad alcuni temi cruciali: la confrontabilità e trasparenza del passaggio dai dati di entrata e di spesa esposti dalla contabilità pubblica alle risultanze di contabilità economica nazionale (conto delle pubbliche amministrazioni); il rapporto fra dati finanziari di cassa del “settore statale” e conti economici nazionali (con la distanza spesso difficile da comprendere fra i saldi del fabbisogno di cassa e dell’indebitamento netto); la riduzione dell’area patologicamente vasta della “tesoreria”; la integrazione e confrontabilità fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria; la trasparenza e chiarezza delle informazioni tecniche sottese al bilancio a legislazione vigente; l’avvicinamento del criterio della competenza giuridica a quello della competenza economica più prossimo ai metodi rilevanti per la contabilità economica nazionale.

Come si è detto non è mancato l'impegno delle istituzioni responsabili e non si possono ignorare significativi passi innanzi compiuti. Ma il cammino da compiere è ancora molto complesso ed è legittima l'impazienza dinanzi ai "tempi lunghi" della implementazione.

Solo con la riforma del 1997 (legge n. 94/97) si è affrontato con rigore l'altro versante dei problemi, quello della **funzione allocativa del bilancio come strumento della ripartizione delle risorse e di definizione delle politiche pubbliche**. Il disegno complessivo della legge è raffrontabile con quello delle riforme in atto negli Stati Uniti (GRPA del 1993), in Francia (LOLF del 2001), nel Regno Unito (*spending review*). Secondo il modello fornito da queste esperienze innovative si è accompagnata la razionalizzazione del bilancio ad una riforma dei modelli di amministrazione e di governo (con la legge n. 59 del 1997 e i decreti legislativi del 2000).

Anche sotto questo profilo, centrale per le problematiche della misurazione e valutazione, l'attenzione deve essere spostata sui modi e i tempi del percorso di attuazione.

Il processo di bilancio si articola in una sorta di "cerchio" che abbraccia l'intero anno (ed oltre): i criteri per la formazione del bilancio a legislazione vigente (circolare di marzo della Ragioneria); la parte II del DPEF che delinea le maggiori politiche pubbliche di settore (fine giugno); la presentazione del disegno di legge di bilancio con le "note preliminari" per ciascun Ministero (fine settembre); la emanazione, entro gennaio, delle direttive annuali dei Ministri con la ripartizione delle risorse e i criteri per la gestione; la approvazione (alla fine di giugno dell'anno successivo all'esercizio concluso) del rendiconto.

Una lettura delle norme rivela l'adozione di un metodo di programmazione di bilancio moderno e non dissimile da quelli propri delle esperienze dei maggiori Stati dell'Occidente. Ma l'esperienza concreta assomiglia poco al disegno delle norme. Cerchiamo di coglierne le criticità.

La circolare/direttiva per la formazione del bilancio a legislazione vigente è alla ricerca di maggiore significatività, conciliando una impostazione fondata sulla valutazione dei fabbisogni con i criteri incrementali; al fine di delimitare gli spazi (fisiologici ma da restringere) della trattativa propriamente politica, spesso concitata e ridotta all'ultimo momento; con gli strascichi che ne seguono durante l'iter parlamentare dove i punti non risolti tornano *sub specie* di emendamenti parlamentari di maggioranza o di emendamenti governativi. In questo senso, al di là del merito (da approfondire) è utile un approccio *ex ante*, come quello tentato dal Ministro dell'economia per il 2005; approccio che deve meglio conciliare elementi di rigidità (come quelli che caratterizzano lo "*spending review*" nel Regno Unito) con valutazioni programmatiche (del tipo "*zero budgeting*").

Continua a mancare un credibile documento di programmazione pluriennale strategica sia sulla scala del bilancio nel suo complesso, sia per ciascuna amministrazione. La seconda parte del DPEF è apparsa, sin qui, un esercizio povero di contenuti e non offre una base definibile in termini di programmazione strategica delle politiche di settore; il bilancio pluriennale annesso al documento annuale non è assunto come documento decisionale ed offre una proiezione contabile non significativa; le note preliminari ai singoli bilanci dei Ministeri (che la legge 468 novellata configura come veri e propri documenti programmatici annuali) sono restate mere formulazioni contabili vuote in termini di indirizzi, obiettivi, indicatori. La classificazione della spesa per funzioni-obiettivo che avrebbe dovuto costituire un punto determinante della nuova struttura di bilancio non è stata presa sul serio (se si eccettua un generoso tentativo della Corte dei conti in sede di esame del rendiconto) e non è posta alla base delle scelte parlamentari e di governo. Progressi non trascurabili sono stati conseguiti nella costruzione delle direttive annuali dei Ministri; hanno giovato la presenza di direttive generali impartite dal Presidente del Consiglio e il lavoro del Comitato tecnico scientifico per i controlli interni (che opera alla Presidenza del Consiglio). Il panorama (che può ricavarsi dal referto annuale della

Corte dei conti sul rendiconto), resta, tuttavia disomogeneo ed accanto a casi di buona pratica si continuano a registrare vuoti e ritardi non accettabili.

Ma al di là della ricostruzione analitica di ciascun processo (che pure si deve fare) chi abbia seguito da vicino i processi reali avverte un vuoto. La cultura della programmazione strategica, della costruzione di obiettivi ed indicatori, della definizione rigorosa degli indirizzi delle politiche pubbliche non è presente nel ceto politico, di governo e di opposizione, ed è ancora marginale nei grandi corpi burocratici che esprimono livelli talora molto elevati di cultura finanziaria, contabile e giuridica, ma non appaiono seriamente interessati alla costruzione di un sistema di razionalizzazione delle decisioni programmatiche fondato sulla definizione delle strategie, degli indirizzi, dei percorsi delle politiche pubbliche.

Si individua, così un punto critico molto rilevante. Quando il Parlamento ha varato la riforma del 1997 si era configurato uno “scambio” politico. Le Camere hanno rinunciato alla analiticità della legge di bilancio, hanno introdotto la distinzione fra “bilancio politico” (deciso con la legge di bilancio) e “bilancio amministrativo” per la gestione (affidato all’esecutivo), **“in cambio”** della adozione seria di una struttura e di un percorso di bilancio fondati sulla misurazione e valutazione delle politiche pubbliche, *ex ante* ed *ex post*. Se il percorso di attuazione non si muove in questa direzione si genera uno squilibrio che impoverisce il ruolo delle Camere. Sotto questo profilo la maggiore e ulteriore autonomia decisionale del governo (e all’interno di questo del tesoro) come definita dal “taglia spese” (legge n. 246/02) accentua i dati del problema; che è un problema di democrazia.

2. I controlli sui risultati della gestione.

Il “vuoto” dei controlli che gli studiosi ponevano in rilievo alla fine degli anni ottanta riguardava la debole attenzione verso la misurazione e valutazione dei risultati; al contrario era fitta la rete dei controlli di legittimità su atti e venivano svolti, sia pure con efficacia non omogenea, controlli di correttezza contabile. Era presente, in sostanziale contrasto con i principi di autonomia dei governi locali (ma in base agli

articoli 125 e 130 della Costituzione), un fitto sistema di controlli sugli atti delle Regioni e degli enti locali.

La riforma del 1994 per i controlli esterni, intestati dalla Costituzione alla Corte dei conti, quella dei controlli interni avviata nel 1992/93 (d.lgs. n. 29/93), poi, completata nel 1999 (d.lgs. n. 286/99), e, infine il “federalismo amministrativo” sorretto dalla legge n. 59 del 1997, hanno ridefinito le coordinate e l’impostazione generale del sistema, orientato verso i controlli sui risultati della gestione, semplificato e deregolamentato quanto ai controlli preventivi su atti, sostanzialmente smantellato per quel che attiene al rapporto fra controlli centrali ed autonomie (anticipando, così, l’abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione disposta dal nuovo Titolo V Parte II).

L’impatto della logica della riforma sulle tendenze tradizionali e sugli “spiriti animali” dei grandi corpi amministrativi e delle burocrazie è apparso subito grande; e pone, ancor oggi, difficoltà che devono essere affrontate. Anche per i controlli i veri problemi nascono dal patrimonio culturale e dalle tendenze di fondo dell’esperienza politico amministrativa.

E’, forse, opportuna una notazione metodologica da porre in premessa.

Il terreno delle “**regole**” che hanno un funzione prevalente di garanzia deve essere distinto da quello dei “**risultati**” che sottolinea il tema della misurazione e valutazione.

Questa distinzione, fra “regole” e “risultati”, si può collegare, nell’analisi del giurista, alla “**grande dicotomia**”, definita da Norberto Bobbio, fra “norme di condotta” e “norme di organizzazione” ed alla distinzione, nel linguaggio della sociologia del diritto, dovuta a Niklas Luhmann, fra “programmi condizionali” e “programmi di scopo”. L’estensione delle attività delle pubbliche amministrazioni sottoposte al diritto comune conduce i sentieri della ricerca dei giuristi ad attribuire piuttosto alla distinzione fra mondo delle “regole” e mondo dei “risultati” che a quella fra diritto pubblico e diritto privato il ruolo cruciale di “grande dicotomia”.

Questa proposizione teorica è assunta, in queste mie riflessioni, come strumento di analisi che distingue: nella fase decisionale *ex ante* fra “regolazioni” e “programmazioni”; nella fase dei controlli *ex post* fra controlli di legittimità e controlli sulla gestione.

Il controllo di legittimità attiene alla verifica del rispetto delle regole. Accanto alle forme di controllo preventivo su atti del Governo (delimitate ma ancora di grande rilievo nella riforma della Corte dei conti del 1994) acquista un’importanza crescente il controllo della affidabilità e attendibilità dei dati esposti dai documenti a consuntivo del settore pubblico. Su questo piano si registra un impegno considerevole della Corte dei conti. Si deve osservare che, per il sistema della autonomie, mentre è esclusa ogni forma di controllo preventivo di legittimità su atti è molto importante questo livello di **“auditing finanziario e contabile”**. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sulla base della legge di attuazione del Titolo V della Costituzione (legge n. 131/03), hanno iniziato un’utile sperimentazione. L’auditing finanziario ha un rilievo centrale per il controllo sulle società in mano pubblica; questo profilo chiama in causa la Consob, la Sezione enti della Corte dei conti e le nuove forme di controllo interno poste dalla riforma delle società per azioni (certamente applicabili anche alle partecipazioni statali e locali).

Il terreno proprio della misurazione e valutazione dei risultati è, ovviamente, quello del **controllo sulla gestione**. La premessa metodologica (che ho posto) invita a tener distinti gli strumenti di analisi del controllo di gestione (volutamente non distinguo fra controllo sulla gestione e controllo di gestione che ritengo sinonimi) rispetto ai controlli preventivi di legittimità ed anche a quelli di auditing contabile-finanziario (che pur rientrano nella sfera dei controlli successivi). Quel che voglio sottolineare è il cattivo sofisma che, richiamando il rispetto dell’art 97 della Costituzione (principio del “buon andamento”), o i precetti di indirizzo recati da fonti normative primarie, riconduce il controllo sui risultati della gestione ad una sorta di sottosistema del controllo di legittimità. Il nesso fra garanzia (controllo di legittimità) e misurazione dei risultati certo sussiste; ma gli strumenti di analisi sono diversi. Il controllo di

gestione esige l'impiego di strumenti di misurazione e valutazione che hanno la loro base tecnico-scientifica nelle scienze dell'economia dell'amministrazione, della sociologia dell'amministrazione, dell'analisi delle politiche pubbliche. In questo senso, del resto è l'insegnamento della Corte costituzionale, posto dalla fondamentale sentenza n. 29 del 1995.

Quanto ai **controlli interni** l'ispirazione originaria, legata all'opera di Sabino Cassese alla funzione pubblica, tendeva a chiudere il ciclo del controllo dell'amministrazione attraverso la finanza, nato negli anni fra le due guerre ed affidato alla rete delle ragionerie centrali; ed a restituire il mondo dei controlli interni al circuito proprio dell'amministrazione attiva. Le relazioni del Comitato di coordinamento operante presso la Presidenza del Consiglio e i referti annuali della Corte dei conti seguono il difficile decollo della nuova rete nelle amministrazioni statali; si segnalano casi di buona pratica rilevanti come quelli offerti dal controllo degli investimenti affidato al dipartimento per la coesione del Ministero dell'economia, il controllo interno della componente finanze dello stesso Ministero dell'economia, la valutazione del sistema universitario, gli strumenti di misurazione predisposti dalla Agenzia per i servizi sanitari regionali; ma il panorama complessivo, per le amministrazioni statali è molto arretrato. Appare disomogenea, ma più vitale, la reazione del sistema delle autonomie, che sembrano aver superato la "nostalgia" per i controlli centralizzati per dar luogo nei Comuni, nelle Aziende sanitarie, nelle Università, a rilevanti sperimentazioni.

Complessivamente non sembra realizzato l'intento di superare il divorzio fra finanza e amministrazione attiva; la sovrapposizione fra sistema delle Ragionerie centrali e controlli interni continua; serve una più netta distinzione che affidi alle Ragionerie centrali compiti di verifica dell'affidabilità ed attendibilità dei dati contabili e finanziari (auditing contabile) lasciando alla rete dei controlli interni i controlli sulla gestione.

Il cammino della riconversione del **controllo esterno** affidato alla **Corte dei conti** verso un orientamento prevalente alla misurazione dei risultati è difficile. Superati i

contrasti, molto accesi, che hanno caratterizzato il varo della riforma del '94, la Corte ha intrapreso il nuovo cammino. Si registrano risultati di qualche rilievo nel controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni statali; ma prevale ancora una forma di controllo successivo che privilegia l'attenzione nei confronti dei risultati contabili e finanziari ed include, accanto alla valutazione della gestione, una sorta di controllo ex post sugli atti, offuscando il rigore metodologico delle indagini e la loro significatività per il Parlamento e per i cittadini. Le Sezioni riunite in sede di controllo hanno continuato un'opera di costruzione di una visione d'insieme della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa che nasce dall'insegnamento di Massimo Severo Giannini e da un importante impulso innovativo legato all'opera dei Presidenti Fernando Carbone e, più di recente, Giuseppe Carbone e di insigni magistrati (fra i quali ricordo Salvatore Buscema, Franco Garri, Vittorio Guccione). A partire dal 1995, quando la Corte ha introdotto una propria classificazione del rendiconto per funzioni-obiettivo, il referto annuale si è dato un tema centrale: **la misurazione dei dati contabili del rendiconto dello Stato come punto di partenza per una valutazione delle politiche pubbliche.** Tralascio, almeno per ora, i seri problemi metodologici di portata teorica che questa impostazione affronta. Importa, qui, rilevare che la concezione della relazione al Parlamento come strumento di valutazione delle politiche pubbliche di settore ha sospinto la Corte dei conti a creare collegamenti operativi con il mondo della contabilità economica nazionale e della statistica economico-sociale, aprendo una collaborazione con l'Istat per la costruzione di sistemi di informazione e di indicatori legati all'azione pubblica (è una cooperazione che deve essere rafforzata e che si lega, per la parte Istat, alle presidenze di Guido Rey, di Alberto Zuliani e di Luigi Biggeri). E' stata generata anche dal dialogo con la Corte dei conti su questi temi l'importante attività di approfondimento promossa e guidata dalla Banca d'Italia, che ha trovato, fra l'altro, espressione nei due Convegni tenuti a Perugia, nel 1994 e nel 1999 sui temi del controllo del settore pubblico.

Un controllo sulla gestione delle Regioni è stato avviato, con risultati interessanti, dalla rete delle sezioni regionali della Corte dei conti, soprattutto attraverso i referti annuali sui rendiconti delle Regioni e con analisi settoriali in materia di sanità, di trasporti locali, di ambiente.

Il cammino intrapreso dalla Corte dei conti resta arduo soprattutto per la non comprensibile resistenza all'apertura di questo grande corpo magistratuale al reclutamento, fra i magistrati, di economisti ed analisti delle politiche pubbliche. Ma è da ritenere che sia possibile, nel futuro prossimo, integrare il patrimonio di cultura giuridica, contabile e finanziaria che caratterizza la magistratura contabile con nuove competenze e interessi, orientati verso la misurazione e valutazione dei risultati.

3. Considerazioni e proposte.

L'impegno delle istituzioni poste a presidio della finanza pubblica e del buon andamento dell'attività amministrativa (i "guardiani del bilancio") è rilevante. Ma le difficoltà incontrate richiedono qualche riflessione; e, su queste basi (ovviamente aperte alla discussione qui e altrove) vorrei prospettare qualche proposta.

Il sommario censimento che ho tentato di tracciare è solo fenomenologico e deriva dalla mia esperienza professionale. Ma sono consapevole dell'universo assai ampio e complesso degli interrogativi metodologici che le discipline economiche, sociologiche e politologiche pongono in materia di valutazione.

Vorrei, tuttavia, affermare che, all'interno dell'attività dei pubblici poteri la strada della misurazione e valutazione dei risultati, con le tecniche analitiche disponibili, è una strada obbligata. Naturalmente occorre tutta la necessaria prudenza nella utilizzazione sintetica dei risultati della misurazione e sono necessarie tutte le oneste cautele metodologiche sui limiti degli strumenti statistici, economici, politici, impiegati. Ed occorre integrare l'indagine sull'attività dei soggetti pubblici con le analisi aventi ad oggetto il ruolo, i comportamenti e gli impulsi degli altri protagonisti della dinamica economica e sociale (le imprese e le loro organizzazioni rappresentative, i sindacati, il terzo sistema). Il panorama complessivo è quello che,

per citare un saggio non dimenticato di Michele Salvati, si estende a “Stato, accordo, mercato”.

Ma credo che, come mostrano le esperienze dei maggiori Stati democratici dell’Occidente, si possa affermare che **“il governo misurabile”**, nel quale alle garanzie si affianca la valutazione delle performance, è una connotazione della “democrazia dei moderni”.

Progressi più diffusi, sul terreno della *governance* e su quello dei controlli, si registrano per quanto attiene ai controlli di gestione di tipo aziendalistico, soprattutto fuori dalle amministrazioni statali; nei Comuni, nelle Aziende sanitarie, nelle Università, nella Camere di commercio. Questa situazione è un riflesso del buon stato di avanzamento, anche in Italia, degli indirizzi che sono venuti adattando al mondo delle amministrazioni le tecniche di analisi aziendalistiche e microeconomiche.

Anche il campo delle analisi macroeconomiche e di contabilità economica nazionale, pur mostrando, come si è visto, gravi difficoltà di percorso operativo, appare presidiato da una base culturale e tecnica diffusa, presente all’interno delle maggiori istituzioni (soprattutto Ragioneria, Dipartimento del tesoro ed Istat, ma anche Corte dei conti). Il patrimonio degli strumenti di valutazione macroeconomica, introdotto nel sistema istituzionale dal ruolo pionieristico (in Italia) del Servizio studi della Banca d’Italia è sufficientemente solido nelle maggiori istituzioni pubbliche, nelle Università, nei centri privati di ricerca (con punte di eccellenza).

Le maggiori difficoltà, se si guarda all’esperienza italiana a partire dagli anni novanta, si registrano sul terreno della costruzione di proiezioni programmatiche o, nella fase di controllo, di valutazioni d’insieme aventi ad oggetto politiche pubbliche di settore. Su questo terreno si è arenata la nuova struttura di bilancio voluta dalla legge del ’97, con la assenza di rilievo attribuibile alla classificazione per funzioni-obiettivo, con il sostanziale vuoto registrato nella elaborazione della parte seconda del Documento di programmazione e delle note preliminari, con l’avvio incerto dell’esperienza delle direttive annuali dei Ministri.

Se si guarda al mondo dei controlli si può constatare che non è disponibile una elaborazione di sufficiente spessore delle statistiche economiche e delle elaborazioni finalizzate alla costruzione della contabilità economica nazionale, tale da condurre alla costruzione di indicatori di prodotto, di attività, di impatto che abbiano ad oggetto i risultati complessivi delle politiche pubbliche di settore. La domanda di analisi ex post collegate al quadro di riferimento programmatico è fortemente espressa dalle assemblee elettive (dal Parlamento, ai Consigli regionali, ai Consigli comunali e provinciali); è su questo piano, della misurazione e valutazione dell'impatto delle decisioni assunte, in primo luogo col bilancio, che le assemblee elettive possono trovare una nuova caratterizzazione rilevante (accanto all'opera legislativa e normativa) collegandosi alla funzione di controllo dell'attività di governo che è alla radice della stessa nascita dei Parlamenti nelle democrazie moderne. Questo tema è tanto più rilevante dinanzi alla difficile transizione del "bipolarismo imperfetto", impoverito, nella fase attuale, dallo svuotamento delle assemblee elettive ai livelli di governo locale; e dal rischio, evidente nell'evoluzione dell'ultimo decennio, di un progressivo impoverimento anche del ruolo effettivo del Parlamento della Repubblica.

E', dunque, necessario uno sforzo costruttivo, **un nuovo avvio**, che proceda con serietà e rigore per un effettivo orientamento dei pubblici poteri verso la adozione di schemi di programmazione di bilancio, di conformazione dei modelli organizzativi, di forme e metodi di controllo finalizzati alla misurazione e valutazione dei risultati; o, usando le espressioni che discendono dall'insegnamento di Massimo Severo Giannini, verso un'amministrazione per funzioni qualificata dagli indirizzi e dalle performance delle gestioni finanziarie pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni.

Un primo ordine di temi riguarda l'assetto e la conformazione dell'attività di governo. Nelle grandi esperienze di "reinventing government" (per usare l'espressione adottata dall'amministrazione Clinton-Gore) delle maggiori democrazie occidentali il vertice del Governo (il Presidente negli USA, il premier nel Regno

Unito, il primo ministro in Francia) assume la diretta responsabilità politica e si dà carico, con il necessario investimento in uomini e mezzi, di guidare il percorso attuativo dei disegni tracciati dalla disciplina normativa. Non basta scrivere una buona legge sulla carta delle gazzette ufficiali per rendere effettivo un percorso di innovazione. I grandi corpi burocratici hanno una loro indole conservatrice che non si smuove se non si avverte una effettiva volontà politica e se non si avverte la spinta ad accettare un dialogo impegnativo con gli strumenti tecnici di staff posti a disposizione del vertice del “governo”. Le innovazioni non possono essere introdotte “contro” i corpi burocratici; ma non possono neppure essere delegate in bianco ai loro andamenti inerziali.

Anche Camera e Senato possono far molto: rafforzando i Servizi bilancio (che dovrebbero trovare una loro più forte radice istituzionale con una disciplina recata dai regolamenti primari); creando un organo permanente di valutazione sul modello della *Public account commission* (PAC) della Camera dei comuni; rafforzando il legame procedurale con la Corte dei conti, “occhio del Parlamento” nella concezione cavourriana delle origini. Per una valutazione d’assieme degli andamenti della finanza regionale e locale, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, avrà un ruolo centrale il Senato federale, che dovrebbe fornirsi di strumenti di analisi adeguati.

Ma, in questo nostro incontro, **dobbiamo chiedere a noi stessi cosa si può fare mobilitando gli uomini della cultura e dell’amministrazione impegnati sul fronte della misurazione e valutazione.**

La situazione delle discipline di analisi delle politiche pubbliche si è mossa, finalmente, in Italia (con molto ritardo rispetto al mondo anglosassone ed alla Francia) nell’ultimo decennio. Centri di notevole spessore (partendo dall’opera pionieristica di alcuni maestri) operano in molte Università: a Torino e in Piemonte, a Milano (alla “statale”, alla Bocconi, alla “cattolica”), a Bologna, a Modena, a Roma (nelle sue tre università statali e alla LUIS); ed in alcuni centri privati di eccellenza. Ma resta una sostanziale marginalità dell’analisi delle politiche pubbliche in

confronto con il consolidato insediamento delle grandi discipline giuridiche, economiche, di scienza politica.

Credo che si dovrebbero unire le energie disponibili (ferma restando, ovviamente, la autonomia pluralistica dei centri esistenti) per una iniziativa comune di grande portata. Sottopongo alla vostra riflessione (per poi trovare forme concrete di impegno comune) la proposta di istituire una **“Fondazione per l’analisi delle politiche pubbliche”** che si proponga di svolgere direttamente un programma pluriennale di indagini (eventualmente da esporre in un appuntamento annuale), di promuovere iniziative di coordinamento delle ricerche in atto, di sperimentare iniziative di formazione permanente con gli uomini delle amministrazioni centrali e del governo locale.

E’ un proposito ambizioso, per il quale questa “rete istituzionale per la misurazione delle attività pubbliche”, può assumere il ruolo di spinta ed iniziativa; ma occorre un coinvolgimento di energie del mondo delle imprese, del mondo delle fondazioni di origine bancaria, dei centri di ricerca privati, di libere associazioni di studiosi come il Consiglio nazionale per le scienze sociali e il Cogest, delle istituzioni di ricerca legate alle forze sociali. La “rete” potrebbe sollecitare, come primo passo, ancora una volta, il ruolo di guida svolto, in questo campo, dalla Banca d’Italia con il peso della sua tradizione di neutrale garante degli equilibri e dell’efficienza del sistema finanziario, pubblico e privato.

Si può concludere solo ripetendo. C’è molto da fare.