

*L'ingresso della valutazione nelle amministrazioni pubbliche:
una sfida comune per le Assemblee Legislative e gli Esecutivi*

Intervento di Paolo De Ioanna

1. Un nodo cruciale (forse in questo momento il più rilevante) che spiega la bassa competitività complessiva dei fattori produttivi impiegati nel nostro sistema economico va individuato nelle concrete modalità di funzionamento della rete, centrale, regionale e locale delle pubbliche amministrazioni. (cfr. Istat, Relazione sulla situazione del Paese, aprile 2010; Banca d'Italia, Quaderno Servizio Studi sul Mezzogiorno, 2010).

I plessi normativi, la loro stratificazione e la loro stessa evoluzione nelle soluzioni lessicali costituiscono un strumento eccellente per indagare nella successione delle politiche e dei relativi indirizzi. Sono la traccia e la trama migliore per ricostruire, non tanto e non solo l'ermeneutica giuridico interpretativa dei testi, quanto le dinamiche reali che attraversano il corpo burocratico. Che cosa muove i corpi burocratici che danno gambe alle politiche pubbliche?

La valutazione delle politiche pubbliche trova segni normativi specifici a partire dalla fine degli anni '80, in tutti i livelli della legislazione, statale e regionale; la riforma dei controlli è del 1999 (dlgs n. 286). La prima direttiva cd strategica della Presidenza del Consiglio è del 2000; le circolari della Ragioneria generale dello Stato si susseguono nel tempo e costituiscono gli unici strumenti che danno corpo (in concreto) alle direttive della PCM, assegnando le risorse finanziarie alle unità amministrative.

Il ciclo della valutazione appare ora ben installato nel corpo della delega in materia di ottimizzazione del lavoro pubblico (dlgs n. 150 del 2009) e nella nuova cornice contabile, la legge n. 196 del 2009. Si tratta di enunciazioni molto articolate, spesso un poco retoriche, che riprendono e rilanciano precedenti enunciazioni normative. Manca tuttavia una valutazione critica, aperta e fondata su basi oggettive, degli effetti di questa stagione che ha alle spalle oltre dieci anni di norme e fatti.

2. La valutazione delle politiche pubbliche ha a che fare con quel indirizzo teorico pratico che possiamo chiamare *accountability* gestionale; per valutare le gestioni dobbiamo avere parametri di misurazione, più o meno standardizzati, ma comunque costruiti sull'esperienza. La letteratura, anche di lingua italiana è ormai corposa, ma le esperienze sono ancora piuttosto deludenti. Occorre interrogarsi sulle cause di questa scarsa efficacia degli strumenti di valutazione e misurazione delle politiche pubbliche.

Le amministrazioni attive (come tutti i corpi vivi e critici) devono recare in sé le spinte e gli anticorpi che le costringono ad interrogarsi sul senso e la direzione del proprio operato. Come si organizzano questi anticorpi (questi anti ossidanti)?

Le economie contemporanee competono anche (e forse soprattutto) attraverso le politiche pubbliche; e le politiche pubbliche coincidono in larga misura con la loro strumentazione tecnico organizzativa: ma questa strumentazione, alla prova dei fatti, esprime in sé un valore normativo, cognitivo, conformativo (dimostrativo) che trascende - spesso - le intenzioni incorporate negli stessi strumenti. Costituiscono strumenti delle politiche pubbliche: le procedure; le fonti normative; gli organismi; gli specialismi necessari a farle operare, le prassi che danno corpo a queste politiche.

Nella competizione prevale il sistema più idoneo a gestire e controllare sistemi complessi. Ora, al fondo di questa riflessione vi è la convinzione che l'anomalia italiana è più frutto di nodi e vincoli tecnico organizzativi, espressione della maniera in cui i diversi strumenti si sono venuti intrecciando e hanno dispiegato in concreto i loro effetti, che di un disegno politico esplicito nei fini e nei mezzi; in altri termini, si tratterebbe di sciogliere un nodo tecnico organizzativo (a monte anche culturale), più che politico. Naturalmente si è ben consapevoli che gli strumenti non sono neutrali e incorporano scelte di indirizzo e di valore politico; e tuttavia ci sembra che nella fase attuale della vita italiana prevalgano carenze e criticità di ordine tecnico organizzativo e valga la pena concentrarsi su queste.

3. "Politica pubblica è l'insieme delle azioni compiute da una pluralità di attori, tra cui le organizzazioni formalmente pubbliche, volte a risolvere un problema collettivo, e cioè fornire una "soluzione" a un bisogno, a una domanda o a una opportunità insoddisfatta" (Dente e Azzone, 1999, Etas, pag. 14).

Si tratta di una descrizione importante ma ancora esterna, che mette nell'ombra il nesso che fonda la politica pubblica; lascia sullo sfondo il legame esplicito tra i diversi insiemi chiamati in gioco; è proprio questo legame che istituisce e costruisce la politica pubblica, la individua, la determina e la qualifica. Fuori da questo nesso non c'è alcuna politica pubblica; è questo nesso che stabilisce la direzione di marcia, gli obiettivi, le risorse applicate; è questo nesso che consente una valutazione ex post. Questo nesso qualifica e determina la capacità della politica pubblica nel dominare ed indirizzare la complessità a cui essa è chiamata a rispondere.

In Italia negli ultimi venti anni hanno dominato due discorsi pubblici generali; due meta politiche, nel senso che esse coinvolgono tutte le politiche di settore.

A) controllo dell'indebitamento delle PA, dentro i criteri convergenza europei;

B) attuazione del titolo V Cost., cd federalismo fiscale.

A) Egemonia di pratiche molto efficaci che dominano (solo) i flussi di cassa (formazione e copertura dei fabbisogni; la logica dei saldi netti). Si accentua in realtà una forma di controllo giuridico contabile; si accentua la dissociazione tra tecniche del controllo formale di regolarità contabile e la valutazione delle politiche di settore. La tecnica dei tagli lineari è figlia di questa egemonia. Anche il controllo della spesa sanitaria regionale avviene con questa tecnica: piani di rientro calibrati sul disavanzo.

La legge n. 196 del 2009 segna il trionfo di questa egemonia: emblematica la vicenda delle deleghe per il passaggio a bilanci di sola cassa e per il completamento della revisione della struttura del bilancio (art. 42 e 40).

B) Non si fanno (per tempo) ipotesi controfattuali sulle basi imponibili per timore di innescare dinamiche politiche sgradite. Quando si fanno (vedi esempio dell'ICI seconde case) è sotto la spinta dell'urgenza del provvedere.

E' mancata una seria valutazione controfattuale dei limiti e dei vincoli dell'autonomia fiscale possibile , sulla base dei vincoli non eludibili posti dalla Cost. (art. 117, secondo comma, lett. m) La stessa querelle su costi standard in sanità è rimasta prigioniera di questa egemonia della cultura del controllo finanziario: non si è riusciti a considerare la popolazione anziana e gli indicatori di disagio sociale perché non coerenti con le esperienze fatte in concreto dal team tecnico (RGS e Sanità) che ha fin qui diretto il lavoro sui piani di rientro.

La valutazione è una risorsa conoscitiva e informativa che dovrebbe essere finalizzata all'apprendimento istituzionale. E' mancata in questi anni un indirizzo politico costante e coerente, al centro e nelle regioni, volto a tenere in piedi l'analisi dei settori cruciali delle politiche pubbliche: istruzione, innovazione, infrastrutture, ecc. E' l'idea della *spending review*. (2007).

La classificazione della spesa per missioni e programmi resta ancora dentro uno schema ricostruttivo tutto finanziario; il ciclo della RGS (Circolare di marzo e note preliminari agli stati di previsione) è l'unica ossatura lungo cui dovrebbe svolgersi il ciclo della valutazione dei risultati. Nelle schede programma/ obiettivo diramate dalla RGS il nesso tra costruzione dell'indicatore e il valore obiettivo che si intende conseguire esprime per ora solo un valore di correzione degli stanziamenti.

4.Come uscire dalla crisi? Come rimettere in moto la crescita che produce surplus di bilancio e abbatta lo stock del debito? E' un problema di buone politiche pubbliche che devono avere un substrato di conoscenze tecniche assai più corposo e integrato di quanto avvenga oggi. Per mantenere e sviluppare posizioni sul mercato globale è necessario essere presenti con prodotti e servizi di qualità superiore. E' importante difendere e sviluppare prodotti e servizi che si radicano e si alimentano nei valori e negli stili di vita della nostra cultura; ma è ancora più importante essere presenti sulla linea delle nuove tecnologie che marcheranno la

vita umana nei prossimi decenni. Ma questa considerazione va collocata in un contesto, europeo e mondiale , che vede fortemente intensificata la competizione tra i territori ; diminuiscono le barriere alla mobilità (di persone , di finanza, di attività); chi governa un territorio ha quindi la responsabilità di comprendere e anticipare i processi valorizzando i profili di attrazione che si radicano su risorse “stabili”, che segnano il senso profondo del territorio (patrimonio storico, ambiente, cultura,ecc) e creando situazioni di contesto che trattengono e attraggono la risorsa strategica fondamentale: quella umana. In questa prospettiva, il ruolo del “governo pubblico” nelle strategie che indirizzano la ricerca e l’innovazione è cruciale. Dominare la complessità. Ma l’efficacia e l’adeguatezza della rete della PA è cruciale per spingere sulla produttività multifattoriale. Torniamo così alla questione posta in avvio.