

# RIVISTA GIURIDICA DEL MEZZOGIORNO

---

Anno XXX, 2016, Numero 4

Analisi delle politiche pubbliche e controllo di gestione 949

## SALUTI DELLA SVIMEZ

Adriano Giannola, *Intervento di salute* 951

Manin Carabba, *Esperienze di valutazione delle politiche pubbliche* 955

## INTRODUZIONE

Bruno Dente, *Analisi delle politiche pubbliche e controllo di gestione* 959

## INTERVENTI

Giorgio Macciotta, *Mezzogiorno e resto del Paese nella riforma «Madia»* 971

Paolo De Ioanna, *Bilancio programmatico, cassa e competenza, valutazione dei risultati* 979

Antonio La Spina, *La valutazione delle politiche meridionaliste* 987

Antonio Zucaro, *La valutazione e i controlli nella riforma «Madia»* 1003

## ALTRI CONTRIBUTI

Giuseppe Beato, *Politiche pubbliche e infrastrutture amministrative* 1011

945

Stefano Lo Faso, <i>Intervento</i>	1017
Mita Marra, <i>Rifondiamo il senso e le pratiche valutative nella PA</i>	1019
Dario Ciccarelli, <i>Intervento</i>	1033
Maurizio Meloni, <i>Brevi note a margine dell'esperienza di controllo in una Università pubblica</i>	1037
ALTRI CONTRIBUTI	
Vincenzo Mario Sbrescia, <i>Strumenti di intervento, tecniche di governo e legislazione per lo sviluppo delle infrastrutture nel Mezzogiorno</i>	1043
INTERVENTI	
Vincenzo Mario Sbrescia, <i>Carlo Azeglio Ciampi, la «Nuova programmazione» per il Mezzogiorno e le «Cento idee per lo sviluppo». La recente scomparsa del Presidente Emerito della Repubblica italiana</i>	1071
RASSEGNE	
1. La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate (luglio-settembre 2016), <i>a cura di Agnese Claroni</i>	1079
2. Mezzogiorno e politica di sviluppo nei provvedimenti «anticrisi» varati da Parlamento e Governo (settembre 2016), <i>a cura di Agnese Claroni</i>	1084
3. Recenti pronunce giurisprudenziali in tema di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, <i>a cura di Gianpaolo Fontana</i>	1087
DOCUMENTI	
1. I Patti per il Sud firmati dal Governo (al 10 settembre 2016)	1093
2. Rassegna di documentazione in tema di politiche di coesione e sostegno allo sviluppo e dell'innovazione, <i>a cura di Giuseppe Asaro</i>	1095

## RASSEGNA BIBLIOGRAFICA

### 1. *Recensioni*

- Fabrizio Tuzi, *Amministrazione pubblica: dall'egoismo alla competizione. Manuale per una sopravvivenza operosa*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2016, pp. 169, Recensione di Vincenzo Mario Sbrescia 1101
- Alessandro Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, Cleup, 2016, pp. 334, Recensione di Roberto Gallia 1104
- Marco Meriggi, *Racconti di confine. Nel Mezzogiorno del Settecento*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 145, Recensione di Roberto Gallia 1105
- Francesca Lococciolo, *La verità muta*, Torino, Robin Edizioni, 2016, pp. 200, Recensione di Gian Paolo Manzella 1106
- Alberto Crespi, *Storia d'Italia in 15 film*, Bari, Laterza, 2016, pp. 270, Recensione di Gian Paolo Manzella 1108
- Marco Ferrante, *Gin Tonic a occhi chiusi*, Firenze, Giunti, 2016, pp. 347, Recensione di Gian Paolo Manzella 1108
- Lucio Bianco, Paolo D'Anselmi, *Il vantaggio dell'attaccante*, Roma, Donzelli, 2016, pp. 111, Recensione di Gian Paolo Manzella 1110

### 2. *Schede bibliografiche*

- Andrea Emiliani, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi Stati italiani*, Firenze, Edizioni Polistampa, 2015, pp. 275 (R.G.) 1113
- Antonello Caporale, *Acqua da tutte le parti. Viaggio in 102 paesi e città dell'Italia che fiorisce o sparisce*, Milano, Ponte alle Grazie, Adriano Salani Editore, 2016, pp. 295 (R.G.) 1113
- Valerio Massimo Manfredi, *Andare per l'Italia etrusca*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 154; Nicola Fano, *Andare per teatri*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 162 (R.G.) 1114
- Franco Cardini, *Castel del Monte*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 137 (R.G.) 1114

3. <i>Libri ricevuti</i>	1115
NOTIZIE SUI COLLABORATORI	1117
INDICE DELL'ANNATA 2016	1125
Indice generale dei fascicoli	1125
Indice dei provvedimenti per le aree sottoutilizzate del territorio nazionale considerati in corso d'anno	1135
Indice dei collaboratori dell'annata	1137

## Analisi delle politiche pubbliche e controllo di gestione

*In questo numero della «Rivista giuridica del Mezzogiorno» sono raccolti i contributi presentati al Seminario su «Analisi delle politiche pubbliche e controllo di gestione», svoltosi alla SVIMEZ il 10 maggio 2016, presieduto da Adriano Giannola e coordinato da Giannola e da Manin Carabba.*

*Questo numero monografico intende fornire evidenza e riflessioni sul tema predetto.*

*Il fascicolo reca, in apertura, l'Intervento di saluto di Adriano Giannola; fa quindi seguito l'Intervento introduttivo di Manin Carabba, dal titolo «Esperienze di valutazione delle politiche pubbliche».*

*È quindi riprodotto il testo della Relazione introduttiva, pronunciata da Bruno Dente, su «Analisi delle politiche pubbliche e controllo di gestione».*

*Fanno seguito poi gli Interventi di commento di Giorgio Macciotta, sul tema «Mezzogiorno e resto del Paese nella riforma “Madia”»; di Paolo De Ioanna, su «Bilancio programmatico, cassa e competenza, valutazione dei risultati»; di Antonio La Spina, su «La valutazione delle politiche meridionaliste»; di Nino Zucaro, su «La valutazione e i controlli nella riforma “Madia”».*

*Sono quindi riprodotti nella «Rivista» gli Interventi al dibattito di alcuni nostri collaboratori ed esperti, riguardanti diversi e particolari aspetti delle tematiche indicate, vale a dire di Giuseppe Beato, Stefano Lo Faso, Mita Marra, Dario Ciccarelli, Maurizio Meloni.*

*In occasione della Manifestazione, sono state presentate, in connessione con gli argomenti posti al centro della riflessione comune, alcune Memorie scritte, tra le quali va segnalata quella di Vincenzo Mario Sbrescia, riprodotta nel fascicolo.*

*Nella Sezione monografica della «Rivista» sono dunque riportati i Contributi dei Relatori e di quanti sono intervenuti al Seminario,*

*in versione riveduta e corretta dagli Autori, nonché alcuni dei testi delle Memorie presentate.*

*La «Rivista» reca inoltre un sentito ricordo di Vincenzo Mario Sbrescia, dedicato allo scomparso Presidente Emerito Ciampi, dal titolo Carlo Azeglio Ciampi, la «Nuova programmazione» per il Mezzogiorno e le «Cento idee per lo sviluppo». La recente scomparsa del Presidente Emerito della Repubblica italiana.*

*Nel fascicolo sono pubblicati anche la Rassegna periodica sulla normativa nazionale per le aree sottoutilizzate, il Commento alla giurisprudenza più recente, le schede sui Documenti maggiormente significativi, le Recensioni e le Schede bibliografiche.*

*Completano la «Rivista» gli Indici dell'intera annata 2016.*

# Intervento di saluto

di Adriano Giannola

Il Seminario di oggi si incentra sull'analisi delle politiche pubbliche e sul controllo di gestione, vale a dire sul tema della pubblica amministrazione, della riforma dell'efficienza e dell'efficientamento di una struttura essenziale per il Paese. Questo è un po' l'oggetto di riflessione degli illustri addetti ai lavori in questa mattinata.

Io mi limiterò a porgere il saluto della SVIMEZ, e a ricordare che su questo tema, sia in termini del nostro lavoro tradizionale – nel nostro «Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno» – sia nella gestione delle Riviste – e qui c'è Manin Carabba che potrà dar conto per la «Rivista giuridica», ma anche nella nostra «Rivista economica del Mezzogiorno» – particolare attenzione è stata riservata all'aspetto pubblica amministrazione, efficienza, servizi, cause e misure delle disparità molto evidenti dal punto di vista territoriale. E, da parte nostra, l'impegno su queste tematiche negli ultimi anni è diventato anche abbastanza costante.

Faccio riferimento all'ultimo e al penultimo numero della «Rivista economica del Mezzogiorno», in cui vi è l'analisi, svolta da due ricercatori che collaborano attivamente con la SVIMEZ, su indicatori che secondo me sono un interessante evidenziazione della problematica del ruolo della pubblica amministrazione nel Paese, a sostegno, o in qualche caso come ostacolo, allo sviluppo.

È una ricerca che si è concentrata sulla misurazione della qualità istituzionale nei vari territori, arrivando a livello provinciale, e dalla quale emergono notizie abbastanza sconcertanti, dal punto di vista sia nazionale che territoriale.

Nel senso che questo indicatore – fatto a sua volta sulla base di parametri e indicatori della *World Bank*, che, adattati e articolati, dimostrano una perdita di efficienza già nel breve arco di tempo dal 2004 al 2012 – a livello generale della pubblica amministrazione, in termini di efficienza ed efficacia, contemporaneamente, dimostra come la varianza nel Paese aumenta in modo particolare, e in modo sistematico, e la particolare criticità in questa discesa

riguarda le Province meridionali. I dati di Napoli sono addirittura drammatici: se il parametro indicatore va da 0 a 1, Napoli si avvicina rapidamente a 0,3-0,2. Ma la cosa non è migliore per la Lombardia, per Milano e così via.

Quindi, da questo punto di vista, c'è una generale non tenuta della dinamica di queste misurazioni.

Ovviamente, queste sono tecniche per certi versi discutibili, sono conclusioni tipiche dell'economista, quindi da prendere con le molle. Però, sono un segnale che la riforma, più che «riformare» in senso aulico, debba proprio «intervenire», per rimettere a posto i bulloni e gli snodi essenziali, per un mantenimento almeno di un livello minimo di efficienza.

Noi sappiamo che al centro di tutte le lamentele la burocrazia e la pubblica amministrazione hanno un ruolo primario; quando ci si chiede perché l'Italia non attrae investimenti, non è attrattiva e addirittura per certi versi è repulsiva di nuove iniziative, quando si considerano i miti delle *start up*, delle alte tecnologie, degli alti trasferimenti tecnologici, burocrazia e pubblica amministrazione sono viste come un ostacolo non da poco.

Quindi, oggi, credo, diamo spazio soprattutto ad una analisi tecnico-giuridica della riforma, degli obiettivi e di come monitorare il raggiungimento degli obiettivi, cosa molto importante ai fini della nostra indagine.

Per quel po' che da economisti verifichiamo, questi indicatori tutti da discutere, tutti da ricostruire, sono poi gli stessi indicatori che utilizziamo, per altri versi e con altri schemi, magari per distribuire i fondi all'Università, e sappiamo quale è la polemica in atto e quale dinamica territoriale questi indicatori mettono in evidenza, e quali risultati determinano in termini di allocazione delle risorse.

Quindi, oggi, sul tappeto abbiamo temi nevralgici e molto delicati, da trattare con molto senso della realtà e con attenzione alle garanzie.

L'ultima cosa che mi viene in mente in questa analisi degli indicatori, è la difficoltà di imputare allo specifico oggetto di analisi, come la pubblica amministrazione, la colpa o i meriti di alcuni risultati: perché se guardiamo a servizi fondamentali, quali la sanità o l'istruzione, la semplice distribuzione delle risorse, i parametri che vengono utilizzati, possono rischiare, a prescindere dal modello, di rendere estremamente «prociclico» il risultato, che quindi, se va male un anno, l'anno dopo potrebbe andare ancora peggio.

Non mi sembra ci sia molta accortezza nel trattare questo aspetto, e questo lo dico soprattutto con riferimento all'istruzione,

che da questo punto di vista vive una situazione drammatica; basta vedere infatti la struttura del servizio pubblico a Napoli, rispetto a Milano, per capire come certi comportamenti diventino patologici. La stessa cosa vale, anche, per la ricerca e per l'Università.

Quindi, secondo me, a monte c'è un ragionamento molto pacato, molto attento a questa considerazione.

Lascio la parola a Manin Carabba, ringrazio il professor Dente e tutti quelli che partecipano al nostro Seminario per il loro impegno, e mi auguro che la giornata sia fruttuosa, perlomeno per evidenziare lo schema dei problemi e le prospettive che la riforma Madia affronta, gli obiettivi che vuole conseguire e quali strumenti, mi auguro, in modo efficace, possano essere messi in campo per realizzare questi obiettivi.

Grazie ancora a tutti.



# Esperienze di valutazione delle politiche pubbliche

di Manin Carabba

Questa giornata è anche un omaggio a Bruno Dente, che (al di là dell'amicizia personale ormai antica che ci lega) è il fondatore di questa disciplina.

E direi che fra i giuristi, quello che ha più coltivato una valutazione integrata della PA, sia sul piano della conoscenza compartistica, sia sul piano dell'incrocio degli studi di *public administration* con varie discipline, certamente è Sabino Cassese, il presidente del Comitato scientifico di questa «Rivista».

Qui oggi c'è un errore, chiamiamolo *felix culpa*: si parla di attuazione della legge Madia.

La caratteristica di questa nostra riflessione è in realtà proprio lo stretto collegamento fra: strutture e funzione del bilancio; struttura dell'amministrazione; valutazione delle politiche pubbliche; controllo di gestione.

Aggiungo solo un'altra cosa, per me essenziale, su cui dovremo tornare: la norma dell'articolo 1 della riforma costituzionale, che definisce i compiti del nuovo Senato. Questa norma dice che il Senato valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea.

È una novità importantissima, secondo me, perché nel ciclo istituzionale questo è un tratto che va disegnato fra Parlamento – sia pure con la seconda Camera – e Governo e amministrazioni. Mentre, considerando il mondo dei controlli interni – mondo fra l'altro sbalestrato da abolizione della CIVIT, attribuzione dei compiti inizialmente all'ANAC, riappropriazione poi di questi compiti da parte del Ministro della funzione pubblica – questi controlli interni vanno in un altro circuito, che è quello che va dall'autorità politica di governo alle amministrazioni attive.

Anche rispetto a questi temi io, a prima vista, considero che nell'opera fatta al Tesoro, certamente sotto la guida politica di Enrico Morando, ci sono spunti interessanti.

Val la pena di assumere un atteggiamento costruttivo ma, secondo me, non tanto in termini di ulteriori ritocchi normativi, ma per vedere quali energie economiche, tecniche (quelle che chiamava Giannini nel non dimenticato Rapporto del '79 «*Tecniche e tecnologie della amministrazione*») saranno mobilitate.

Nella valutazione delle politiche pubbliche – e qui chiudo – voglio utilizzare il termine statistica. Secondo me, semplificando nel linguaggio di Giannini, «tecniche» sono le informazioni statistiche, e «tecnologie» è il mondo dell'informatica, che naturalmente si riempie se ci sono le informazioni.

Ma in questa fase c'è uno sforzo enorme, da fare sul terreno del completamento del SISTAN, perché mentre (grazie, secondo me, a una svolta che fu impressa da Andreatta quando mandò una persona di grande livello, Rey, a presiedere l'ISTAT) l'ISTAT è un buon Istituto Nazionale di Statistica e siede dignitosamente in EUROSTAT, il SISTAN praticamente non esiste. Gli uffici di statistica altrove sono delle direzioni generali importanti. Penso alla Francia.

E quindi, quello che in queste materie mi colpisce è che si ragiona per la *spending-review*, per la programmazione di bilancio, per la valutazione; ma rispetto a questo ultimo passaggio, quello degli indicatori di *output* (servizi resi al cittadino), siamo molto indietro.

Avevamo cominciato. Con la fine del CNEL – me ne sono andato nel 2015 – è finito. Avevamo cominciato con l'ISTAT, a inserire nel conto della PA un conto delle prestazioni finali ai cittadini, quindi un sistema di indicatori di *output*. Questo lavoro è stato interrotto. Spero che a questo tentativo venga dato un seguito dalla Corte dei conti, in collaborazione con l'ISTAT.

Bene, allora non perdiamo tempo, perché dovremmo pregare gli oratori di limitare il proprio intervento, seguirò l'indicazione del Programma della giornata, quindi la parola a Giorgio Macciotta. E naturalmente grazie a tutti i presenti per la partecipazione.

# Introduzione



# Analisi delle politiche pubbliche e controllo di gestione

di Bruno Dente

In questo mio breve intervento parlerò essenzialmente di quello che preannuncia il titolo e ne parlerò in un modo volutamente atecnico, anche per fare un po' di chiarezza sull'uso, a volte improprio, che si fa del concetto di politica pubblica, e per delimitare meglio le relazioni che intercorrono tra questa disciplina, il controllo di gestione e, soprattutto, la valutazione delle politiche stesse.

La premessa è che l'analisi delle politiche pubbliche non è uno strumentario concettuale che serve a fare qualunque cosa.

È utile in un caso specifico e cioè quando le attività pubbliche – poi cerco di definire cosa intendo per attività pubbliche – sono complesse nel senso che coinvolgono numerosi diversi soggetti e devono internalizzare *trade off* tra diversi obiettivi.

Non ha nessun senso usare l'analisi delle politiche pubbliche se il processo che si deve analizzare è un processo produttivo semplice.

L'APP è un modo di vedere delle cose che altrimenti sono difficili da vedere con altre discipline.

Ciò detto, va anche aggiunto che di processi produttivi semplici nel mondo di oggi ce n'è sempre di meno e quindi da questo punto di vista un po' di analisi di politiche pensiamo che faccia bene anche in molti altri casi. In altre parole se ci occupiamo della difesa dell'ambiente, l'analisi delle politiche pubbliche è molto importante mentre se ci occupiamo della gestione degli asili nido lo è meno.

Ragionare per politiche significa partire dai problemi. Non si parte dalle leggi né si parte dalle organizzazioni, ma si parte dai bisogni, dalle domande o più spesso dalle opportunità insoddisfatte che si suppone possano essere soddisfatte in qualche maniera. L'unità di analisi attorno alla quale si raccolgono i dati e si testano i modelli è, per l'appunto, un problema che si ritiene sia passibile di trattamento attraverso una qualche forma di azione delle pubbliche istituzioni.

I problemi pubblici hanno la caratteristica di essere diversi nello spazio e nel tempo. Ad esempio se la politica ambientale un tempo era riconducibile esclusivamente alla diminuzione dell'inquinamento, oggi, quando il concetto base è quello della sostenibilità, copre uno spettro molto più ampio.

Il che è un altro modo di dire che i problemi che consideriamo meritevoli di intervento da parte del settore pubblico diventano sempre più complessi, non tanto perché siano mutati nella sostanza quanto piuttosto perché ma perché siamo diventati più bravi a fare le diagnosi e in particolare a stabilire le relazioni tra fenomeni diversi. È come in medicina: le capacità diagnostiche hanno superato le capacità terapeutiche.

Per risolvere i problemi ci vogliono delle azioni, e quindi l'altro elemento chiave delle politiche pubbliche sono gli attori, perché le azioni le fanno gli attori, anzi gli attori sono quelli che fanno le azioni, non quelli che dovrebbero farle. Sono quei soggetti che intervengono con le loro azioni a modificare il problema o quanto meno il processo di decisione attraverso il quale le istituzioni pubbliche cercano di affrontarlo.

Per poter intervenire gli attori hanno bisogno di risorse che non sono assolutamente solo risorse economiche ma sono risorse politiche, consenso, poteri legali, conoscenze, ecc.

L'analisi delle politiche pubbliche si svolge tutta nel rapporto tra problemi e attori. Sugli attori tornerò in seguito. Prima vi propongo un intermezzo che riguarda il controllo di gestione e la valutazione della *performance*.

Il controllo di gestione è essenzialmente la costruzione di una relazione tra prodotti e azioni e risorse. Siccome però non sappiamo misurare bene tutte le altre risorse, diventa spesso un rapporto tra prodotti e risorse economiche, in altre parole una qualche misura dell'efficienza delle azioni. All'epoca della legge Brunetta al Politecnico abbiamo fatto un esercizio molto interessante che era quello di aiutare le università italiane a fare i piani della *performance*. E siamo partiti come bisognava partire facendo un'analisi di quali erano i loro sistemi di programmazione e controllo. Si partiva da lì per chiedere: «Voi a che punto siete?». I risultati hanno mostrato il posizionamento delle università su una retta molto ripida nel senso che quelli che non avevano niente erano parecchi, quelli che avevano qualcosa erano parecchi, quelli che avevano abbastanza erano pochi, quelli che avevano tanto erano quasi nessuno, solo tre o quattro. Si trattava di un'analisi fondamentale perché non sono i sistemi sofisticati che fanno funzionare

bene le organizzazioni, ma sono le organizzazioni sofisticate che hanno bisogno di sistemi sofisticati. Il punto è che una delle cose più diffuse era il controllo di gestione. Era anche una delle cose meno utilizzate. Ce l'avevano quasi tutti – l'80-90% – gli Atenei, ma non avevano sistemi di valutazione del personale, non avevano sistemi informativi evoluti, non avevano un cruscotto direzionale di comando eccetera. Ma il buffo è che non lo usavano neanche quelli sofisticati, perché, salvo poche eccezioni i Rettori non erano capaci di usarlo.

Comunque un rapporto fra azioni e risorse implica sempre una comparazione. La settimana scorsa ho parlato a un convegno di giuristi che hanno parlato tutto il giorno di efficienza senza mai dire che non esiste una amministrazione efficiente, esiste una amministrazione più efficiente di un'altra. L'idea che non si possa sempre migliorare è del tutto insensata.

Tale comparazione può essere *over time* o *across*, ma implica una assunzione sull'efficacia. Cioè si possono comparare solo oggetti uguali. Se le attività hanno diversa efficacia, dire che una costa meno dell'altra non ha nessun senso; il che naturalmente è un problema grosso perché l'azione, o meglio l'*output* di cui parlava prima Manin Carabba, in certe circostanze può essere sufficiente per raggiungere quel risultato, in certe altre no.

E quindi da questo punto di vista il rapporto fra controllo di gestione e analisi delle politiche è un rapporto molto complicato, essenzialmente perché non si può assumere che lo stesso *output* in diverse circostanze sia in grado di risolvere lo stesso problema.

In un mondo normale il controllo di gestione, che serve appunto al miglioramento, è uno strumento di chi dirige l'azione e/o chi compie l'azione, come avevamo scritto senza alcun successo nel decreto legislativo di attuazione della legge Bassanini sui controlli interni.

Avevamo scritto così: questa è una funzione che spetta a chi dirige, nel senso che è lui che la deve usare. E se lui non vuole usare, non vale neanche la pena di farla. Qui termina l'inciso sul controllo di gestione.

La valutazione sulla *performance* che invece è venuta di moda successivamente – ho fatto le mie inutili audizioni in tutti e due i rami del Parlamento – è una specie di controllo di gestione in cui le risorse sono tecnicamente le persone o comunque le unità organizzative e le azioni sono misurate dal raggiungimento degli obiettivi definiti. Che non è la stessa cosa di dire che sono misurati sull'efficacia o sull'efficienza. Vuol dire che sono misurate sul fatto

che tu hai definito degli obiettivi. Questa è più o meno la logica della *Balanced Scorecard* che era stata indicata dalla CIVIT come uno dei modi di fare il *performance management*, questa è più o meno la logica del sistema PRISM, questa è più o meno la logica del CAF.

Normalmente è un modo di tenere sotto controllo le organizzazioni dall'interno, cioè chi usa questi sistemi li usa al fine di cercare di andare un po' più in là rispetto alla mera efficienza economica del processo produttivo per tenere sotto controllo il processo.

Che poi è la stessa logica della *triple bottom line* delle imprese: il concetto è quello di costruirsi una macchinetta che funziona combinando diversi criteri per cercare di tenere sotto controllo appunto la *performance* senza essere obbligati a prescrivere i comportamenti nel dettaglio. Il senso di questi sistemi è che il vertice organizzativo non prescrive in dettaglio i comportamenti, ma definisce degli obiettivi lasciando notevoli i gradi di libertà per il loro raggiungimento.

Tutto ciò non ha nulla a che fare con analisi delle politiche pubbliche, è teoria dell'organizzazione 1.01.

Va sottolineato come la *balanced scorecard* può rappresentare una parte della valutazione del personale e tuttavia la valutazione del personale è soprattutto un pezzo della politica delle risorse umane, e cioè deve servire sostanzialmente a valorizzare le risorse umane, meglio, a capire come il capitale umano che abbiamo a disposizione può essere valorizzato.

E a questo che deve servire la valutazione del personale. Non a punire i fannulloni, anche perché affidarle quest'ultimo compito come obiettivo centrale ha inevitabilmente la conseguenza perversa di considerare buoni o comunque accettabili comportamenti molto discutibili.

L'ultimo punto che voglio toccare è quello più serio.

Non parlo tanto di analisi delle politiche dal punto di vista di analisi dei processi decisionali o di analisi dell'attuazione, ma parlerò fondamentalmente dell'approccio alla valutazione proprio dell'analisi delle politiche pubbliche.

La valutazione delle politiche che mi interessa – non entro nel merito se questa è la vera valutazione o no, queste discussioni le lasciamo al conte Leinsdorf de «L'uomo senza qualità» – è, o meglio dovrebbe essere, un giudizio sul grado di soluzione dei problemi e sulle ragioni per le quali sono stati o non sono stati soddisfatti i bisogni, sfruttate le opportunità, risposto alle domande.

Sulle ragioni. Questo significa che la valutazione non è – lo dico nel modo più brutale – un sistema di indicatori, la misura-

zione degli impatti. Questa è una fase preliminare e necessaria ma che serve sostanzialmente a porsi la domanda se quelli erano gli obiettivi che volevamo raggiungere. Cioè i sistemi di misurazione servono a porre la domanda: «Abbiamo raggiunto questi risultati, va bene?». Le innovazioni di metodo introdotte da Fabrizio Barca nel processo di programmazione dei fondi europei prevedono la definizione dei risultati attesi. È più o meno la stessa cosa nel senso che bisogna dire a priori quale è il valore che quell'indicatore deve raggiungere e questo implica la domanda: «Se raggiungo quel risultato va bene?». Ma questo non dice ancora nulla sul perché ho raggiunto quel risultato.

Allora in alcuni casi è possibile che ci sia un nesso molto evidente tra le azioni compiute e i risultati raggiunti, ma non è sempre così. Ad esempio, se voi guardate il forte calo dell'inquinamento atmosferico a Milano tra il 1970 e il 1980 e lo mettete in relazione con la legge antismog entrata in vigore nel 1966 e in funzione nel 1970, e dite: «La legge antismog ha avuto successo», state dicendo una sciocchezza, per il banale motivo che quello che è successo nel frattempo sono le crisi petrolifere. Allora non c'è dubbio che l'inquinamento atmosferico a Milano, tra il '70 e l'80, è calato se lo misuri in biossido di zolfo e sulle polveri grosse, ma questo è successo semplicemente perché i consumi sono cambiati in maniera drastica, perché conveniva cambiare i consumi.

Quindi da questo punto di vista il sistema di indicatori è certamente utile, è certamente necessario in alcuni casi, ma ai fini della valutazione non è essenziale, perché ciò che è essenziale è capire perché quelle cose hanno funzionato in quel modo lì. Detto in altri termini: la valutazione serve certamente all'*accountability*, a rendere conto, ma serve soprattutto ad apprendere le ragioni dei successi (più che dei fallimenti, perché sui fallimenti abbiamo sempre troppe ragioni nel senso che abbiamo quasi sempre in mente un processo razionale; questo processo razionale non si realizza mai e quindi abbiamo sempre la spiegazione del perché c'è il fallimento).

In realtà sono i successi che sono un po' più interessanti perché di solito hanno bisogno di qualche ragione in più, e quindi trovare questa ragione in più è importante.

Come dice bene Elliot Stern, invece di *learning to be accountable*, dovremmo essere *accountable for learning*, cioè dovremmo essere responsabili del fatto che abbiamo appreso qualcosa di utile per far funzionare meglio la nostra politica o il nostro programma.

La valutazione è un'altra cosa perché nelle politiche contemporanee caratterizzate da *incertezza* (non so se facendo quella

cosa ottengo quel risultato) – e sono tante, pensate per esempio alle politiche ambientali ma anche a tutta la politica dell’immigrazione – caratterizzate da *complessità* e cioè dalla necessaria presenza di più attori che hanno obiettivi drasticamente in contrasto, caratterizzate da *turbolenza* e cioè dal fatto che il mondo esterno interferisce in modo imprevedibile, l’obiettivo principale della valutazione deve essere quello di cercare di capire il perché. Di capire cioè se la teoria del programma era giusta (se cioè abbiamo affrontato in modo corretto il problema giusto) e se gli attori hanno fatto quello che ci si aspettava da loro cooperando al raggiungimento dei risultati attesi.

L’enfasi sugli attori è fondamentale, anche perché nei sistemi politico-amministrativi le preferenze, e quindi gli obiettivi, sono endogene rispetto ai processi.

Questo è un punto assolutamente centrale da capire. Pensate alle politiche multi-livello in cui c’è un rapporto necessario tra Stato, Regioni ed Enti locali. È evidente che le preferenze delle Regioni e degli Enti locali, ma anche dello Stato, sono determinate dalle preferenze degli altri e cioè se lo Stato attribuisce un certo ruolo alla Regione, la Regione per necessità dovrà dire che non va bene. In altre parole la *policy* delle relazioni intergovernative è ortogonale rispetto alla *policy* sostanziale. È un fenomeno ben conosciuto in tutti i sistemi federali, ma anche all’interno delle grandi imprese il problema non è molto diverso: il direttore del *marketing* ha degli obiettivi strutturalmente diversi da quelli del direttore della produzione, e certamente diversi da quelli del *controller*, e quindi se il *controller* vuole fare una cosa, lui vorrà farne certamente un’altra.

Questo aspetto dell’endogeneità delle preferenze nei sistemi politici è fondamentale. Nei sistemi politici caratterizzati da complessità se c’è un solo soggetto che fa un’azione può anche avere una preferenza esogena, ma se ci sono più soggetti i rapporti tra di loro sono almeno altrettanto importanti quanto il rapporto con il problema.

Questo è un punto assolutamente chiave: la gestione del processo significa la gestione del progetto nel rapporto con tutti gli altri attori che devono intervenire per raggiungere gli obiettivi. E valutare vuol dire cercare di capire perché le cose sono andate nel modo sperato.

Naturalmente in questo ragionamento non c’è niente di nuovo.

Da tempo i giuristi affermano che per ottenere *compliance* si deve usare come meccanismo di coordinamento la gerarchia,

cioè la minaccia di sanzioni. Però la gerarchia, se ricordo bene le mie letture giuridiche d'infanzia, è il fatto che la competenza del superiore racchiude la competenza del sottoposto e non solo la competenza giuridica, ma anche la capacità di farlo. Il colonnello ordina al capitano di svolgere un'attività che il colonnello stesso è in grado di compiere. Tuttavia, se il sottoposto sa o sa fare delle cose che il superiore non sa o non sa fare non c'è nessuna gerarchia che tenga. Questo è il problema tipico delle organizzazioni professionali e quindi anche il problema di governare l'Università. Al di là dell'art. 21 sulla libertà d'insegnamento, il vero problema è che per poter dire a qualcuno che cosa deve insegnare o che cosa deve ricercare bisogna sapere di che si occupa e ovviamente questo è quasi sempre impossibile.

Gli economisti dicono: «Usiamo il mercato» ma è sotto gli occhi di tutti che in molte politiche pubbliche l'uso di incentivi economici è semplicemente impossibile. Anche dove sarebbe teoricamente possibile è estremamente difficile per ragioni strettamente politiche (pensate alla difficoltà di usare il sistema fiscale e il mercato per risolvere i problemi ambientali).

Tutto quello che stiamo cercando oggi in maniera quasi ossessiva sono gli altri meccanismi, diversi dalla gerarchia e diversi dal mercato, che ottengono lo stesso risultato.

L'enfasi sulla costruzione dei processi – pensate al dibattito pubblico e cioè come costruiamo questi processi – l'enfasi sulla negoziazione e le compensazioni per la sindrome *NIMBY*, l'enfasi sulle scienze comportamentali (*nudge*), sono tutti tentativi di cercare di capire come si fa a far giocare agli attori la partita che devono giocare per raggiungere quegli obiettivi, o, meglio ancora, per avviare la soluzione di quei problemi senza necessariamente ricorrere né alla gerarchia né al mercato.

La riaffermazione dell'autorità e del potere è una pura petizione di principio, nel senso che è bella ma semplicemente non succede più. Forse non è neanche tanto bella, ma questo è un altro discorso.

E allora si pone la domanda: la valutazione delle politiche può essere induttiva?

In molti casi lo è, nel senso che cerca le ragioni per cui le cose hanno funzionato e perché quei comportamenti sono stati conformi o addirittura migliori rispetto a quello che ci aspettavamo. Ma guardate che questo è implicito in tutta l'analisi delle politiche, nei primi due libri sull'*implementation*, «Implementation game» di Bardach e «Implementation» di Pressman e Wildavsky. Cioè non

è mai pensata come l'attuazione da parte di una organizzazione di un servizio, è sempre pensata come «cosa ci vuole».

Talvolta è *evidence based*, cioè cerca di individuare i meccanismi che di solito generano il successo.

Vi faccio due esempi, e con questo chiudo, di meccanismi causali identificati in un ambito che è la politica della *better regulation*, che abbiamo studiato negli ultimi anni.

Il primo caso riguarda l'analisi d'impatto della regolazione (AIR), che nella Commissione europea si chiama analisi d'impatto. Il punto di partenza è che si tratta di uno strumento che non funziona quasi da nessuna parte. Stranamente però sembra funzionare nella Commissione europea o, meglio, tutti gli osservatori sostengono che l'introduzione dell'analisi d'impatto ha migliorato molto la legislazione europea.

La domanda interessante è allora perché ciò avviene. Un dato da cui partire è il seguente: la DG Regio qualche anno fa fece un bando per un *framework contract*, con una base d'asta di 5 milioni di Euro, per selezionare un consorzio di imprese che li aiutasse a preparare le analisi d'impatto che essa doveva fare. Lo stesso giorno apparve un secondo bando di gara, con lo stesso importo, mirante a selezionare un soggetto incaricato di analizzare e di criticare le analisi di impatto fatte dalle altre direzioni generali e sulle quali la DG doveva esprimere il suo parere. Questo dato conferma quanto avevamo già identificato attraverso la ricerca: all'interno della Commissione le DG sono in forte competizione tra loro e sono pienamente coscienti che qualunque proposta esse avanzino sarà sottoposta ad un attento scrutinio da parte dei loro pari. Quindi – è il meccanismo che si chiama di *blame avoidance* – investono sia per migliorare la qualità del loro *output*, sia per criticare gli *output* delle altre direzioni. È importante notare che non è un meccanismo di gerarchia, né un meccanismo di mercato.

Secondo esempio, la cosiddetta misurazione degli oneri amministrativi, MOA, e che è in realtà un modellino che si chiama *Standard Cost Model* inventato o comunque popolarizzato dal Ministro delle Finanze olandese Gerrit Zalm. In sostanza si tratta di un programma di riduzione degli oneri informativi posti carico delle imprese con una quota annuale prefissata, sulla base di un sistema di misurazione un po' discutibile. Poiché la legge rappresentava il *pet project* del Ministro la delega a monitorarne l'attuazione era stata attribuita a lui. In alcuni casi era complicato fare questa riduzione *across the board* perché diminuire gli oneri informativi poneva dei seri problemi: ad esempio nel computo ricadevano alcuni

obblighi di informazione al pubblico (il «bugiardino» dei farmaci, l'etichettatura dei prodotti alimentari, ad esempio) e in parecchi casi l'obbligo informativo era previsto dalla legislazione europea. E quindi le amministrazioni – anche nella ordinata Olanda – erano molto riluttanti a investire su questa attività. Allora il Ministro che cosa fece? Fece una cosa banale, fissò un incontro annuale con le amministrazioni in cui queste la mattina dovevano presentare i loro progressi nella riduzione degli oneri informativi e il pomeriggio le loro richieste di stanziamenti per il bilancio dell'anno successivo. Ovviamente si trattava di uno stimolo potente alla *compliance*, dal momento che i responsabili dei ministeri temevano di essere penalizzati nelle loro richieste di bilancio a meno che il Ministro non fosse soddisfatto dei loro progressi nella riduzione degli oneri informativi. Ho chiamato questo meccanismo *earning brownie points* (potremmo tradurre in *captatio benevolentiae*) e anche in questi casi è difficile inquadralo compiutamente nella gerarchia o nel ricorso a incentivi di mercato.

Questi, secondo me sono esempi di a che cosa serve la valutazione e in particolare una valutazione che faccia riferimento alla teoria dell'analisi delle politiche pubbliche. È certamente un approccio diverso da quello delle scienze economiche e di quello delle scienze aziendalistiche, ma che ho il vantaggio di essere a mio avviso più adeguato alla complessità delle politiche contemporanee. È importante soprattutto il riconoscimento della pluralità di attori la cui cooperazione è necessaria per il trattamento e la soluzione dei problemi collettivi nonché della loro incompressibile autonomia nei sistemi politici contemporanei. Il che non significa evidentemente che la misurazione dei risultati non sia importante: anzi essa è un necessario presupposto per poter svolgere la parte centrale dell'analisi, quella che cerca di individuare le ragioni dei successi e dei fallimenti. E tuttavia da sola la misurazione, svolta anche con i modelli più sofisticati, ci dice poco, né ci aiuta a migliorare la capacità delle pubbliche amministrazioni di affrontare i problemi collettivi.



# Interventi



## Mezzogiorno e resto del Paese nella riforma «Madia»

*di Giorgio Macciotta*

Naturalmente avendo molte meno competenze analitiche di Bruno Dente, io mi limiterò a fare un ragionamento in aggregato su alcune questioni che riguardano il rapporto tra spesa pubblica e Mezzogiorno partendo però da una premessa.

Tutta questa centralità che negli ultimi anni ha assunto il tema del controllo della spesa pubblica nasce da un fatto: dagli squilibri quantitativi che in una certa fase si sono introdotti nelle nostre politiche di bilancio.

Io penso al decennio che sta tra gli anni '70 e gli anni '80. Quel decennio è caratterizzato da alcune scelte politiche che, anche a seguito dell'impetuoso movimento di massa iniziato nella seconda metà del decennio precedente, costituiscono un primo tentativo di adeguare qualitativamente i pesi della spesa pubblica alle esigenze di un paese moderno e in linea con le previsioni costituzionali, a partire dal fondamentale art. 3 («È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»). Di quelle scelte, e della loro direzione, io continuo a pensare che non ci si dovrebbe rammaricare.

Le cito per grandi capitoli.

All'inizio del decennio si colloca un complesso di leggi che portano all'indicizzazione della spesa previdenziale liberandoci dall'esigenza di una contrattazione defatigante, e in qualche modo umiliante, per l'adeguamento annuale delle pensioni minime. Vorrei ricordare che tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 la pensione minima INPS era 15.600 lire, e l'adeguamento raggiungeva un grande risultato quando garantiva 200 lire di aumento. Questi erano gli ordini di grandezza. Le norme che introducevano una correlazione tra le pensioni, l'inflazione e lo sviluppo reale del PIL mi pare costituiscano una misura di civiltà. Naturalmente

l'intervento sulle pensioni non avrebbe dovuto limitarsi solo all'introduzione e al dimensionamento di tale correlazione ma avrebbe dovuto regolare già da allora il livello dei contributi, l'età del pensionamento, le modalità di calcolo, il superamento di anacronistici privilegi. Penso per tutti ai pensionamenti anticipati e alle modalità di calcolo delle pensioni del pubblico impiego.

Alla fine del decennio, sempre per stare alle politiche sociali, c'è la riforma sanitaria.

Noi siamo specialisti nel parlar male delle cose che facciamo e però anche qui forse vale la pena di ricordare che la riforma sanitaria estendeva *erga omnes*, e quindi non solo ai cittadini ma anche a tutti i residenti in Italia, il regime di miglior favore che allora era garantito solo ai lavoratori dipendenti dell'industria; persino i privilegiatissimi dipendenti pubblici avevano l'assistenza indiretta, prima pagavano e poi venivano rimborsati.

A metà del decennio si colloca un provvedimento che io, da regionalista non pentito, continuo a pensare positivo: e cioè, in relazione alla partenza delle regioni, il trasferimento per via amministrativa di una serie di competenze al sistema regionale e locale.

Piccolo dettaglio: mancava una definizione puntuale del quadro delle risorse ma su questo torno di qui a un momento.

Infine, strisciante nel corso del decennio, come effetto della scuola media unica entrata in funzione nel '63, l'espansione della scuola secondaria superiore.

Anche qui, per capire l'impatto quantitativo: all'inizio degli anni '60 nelle diverse tipologie di scuole secondarie superiori c'erano, come documenta l'ISTAT, 67.551 insegnanti, la gran parte dei quali fuori ruolo, ovvero al primo livello di stipendio, alla fine degli anni '70 gli insegnanti in servizio erano 239.930, la gran parte dei quali, dopo le conquiste sindacali e le leggi di riassorbimento del precariato, erano di ruolo, con uno stipendio pari a circa il doppio di quello iniziale.

Queste scelte determinarono, naturalmente, un balzo in avanti della spesa pubblica.

Dal 32% circa della spesa in rapporto al PIL a circa il 42% della spesa in rapporto al PIL.

E le entrate non ebbero la stessa dinamica: dal 29% più o meno in rapporto al PIL al 32% in rapporto al PIL. Qui si crea lo scarto.

Poi potremo discutere di cos'è che determina una simile divaricazione della dinamica delle due componenti del bilancio. Per citare una relazione dell'allora Governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi, progressivamente il sistema fiscale italiano

è diventato il sistema fiscale che colpisce lavoro dipendente e pensioni. La crescita delle entrate fiscali complessive – per non parlare di quelle previdenziali – che provengono dai redditi da lavoro dipendente e pensioni in realtà è andata crescendo praticamente dello stesso valore assoluto con cui è cresciuto il valore assoluto delle entrate complessive. Il peso percentuale di quella voce di prelievo è diventato abnorme ma non ha potuto seguire la crescita, sempre in valore assoluto della spesa.

Da qui lo squilibrio, da qui il continuo inseguimento. Come rimettiamo i conti in equilibrio?

Emerge, così, il ragionamento sull'efficienza, che si traduce, rozzamente, in tagli della spesa pubblica.

Se mi è consentito dirlo con una battuta quando si declina, a uso interno, la politica italiana di riacquisto dell'efficienza e di riduzione del peso del debito c'è una pericolosa deriva tedesca: ovvero il riequilibrio si fa tagliando la spesa. Mentre in Europa, per realizzare lo stesso obiettivo del riequilibrio noi sosteniamo, in alternativa all'austerità tedesca, che lo si fa promuovendo lo sviluppo. E se non si ottiene lo sviluppo ci si accontenta di qualche flessibilità, di qualche ulteriore spazio di disavanzo.

Io ritengo molto scivolosa la linea della flessibilità sulla quale sembra attestarsi l'attuale rivendicazione italiana perché la linea della flessibilità comporta, implicitamente un ulteriore incremento del debito e questo impatta con due questioni difficilmente eludibili.

La prima è la dimensione del debito pubblico italiano che già è spropositata.

La seconda è rappresentata dal fatto che in questo momento noi stiamo lucrando, ma non so per quanto durerà, sulle politiche della Banca Centrale europea e sull'abbattimento dei tassi di interesse che, in qualche circostanza, per le emissioni sino a due anni, sono, come è noto, addirittura negativi.

Questa situazione non potrà durare, prima o poi dobbiamo attenderci un rimbalzo e un rimbalzo anche piccolo, un rimbalzo di un punto, scontando che essendo noi inseriti in Europa l'inflazione non sarà più devastante, scontando tante condizioni positive che non esistevano nei decenni '70 e '80 e all'inizio degli anni '90, un rimbalzo anche limitato – derivante per esempio da un auspicabile successo della politica della Banca Centrale europea volta a portare il livello dell'inflazione verso il 2% – comporterebbe, ovviamente, un incremento dei tassi all'emissione con un effetto di slavina impressionante sul bilancio italiano.

Quindi io non penso che sia possibile puntare al risanamento dei conti sul terreno della flessibilità e del rancio, più o meno programmato, dell'obiettivo europeo del pareggio di bilancio.

E però per il Mezzogiorno questo vuol dire una catastrofe perché la versione italiana del controllo della spesa e del recupero di efficienza è fondamentalmente basata sull'applicazione dei costi *standard*.

Non mi pare che questo sia un obiettivo sbagliato. Anzi io penso, venendo dal Mezzogiorno, che se le Regioni del Mezzogiorno, gli attori sociali del Mezzogiorno, riconoscessero che nel Mezzogiorno non si sono praticati i costi *standard* sarebbe meglio per tutti. Consentirebbe, in primo luogo a loro di concentrarsi sulla correzione degli sprechi, che ci sono.

L'esempio abusato della siringa che costa 5 in Calabria e 1 in Toscana, riassume tutto.

E però, paradossalmente, se lo strumento delle politiche di efficientamento è solo quello dei costi *standard*, questo può comportare una riduzione ulteriore delle risorse destinate al Mezzogiorno.

Ciò è tanto più vero se si considera che i fabbisogni *standard* – che pure sono previsti nella legge n. 42/2009 e adesso sono stati introdotti addirittura nel disegno di legge di riforma costituzionale, come criterio per misurare la spesa, nell'art. 119 – si sono tradotti nella pratica concreta in una fotografia dell'esistente. Per cui il fabbisogno *standard* di asili nido a Reggio Emilia significa garantirli al 35% dei bambini, mentre il fabbisogno *standard* degli asili nido in Calabria significa non garantirli a nessuno, perché «il mercato non li chiede». Il risultato per il Mezzogiorno è la catastrofe.

Ma è ancor più catastrofico, l'esito delle politiche fiscali.

Pare a me che la tendenza che Ciampi denunciava sul finire degli anni '80 sia andata sempre più consolidandosi.

Pensiamo da ultimo a tutte le questioni legate alla de-tassazione immobiliare, dall'eliminazione dell'IMU e della TASI sulla prima casa alle politiche indecenti – uso la definizione del prof. Fantozzi – della cedolare secca sugli affitti che costituiscono un regalo crescente con il crescere della ricchezza. La riduzione al 10% dell'aliquota IRPEF e il dimezzamento della tassazione IMU sugli immobili, affittati a canone concordato e cedolare secca, la sottrazione dei redditi degli affitti dalla base imponibile dell'IRPEF, con conseguente elusione delle addizionali comunali e regionali, costituisce un regalo indecente. Il prelievo IRPEF è diventato, per oltre il 92%, prelievo sui redditi da lavoro dipendente e pensione.

Ma il modello produttivo del Mezzogiorno, essendo caratterizzato da una scarsa presenza di attività imprenditoriali e attività finanziarie, è largamente segnato da lavoro dipendente e pensioni. Dunque l'aumento percentuale dell'IRPEF sul totale del prelievo determina ulteriori squilibri per l'economia del Mezzogiorno.

Non solo.

Il fatto che l'unica variabile lasciata alle amministrazioni locali per fare politiche di autofinanziamento sia sostanzialmente l'addizionale IRPEF che è per sua natura regressiva, spiega bene perché la leva fiscale in valori assoluti è utilizzata dai comuni della Provincia di Bolzano meno di quel che non sia utilizzata dai Comuni calabresi nel loro complesso.

E allora io credo che noi, se partiamo da questa situazione e vogliamo porci un obiettivo di risanamento della finanza pubblica, applicando non già la ricetta «tedesca», ma quella desumibile dalle proposte che l'Italia avanza in sede europea per riaprire la strada dello sviluppo, non possiamo non porci il problema dell'area che più ha necessità di politiche di investimento, che è il Mezzogiorno.

E, insieme, non possiamo che porci il problema di come ricostruiamo un nuovo approccio alle politiche di controllo della spesa, sapendo che è molto complicato.

È molto complicato perché sono in gioco non solo i rapporti tra entrate e spese e quelli tra le diverse politiche di entrata e di spesa ma anche i problemi del rapporto tra i diversi livelli di governo e del coordinamento delle loro politiche.

E da questo punto di vista – mi avvio rapidamente alle conclusioni perché ho voluto fare solamente un ragionamento di schema generale – io trovo devastante il modo in cui viene attuata la politica complessiva di bilancio.

Come vengono definiti in sede di DEF gli obiettivi da realizzare? Gli obiettivi da realizzare vengono definiti in sede centrale senza nessun coinvolgimento dei livelli regionali e locali.

Questo malgrado l'art. 5 della legge n. 42/2009 preveda che la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica partecipi alla costruzione degli obiettivi «anche di comparto» da inserire nel DEF.

Il coinvolgimento di Regioni e Enti Locali alla determinazione degli obiettivi complessivi è limitato alla trasmissione, il 10 di aprile, di un documento base, con una molteplicità di allegati, sul quale è loro richiesto di esprimere un parere «in tempi compatibili con le decisioni parlamentari». Tradotto ciò significa, entro il 20 aprile.

La conseguenza logica di simili modalità di coinvolgimento non può che essere, come diceva il professor Dente, che quella di ridurre ogni analisi ad una richiesta: «Signor padrone dammi un chilo di soldi», a prescindere totalmente dalla compatibilità di questa richiesta perché non essendo stati coinvolti nella costruzione degli obiettivi e del modo di realizzarli è evidente che l'unico atteggiamento che le comunità locali possono avere, in quella fase è quello di far emergere l'esigenza di disporre di una maggiore quantità di risorse, in funzione degli obiettivi che sono comunque loro propri.

Come si possa realizzare questa maggiore provvista di risorse è problema dello Stato, non è più problema loro perché gli equilibri generali li garantisce lo Stato.

L'idea che il comando centralizzato sia la soluzione salvifica che consente, finalmente, un efficace controllo della finanza pubblica ci porta quasi inevitabilmente – non so chi sarà allora il Ministro di turno – ai «decreti Stammati» degli anni 2010-2020. I decreti Stammati furono lo strumento che, a cavallo degli anni '80, e a piè di lista, come ricorderà Paolo De Ioanna, sanavano il debito sommerso degli Enti locali.

Guardiamo il debito sommerso di oggi della finanza pubblica. È per il 90% debito dei livelli regionali e locali e all'interno di questo è per il 90% debito della sanità, determinato dalla pratica, abusata, di sottovalutare, nel preventivo, il fondo sanitario, salvo ripianare il deficit nell'esercizio successivo ma avendo, nel frattempo, accumulato il debito attraverso il rinvio dei pagamenti ai fornitori.

Io credo che non ci siano alternative a un cambio di passo in materia di coinvolgimento delle Amministrazioni Regionali e Locali nella definizione degli obiettivi complessivi. Ma il cambio di passo non mi pare, ahimè, sia nelle corde delle politiche che sono in corso. Ad esempio mentre trovo del tutto ragionevole la collocazione tra le competenze esclusive dello Stato, al comma 2 dell'art. 117 della Costituzione, dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, trovo più discutibile perché mi pare una legittimazione *ex post* di una prassi perversa, un'analogia collocazione del coordinamento della finanza pubblica.

Continuo a pensare che si farebbe meglio se si avesse il coraggio di fare la fatica di mettere intorno a un tavolo gli attori pubblici per definire gli obiettivi.

Dopodiché è evidente che di fronte a contrasti ci dovrebbe essere un soggetto che decide per tutti. Questo soggetto è il Parlamento della Repubblica, cui spetterebbe il compito di sciogliere i contrasti che dovessero permanere.

E allora, e finisco, se a monte ci potrebbe essere, o ci dovrebbe essere, una definizione collegiale degli obiettivi del DEF, c'è poi un problema che si collega con la riforma del bilancio di cui pure in questi giorni si discute. La riforma del bilancio potrebbe ben fornire lo strumento attraverso il quale si collega il complesso delle politiche collegialmente definite.

Definiti insieme gli obiettivi, si definiscono poi, ancora insieme, programmi e azioni, che non possono essere una sorta di libri dei sogni in cui ognuno si esercita a scrivere tutto quel che desidera, ma devono contenere obiettivi concreti che, tenendo conto delle risorse disponibili, indicano le spese possibili, e attribuiscono la responsabilità della gestione a un soggetto che è il più prossimo o il più interessato alla realizzazione di quegli obiettivi. Intendo riferirmi allo strumento delle intese Stato-Regioni, che furono pensate non come libri dei sogni ma come un insieme di accordi settoriali e intersettoriali, da gestirsi attraverso gli accordi di programma-quadro, nei quali andrebbero definiti gli obiettivi, le risorse di varia provenienza, i tempi di realizzazione e i soggetti amministrativi responsabili della gestione.

Io credo che se vogliamo metterci sul terreno delle politiche di sviluppo, anche nel nuovo quadro costituzionale determinato dalla riforma eventualmente approvata, questa è una strada che è ancora percorribile, a condizione che si modifichi radicalmente la prassi sin qui seguita di definizione centralizzata e autoritativa del quadro di riferimento generale, e a condizione che le politiche di settore non vengano anche esse ricentralizzate oltre il lecito, ma definite in modo da fare, realisticamente, i conti con il consenso delle istituzioni e dei soggetti sociali che operano in ciascun territorio.



# Bilancio programmatico, cassa e competenza, valutazione dei risultati

di Paolo De Ioanna

Innanzitutto ringrazio la SVIMEZ, e Manin Carabba in modo particolare, che mi coinvolgono spesso nei loro lavori: sono particolarmente onorato di tutto questo perché, come dicevo prima all'amico Bruno Dente, considero la SVIMEZ uno dei centri della memoria storica, della riflessione di politica economica e di politica istituzionale che si occupa di Mezzogiorno, ma in realtà dei problemi di sviluppo dell'intero sistema Paese, con un approccio critico che si è andato perdendo in altri pur importanti luoghi di ricerca.

Credo che sia forse utile portare in questo Seminario una testimonianza, che nasce sul campo.

Da tempo mi sono convinto che ci sono dei passaggi offerti dallo sviluppo delle circostanze, in cui bisogna provare a «fare». La prassi, diceva Bergson, ha in se un valore conoscitivo. E quindi poiché mi è toccato in questa fase della mia vita professionale di poter tornare ad occuparmi di bilancio, valutazioni, *performance*, tutte cose su cui con molta sapienza scientifica ci ha intrattenuto Dente, vi racconterò in brevissimo i tratti essenziali di una esperienza; che peraltro cade in una fase nella quale nell'ordinamento giuridico italiano risultano presenti in questo momento una serie di fonti e di elementi normativi notevolmente interessanti: come a volte avviene nelle congiunzioni astrali, questi elementi potrebbero essere rimessi in linea e costituire un elemento propulsivo, per ridare un orizzonte pratico alle cose di cui ci occupiamo oggi.

Quindi io parlerò fondamentalmente dell'esperienza che sto facendo al Ministero, e che ha messo capo a un breve documento, del marzo di questo anno, intitolato: «Note metodologiche per l'avvio della performance nel Ministero dell'Economia per il triennio 2017-2019».

È una vera esperienza *in vitro*: giustamente molti dirigenti, bravi giuristi mi hanno detto «Ma guarda tu fai questa cosa, ma quale è la base normativa? Dobbiamo stare fermi, dobbiamo aspettare

le norme, dobbiamo aspettare il D.P.C.M. che disciplina forme e limiti del d.lgs. n. 150/2009 per il MEF e che infine la Madia ci dica cosa possiamo e dobbiamo fare».

E un po', come mi è capitato di ricordare qui – qualcuno se lo ricorda – in questa sala, come quando a un certo punto con Padoa Schioppa, nel secondo Governo Prodi, era il 2006, si decise di lanciare i programmi e le missioni. I programmi non erano previsti da alcuna norma, ma provammo lo stesso a vedere come potevano funzionare in via sperimentale; lanciammo l'idea e provammo a implementarla. E così facemmo.

Allora ci furono enormi resistenze da parte della burocrazia: adesso vedo con piacere che nei documenti ufficiali ci sono i programmi, le missioni, anzi sono state aggiunte le azioni, poi ci sono i capitoli per gestire, ma in prospettiva le azioni dovrebbero assumere una forte valenza gestionale; quindi, questa breve premessa solo per sottolineare che forse ci sono momenti in cui bisogna comunque provare a fare. Poi si può fare male, si può sbagliare; ma poi in fin dei conti se ho sbagliato vuol dire che mi manderanno via qualche mese prima del termine del mio incarico, e quindi è un rischio che si può ben correre.

Quindi con questo documento sulla *performance* che cosa si è cercato di fare?

Si è cercato di mettere a fattor comune elementi normativi che ho trovato disseminati in modo disordinato nella operatività ordinaria del Ministero, ma che dovrebbero essere rimessi a fuoco prima nel D.P.C.M. e poi dal decreto delegato Madia in materia di *performance* che sta per uscire e che però uscendo potrebbe trovare sulla propria strada una serie di elementi già sperimentati e forse chiariti. Del resto c'è già questo decreto del Presidente della Repubblica che riattribuisce alla Funzione Pubblica i poteri in materia di *performance*, ci sono i decreti delegati che ha evocato Manin Carabba all'inizio e che intervengono sulla struttura del bilancio e introducono le azioni nella pancia dei programmi, innovano la previsione di cassa, introducendo una interessante figura di «riporto» per le spese in conto capitale pluriennale: si tratta di una figura contabile un po' discrezionale, ma comunque innovativa rispetto al contesto gestionale in essere; rivedono la struttura dell'impegno giuridico e mi pare che fondamentalmente assorbitano quel concetto di impegno rinforzato di cui l'ISTAT, penso a Malizia e Giovannini, ci aveva parlato negli anni passati; e poi queste norme fanno una operazione interessante a proposito del bilancio, perché riconducono alla Nota integrativa, quella che viene dopo la presentazione

del bilancio alle Camere, il luogo, lo strumento che unifica tutti i fili della *performance*: a questo punto in questa Nota bisognerebbe trovare anche i criteri di misurazione, i metodi, ecc. ecc.

Ora, ci sono evidenti criticità in queste norme, tuttavia ritengo che questo è un momento in cui può valere la pena provare a innovare.

In questo documento di cui vi parlavo fundamentalmente ho provato – la mia opera è veramente modesta, ho trovato una struttura piccola ma molto qualificata, molto interessata a fare – ho provato ad affrontare i problemi che pone la creazione di un documento che si chiama Piano della *performance*, che è una roba strana, complicata, spesso senza un fuoco operativo chiaro e verificabile.

Però io ho pensato che facendo questo esercizio – tra l'altro ho chiesto la consulenza di un comune amico che è Giovanni Azzone, proprio per approfondire la base «scientifica» del lavoro e per offrire alla struttura un'ancora metodologica più forte – facendo questo esperimento, si trattava di integrare sul campo ciclo del bilancio e della programmazione finanziaria e ciclo della costruzione di percorsi che indicano obiettivi e risultati verso cui tendere.

Costruire un piano della *performance* significa capire cosa fa in concreto un Ministero e le persone che vi operano; e che cosa fa un Ministero significa mettersi intorno a un tavolo e far parlare, interagire, dirigenti e professionalità che hanno esperienze diverse, che spesso sono sedute senza rendersene conto sulla propria prassi e hanno perso il filo, il senso e gli obiettivi del proprio agire, che viene vissuto come una routine più o meno comoda o oppressiva. Significa esprimere un effetto dimostrativo, cioè significa in qualche modo dimostrare attraverso la discussione che si può costruire un documento nel quale confluiscono più fili. Significa confrontarsi con un tema apparentemente teorico ma che è invece eminentemente pratico, quello della valutazione. Significa dal basso provare a farsi raccontare come hanno costruito gli indicatori di risultato che immettono nei documenti in essere e perché li considerano utili o inutili. Significa chiedersi se qualche scelta di razionalizzazione della spesa è maturata da una analisi critica di questi indicatori in atto operanti o se invece questo ciclo non ha fin qui fornito alcuna bussola per innovare o modificare l'esistente. In sintesi, significa creare elementi di rimotivazione reale nel personale: la valutazione deve essere vista come una operazione ragionevole e comprensibile nei metodi e tale da mettere alla prova la capacità dei dirigenti di farsi ascoltare, di spiegare e di dimostrare di saper

fare e poter valutare in un clima di sostanziale reciproco rispetto e comprensione dei rispettivi ruoli.

Ma è possibile in un documento unico di marca contabile, che si articola in missioni, programmi, azioni, portare a sintesi più profili e piani analitici, come la *performance*, la valutazione dei risultati, il controllo dei flussi finanziari?

Questo è il nodo strutturale che si divarica in termini giuridico-amministrativi in Italia nel 2009, quando due Ministri che evidentemente non si amavano molto, prendono strade diverse: uno dice: «Io guardo al controllo finanziario, al bilancio, è una questione seria, dobbiamo controllare la spesa» – come ci spiegava bene Giorgio Macciotta prima – «tutte le altre sono chiacchiere»; l'altro pensa: «Io no, rinnovo l'amministrazione dal basso, bado alla *performance*, intreccio la valutazione con la *performance*, guardo ai dirigenti fannulloni». E inizia questa tensione dialettica che è intrisa di nomi e di retorica. Il Ministro dell'economia si preoccupava di implementare il controllo del bilancio e la formazione del fabbisogno; il Ministro della funzione pubblica si propone di rivoltare la macchina amministrativa; mette in campo una quantità di documenti e procedure di valutazione, separati dal ciclo del bilancio. Basta del resto guardare la quantità di documenti imposti dal ciclo della performance ed elaborati nei Ministeri in questi anni; per il MEF li ho messi su un tavolinetto nel mio ufficio e sono impressionanti, è una sequenza di decine di adempimenti, carte spesso difficili da capire, una cosa complicata assai.

Allora che cosa voglio dire? Voglio dire che al di là delle definizioni concettuali, al di là del rapporto tra *performance* e controlli di gestione e misurazioni ecc., ritengo – e qui però esprimo un mio punto di vista che può essere metodologicamente discutibile – che noi in Italia abbiamo, ci piaccia o non ci piaccia, una tradizione amministrativa forte, che passa attraverso la contabilità, che passa attraverso la Ragioneria con tutti i limiti, da me in varia misura messi in evidenza, che sono dentro questa struttura.

Ho sempre pensato che per rinnovare i procedimenti, per dare all'amministrazione una auto-consapevolezza di se stessa e dei propri obiettivi bisognasse comunque partire dal documento che c'è, modificandolo. Il documento che c'è è il bilancio. Giustamente professori veri mi hanno detto: «Non è possibile, il bilancio serve a una cosa, devi fare un altro documento, e un altro ancora e un altro ancora».

Io sono molto dubbioso su questo, perché penso invece che occorra partire da un documento base, come il bilancio, inteso come

manufatto giuridico-contabile-gestionale al cui interno possiamo dare rilievo alle partizioni che rendono significativa l'azione dei poteri pubblici: da qui le missioni, i programmi e ora le azioni; credo che convenga provare a unificare concettualmente dentro questo manufatto giuridico una serie di fili che sono la sostanza della azione pubblica: il controllo finanziario sulla evoluzione della gestione finanziaria; la spiegazione di ciò che le amministrazioni in concreto fanno e programmano di fare, quale è il pavimento giuridico di norme che questi amministratori gestiscono, quali sono gli obiettivi concreti, pratici, immediati che questi amministratori vogliono raggiungere. È sulla base del manufatto contabile che si può innestare un secondo documento che possiamo anche chiamare piano della *performance*, che dovrebbe assorbire tutti gli altri documenti di programmazione e gestione a partire dalla direttiva annuale con cui il Ministro assegna *budget* e risultati da raggiungere ai dirigenti. Due soli documenti, il bilancio e il piano della performance, innestati sullo stesso set di elementi finanziari e partizioni su cui è costruito il bilancio; in questo senso i programmi e le azioni mi sembrano i due contenitori dentro i quali si costruiscono tutti i metodi di valutazione e gli indicatori di risultato. In concreto, penso che se la azioni indicano il perimetro finanziario dell'attività di un dirigente, è a partire da questa nomenclatura che lo stesso dirigente deve costruire e testare, con la collaborazione degli OIV, gli indicatori che consentono di misurare la sua azione e i risultati; questa mi sembra la via per superare la dicotomia apertasi nel 2009.

E nella concreta esperienza della costruzione di questo documento di metodo, in innumerevoli contatti molto interessanti, la considerazione che ho sempre fatto e che mi faccio in continuazione è questa: voi non vi dovete preoccupare troppo dell'indirizzo politico del Ministro perché l'indirizzo politico del Ministro sta nel cuore del dibattito politico ma incide poco direttamente nella struttura; dovete preoccuparvi innanzitutto della ordinaria amministrazione, quella che vi mette a contatto con i cittadini, le imprese e le altre amministrazioni. È questa ordinaria amministrazione che imprime il tono e l'efficacia del vostro rapporto con la realtà e da senso al vostro lavoro quotidiano. In realtà si trova nella pancia delle amministrazioni l'idea che bisogna costruire un rapporto molto concatenato tra l'indirizzo politico del Ministro che poi viene calato nelle strutture e diventa nominalisticamente: obiettivi strategici, obiettivi strumentali, obiettivi istituzionali, obiettivi di secondo, di terzo, di quarto, ecc, implementando via via tutti i livelli amministrativi.

Osservo che basta mettere in fila tutti i documenti che prendono il nome di «Atti di indirizzo politico» degli ultimi Ministri italiani, per vedere che cambiano poche parole, cambiano delle sfumature, cambiano dei fatti secondari. Al fondo, c'è sempre l'efficienza, il controllo della spesa pubblica, ecc. ecc.

Naturalmente bisogna cogliere anche le sfumature, e la macchina deve avere consapevolezza delle sfumature del Ministro che la dirige: ma la cosa fondamentale, secondo me, è partire dal basso e chiedere alle persone, ma proprio a quelle che gestiscono le cose pratiche, «Ma che cosa stai facendo? Perché lo stai facendo?» e facendo questa operazione si scopre – questa è la mia scoperta ma è una scoperta del tutto banale – che l'auto-consapevolezza degli obiettivi, dei risultati ma diciamo della direzione finale del flusso di risorse che il soggetto amministrativo gestisce è estremamente ripetitiva, vaga, spesso non c'è, o se c'è ripete esattamente le cose del passato.

Questo per dire fondamentalmente che io trovo estremamente utile questa esperienza che sto facendo – poi vedremo che fine farà – perché costringe a capire che la *performance* e la valutazione – possiamo dare tutte le valutazioni che vogliamo – deve ripartire da una analisi dal basso molto minuta e molto concreta delle risorse, delle norme e delle cose che i soggetti pensano di fare e che potrebbero migliorare: è un processo di rimotivazione profonda del personale.

Se questo è vero, e vado verso la conclusione, la cornice giuridico-sistemica dentro la quale si colloca questa attività oggi denota un importante cambiamento.

Come sapete sono molto critico su tutto l'equilibrio di bilancio, sulle regole quantitative etero imposte, secondo la tecnica del nuovo art. 81 Cost.; tuttavia, però secondo me l'art. 81 – poi le cose bisogna interpretarle, farle, inutile criticarle troppo – ha in sé un elemento veramente innovativo che è stato meno compreso, meno valorizzato ma che in questo momento comincia a essere capito, quello che io ho definito una ritipizzazione costituzionale dell'ambito di innovazione normativa che la Costituzione assegna al bilancio.

Non si tratta semplicemente di unificare bilancio e legge di stabilità, ma si tratta di rileggere la storia amministrativa e normativa della decisione di bilancio degli ultimi 30 anni per capire che oggi questo manufatto può essere radicalmente rivisitato: il Governo, il Parlamento, l'ordinamento giuridico, hanno nel proprio seno lo strumento nuovo dove la novità non sta nel fatto, come pensano

alcuni in modo semplicistico, che col bilancio si può fare tutto e il contrario di tutto; significa semplicemente che il bilancio deve ricostruire una nuova tipizzazione dei limiti della decisione legislativa che però – ecco la novità – non incontra più questo limite formale tra mezzi e fini costituito da una fonte primaria esterna alla decisione di bilancio, ma è la stessa fonte bilancio che può rivedere plasticamente nel corso dello stesso processo decisionale, con una specifica individuazione di norme e posizioni giuridiche, la base normativa di tutti i programmi. Naturalmente non si tratta di fare le riforme di struttura col bilancio, che mantiene una sua netta tipizzazione contenutistica, ma si tratta di costruire un bilancio che rilegge, uno per uno, tutti i programmi: posso rivedere analiticamente tutte le finalità di spesa, posso cominciare a calare nel bilancio questo discorso della cassa che significa che posso reimmettere nella competenza dell'anno successivo le risorse per spese di investimento che non ho impegnato e non le faccio andare a residuo di stanziamento.

Come si decide questo? Sulla base di una scelta del Ministro? Può essere anche questo un elemento interessante da sviluppare.

Vado verso la conclusione.

Mi sembra che ci troviamo quindi all'interno di una interessante situazione nella quale il quadro costituzionale è cambiato: quest'anno si fa per la prima volta la legge di bilancio unificata, si può aprire dunque, come dicevo, una fase di revisione della spesa, ben programmata in modo accurato, che con chiarezza di obiettivi riveda tutti i programmi in una duplice ottica: valorizzare il lavoro dell'amministrazione e indicare una linea di ricollocazione delle risorse trasparente. E cioè meno agevolazioni fiscali, più sanità... più istruzione, meno assistenza, ecc... più Mezzogiorno, più investimenti, e quali investimenti.

Vedete, lo diceva prima Bruno Dente, le politiche vanno concettualizzate. Io penso che sia giustissimo ma penso che le politiche sono fondamentalmente gli strumenti che le attuano. Le politiche senza gli strumenti non esistono. Posso prima definire a monte le politiche ma poi alla fine cosa conta? Contano gli strumenti, cioè le risorse umane, i procedimenti, le norme, le conoscenze specialistiche.

Allora non c'è nessun dubbio, e le cose che prima ha detto Giorgio Macciotta sono chiarissime, che uno dei fattori cruciali della caduta della nostra produttività multifattoriale – ce lo spiegano tutti, ce lo ha spiegato l'ISTAT, ce lo ha spiegato Banca d'Italia – al di là del debito-non debito –, sta nel fatto che mentre gli

altri Paesi, Francia, Germania, Paesi nordici in testa, negli ultimi 40 anni hanno rivoltato più e più volte la propria amministrazione, rendendola coerente con quelli che sono i problemi del tempo presente, noi non lo abbiamo fatto. Diceva un bravissimo economista che io apprezzo molto: «I problemi del tempo presente sono demografia e tecnologia, ma entrambi evocano conoscenze, studio, ricerca».

Allora questi Paesi pensano – e io sono molto convinto di questo – che ricerca, istruzione, ricerca pura, ricerca applicata sono questioni pubbliche nelle quali si gioca il futuro di un Paese e i rapporti territoriali di un Paese.

Concludendo, se questo è vero, se il futuro è legato a questi elementi – e poi dipende se il futuro ce lo immaginiamo europeo e qui il discorso diventerebbe molto complicato – è evidente che noi abbiamo bisogno di una macchina amministrativa che sia all'altezza di queste domande. Ma una macchina amministrativa ha bisogno di motivazioni, di futuro, di risorse, di speranze, ha bisogno di gente che stia nell'amministrazione motivatamente, e che se vale dal giorno dopo che è entrata non cominci a pensare: «Dove me ne devo andare?». Deve pensare che ha senso lavorare per la PA, deve restare e deve investire. Ha fatto delle scelte, poi può anche passare al privato, però deve capire che le nostre amministrazioni pubbliche possono offrire un grande bacino di esperienza nella soluzione di problemi collettivi complessi e che possono costituire una grande occasione di formazione e comprensione della realtà.

Vi ho raccontato questa mia esperienza e finisco con una battuta. Può darsi che un domani un magistrato mio ex collega – io non sono più al Consiglio di Stato – o della Corte dei conti, mi dica: «Ma hai sbagliato tutto, non avevi le basi giuridiche, ma che ti sei inventato. Devi stare coi piedi a terra, devi rispettare le norme, i regolamenti. Poi tra due anni ne riparliamo».

Io penso invece che a volte si può e si deve trovare quello spazio del fare, fra i piani normativi, che è esattamente la cosa più interessante che si può chiedere a chi opera nell'amministrazione, tra norme, fatti, conoscenze ed esperienza.

Ecco. Tutto qua. Vi ringrazio.

# La valutazione delle politiche meridionaliste

di Antonio La Spina

*Sommario:* 1. Il primo e il secondo meridionalismo. - 2. La terza fase delle politiche meridionaliste. - 3. La valutazione, come è stata. - 4. Serve ancora una valutazione delle politiche meridionaliste?

## 1. *Il primo e il secondo meridionalismo*

L'argomento che mi è stato assegnato e che tratto con piacere riguarda le politiche meridionaliste, sotto il profilo della loro valutazione. Visto che ci troviamo alla SVIMEZ, un argomento del genere penso sia molto calzante. Molte delle cose che sono state dette da alcuni degli intervenuti si possono riferire anche alle politiche meridionaliste, sebbene il tema del Sud non sia stato sempre trattato direttamente.

Concentrandomi appunto sulle politiche meridionalistiche, distinguo in esse – in modo un po' scolastico, ma secondo me necessario – tre filoni.

Il primo è quello del meridionalismo classico che, pur avendo avuto un ruolo importantissimo, definendo e affrontando per primo la «Questione meridionale», in certe sue versioni ha accentuato l'elemento riparazionista, risarcitorio, legato a una problematica che è esistita negli anni successivi all'unificazione del Paese, ma che è a mio avviso improprio continuare a ribadire dopo più di un secolo e mezzo. Ancora una volta, per esigenze di brevità su tale filone non potrò soffermarmi<sup>1</sup>.

Il cosiddetto nuovo meridionalismo è invece quello dei Saraceno, Menichella, Pastore, Vanoni, Pescatore. Ormai certo non è più nuovo, ma è proprio quello che è stato inaugurato qui alla

<sup>1</sup> Sul punto cfr., di recente, S. Lupo, *La questione. Come liberare la storia del Mezzogiorno dagli stereotipi*, Roma, Donzelli, 2015; E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Bologna, Il Mulino, 2013; Id., *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2015.

SVIMEZ (acronimo che sta per Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno). Le problematiche connesse alla riparazione dei guasti e dei danni prodotti a seguito dell'unificazione, non erano prive di fondamento. Tuttavia, qualora esageratamente accentuate, potevano portare a scelte tali da favorire il mantenimento e la riproduzione del sottosviluppo, come in effetti talvolta è avvenuto. Alla SVIMEZ nel secondo dopoguerra si pensava che la politica meridionalista avesse essenzialmente il dovere di modernizzare il Mezzogiorno, prima di tutto attraverso la sua industrializzazione, volta a ridurre drasticamente e infine eliminare il divario fra Nord e Sud, restituendo o attribuendo alle aree meridionali la capacità di camminare con le proprie gambe. Nasceva così, su queste fondamenta, l'intervento straordinario, del quale pure non potrò occuparmi. Posso almeno segnalare che sempre la SVIMEZ si fece anche protagonista di alcune valutazioni dell'efficacia di quella politica meridionalista, l'intervento straordinario. Pensiamo, per tutti, al libro della Podbielski<sup>2</sup>, il quale valutò i suoi primi 25 anni (in gran parte legati alla figura di Gabriele Pescatore), che poi furono quelli di reale e rilevante successo. Nella fase successiva, iniziata appunto a metà anni '70 e terminata nel 1992, purtroppo, pur assistendosi a un progressivo incremento delle risorse allocate, l'efficacia venne meno e il divario tornò ad allargarsi<sup>3</sup>.

Il libro della Podbielski, così come tanti altri contributi redatti sempre nell'ambito della SVIMEZ, anche da Pasquale Saraceno<sup>4</sup>, sono esempi di un'attività che nell'ambito delle politiche pubbliche è necessaria, facendo peraltro attenzione a condurla sul serio, anche a costo di rendersi antipatici e poco graditi: la valutazione, appunto. Oggi la sua importanza è ufficialmente riconosciuta, ma non sempre abbiamo valutazioni rigorose, metodologicamente ben impostate, non addomesticate, tali da mettere il dito sulla piaga ove necessario. Se le avessimo avute, infatti, molti errori sarebbero stati segnalati e certe inefficienze, o per meglio dire certi fallimenti,

<sup>2</sup> G. Podbielski, *Venticinque anni di intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè, 1978.

<sup>3</sup> Per una trattazione più estesa sia consentito il rinvio al mio *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>4</sup> Cito, tra i tanti, P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica*, Milano, Giuffrè, 1961; SVIMEZ, *Il Mezzogiorno nelle ricerche della SVIMEZ 1947-1967*, Milano, Giuffrè, 1968; L. Cafiero, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Bologna, Il Mulino, 1989; Id., *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, Lacaita, 2000.

sarebbero stati evitati, o quanto meno stigmatizzati con forza e tempestivamente.

L'intervento straordinario, come sappiamo, a un certo punto fu precipitosamente abolito. Ne circolò una «valutazione» sommaria, ma d'altronde non infondata, visti gli sprechi, i ritardi, il policentrismo e le complicazioni introdotti nella seconda fase, e in particolare dalla legge n. 64/1986, fondata appunto sulle prime teorizzazioni dello sviluppo endogeno e del necessario protagonismo dei soggetti locali. Inoltre, quella legge delineava un complesso sistema di programmazione policentrica, con un forte coinvolgimento delle Regioni, in cui ai vari livelli l'attività valutativa avrebbe dovuto giocare un ruolo chiave, cosa che poi non fu (anche per la carenza di qualificazione dei soggetti che avrebbero dovuto impegnarsi in tale direzione). Per un verso, quell'abolizione appariva necessaria anche ad esponenti tra i più colti del ceto dirigente e intellettuale (come Massimo Severo Giannini, presidente del comitato per il *referendum* volti ad abolire, insieme all'intervento straordinario, anche il Ministero delle partecipazioni statali e le nomine politiche dei vertici delle banche), in momenti in cui termini quali «Cassa», «Agenzia» e appunto «intervento straordinario» per il Mezzogiorno erano diventati, non senza ragione, impronunciabili e politicamente scorretti. Per altro verso, però, mancò un'adeguata riflessione/valutazione sia sui grandi risultati che l'intervento aveva ottenuto, in sinergia proprio con il sistema delle partecipazioni statali, in anni in cui il suo assetto istituzionale e il contesto in cui operava avevano certe caratteristiche, sia sulle possibili alternative.

Nel 1950 le Regioni a statuto ordinario non c'erano ancora. Dal 1970 fino al 1992, visto che il divario era ancora presente, si è avuto un livello di *governance* intermedio tra Stato e Regioni: la Cassa, poi Agenzia, e l'apparato dell'intervento straordinario, che si occupavano della macro-area del Mezzogiorno. Con l'abolizione dell'intervento straordinario tutto ciò viene meno.

Ora, in linea di massima si potrebbe sostenere che – mi rifaccio a profili toccati da Bruno Dente a proposito del significato della valutazione, anche se a mio avviso vi sarebbero quanto meno degli aspetti da specificare; ma non abbiamo il tempo – la valutazione medesima è prima di tutto una commisurazione, un confronto fra gli obiettivi di una politica pubblica e i risultati effettivamente conseguiti. Al di là di ciò, è stato ancor più enfatizzato – e condiviso – che un'altra finalità importante della valutazione è di rispondere alla domanda «perché?». Quindi, caso mai una data politica fosse stata efficace, perché le cose sono andate così? Per-

ché proprio quella era la strada giusta? O viceversa, se un'altra politica pubblica invece non fosse andata bene come si sperava, perché ha fallito? È questo il tema su cui mi concentro: quel che è accaduto dopo la fine dell'intervento straordinario è stato un insieme di insuccessi. Occorre anzitutto riconoscerlo, e poi chiedersi appunto perché.

Si potrebbe anche fare un ragionamento sulla prima parte dell'intervento straordinario, che invece fu un successo, non risolse del tutto il problema, ma in un quarto di secolo circa ottenne una consistente riduzione del divario, tra l'altro nel momento in cui al Nord c'era il miracolo economico, sicché era assai più difficile inseguire un bersaglio mobile che correva in avanti. Eppure, come sappiamo, quella riduzione vi fu.

È appena il caso di sottolineare che, per un verso, la riduzione del divario è la finalità essenziale, costitutiva, centrale e ineludibile per la politica meridionalista, così come lo è per la politica europea di sviluppo e coesione. Per altro verso, è evidente che il mondo del secondo dopoguerra non è quello odierno. Molti e profondi sono stati i cambiamenti, anche nel Mezzogiorno. Il significato di «modernizzazione» e di «industrializzazione» oggi (due tematiche purtroppo ancora attuali) non può essere lo stesso di allora. Pensare di replicare adesso *sic et simpliciter* soluzioni che hanno funzionato una sessantina di anni fa sarebbe improponibile. D'altro canto, se si intende spiegare in modo persuasivo e controllabile (anziché in modo non rigoroso, impressionistico o *ad hoc*) perché certi strumenti di *policy* sono efficaci e altri no, occorre comparare – sia diacronicamente che sincronicamente – soluzioni diverse in periodi diversi, in nazioni diverse, in contesti socio-economici diversi, così da individuare e corroborare ipotesi causali, condizioni ostative, fattori intervenienti, effetti.

In confronto a tante altre politiche pubbliche, quelle di cui qui ci occupiamo – cioè le politiche meridionaliste intese *sub specie* di politica di sviluppo e coesione (visto che potrebbero esservi altre accezioni) – in linea di principio sarebbero relativamente agevoli da valutare, perché, qualora vi siano obiettivi chiari, precisi, quantificati, il che non è scontato, i risultati cui puntano tali politiche appartengono prevalentemente – non dico esclusivamente – al mondo dell'economia, sicché parliamo di dati quantitativi e *hard*, vale a dire occupazione, PIL, esportazioni, investimenti, dotazioni infrastrutturali, tutte cose che si misurano e si vedono più o meno a occhio nudo. Individuare i nessi causali e fornire spiegazioni persuasive e controllabili è, ovviamente, altra questione. È infatti

intuitivo che sugli andamenti delle grandezze che ho appena citato influiscono molti fattori, ben distinti della scelte di *policy* e spesso non controllabili per il loro tramite. Detto questo, avere a che fare con aspetti inerentemente quantitativi, sistematicamente e frequentemente rilevati, rende in linea teorica la vita facile al valutatore.

Inoltre, la politica di coesione europea prevede, come è noto, che si effettuino apposite valutazioni, in vari stadi del processo. Ai tempi dell'intervento straordinario la SVIMEZ si dedicava alla valutazione perché la riteneva importante. Ma era un'eccezione. Infatti, nel sistema politico italiano – e anche altrove – mancava un approccio generale incentrato sulla valutazione delle politiche. Se ne cominciò a parlare e si tentò faticosamente di sperimentarlo negli anni '80 dello scorso secolo, istituendo il Fondo investimenti e occupazione e il Nucleo di valutazione degli investimenti nel ministero del bilancio e della programmazione economica<sup>5</sup>.

## 2. *La terza fase delle politiche meridionaliste*

Con l'avvento delle politiche di coesione le normative comunitarie non solo prescrivono la valutazione, ma prevedono apposite risorse per essa. Si realizza così un apparato multi-livello, così come multi-livello è la politica di coesione, con finalità europee e decisioni programmatiche nazionali, con il protagonismo delle Regioni e il coinvolgimento degli Enti locali. Viene meno la dimensione sub-nazionale e sovra-regionale, quella della macro-Regione Mezzogiorno, visto che ci si attiene alle ripartizioni amministrative. Il che secondo me ha costituito un problema.

In concomitanza alla soppressione dell'intervento straordinario – avvenuta nel 1992 con un decreto-legge poi convertito nella legge n. 488 – si ebbe una fase di crisi economica generalizzata. Certamente il Sud risentì in modo specifico e sensibilmente dell'interruzione dei trasferimenti. Da quel momento in avanti si parlò di interventi ordinari, non più destinati al solo Mezzogiorno, che tuttavia vista la sua condizione di ritardo godeva di aiuti più cospicui e intensi. Il meridionalismo diventò quindi spesso implicito, fu sottaciuto. Nel 1997 veniva costituito il dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) e si inaugurava la «Nuova programmazione». Sarebbe interessante considerare il quadriennio

<sup>5</sup> G. Pennisi e E.M. Peterlini, *Spesa pubblica e bisogno di inefficienza. L'esperienza del Fondo investimenti e occupazione 1982-1986*, Bologna, Il Mulino, 1987.

1992-1996, ma non è possibile, per esigenze di brevità. Si era già a metà del secondo periodo di programmazione 1994-1999 e in vista del terzo, la cosiddetta Agenda 2000 (vale a dire il periodo 2000-2006). Nel 1999 veniva così redatto, secondo le prescrizioni europee, il Piano di sviluppo del Mezzogiorno (PSM), la cui denominazione era di per sé esplicita. Tale Piano, così come doveva essere, enunciava certi obiettivi quantitativi prevedendo che, dopo un paio di anni di avvio, dal 2002 in poi all'incremento della spesa per la coesione avrebbe dovuto corrispondere una graduale crescita del Mezzogiorno, che dal 2003 in avanti avrebbe dovuto attestarsi intorno al 4% del PIL.

Successivamente e retroattivamente si è ritenuta questa una previsione eccessivamente ottimistica. Ma non era affatto così. Se bisognava recuperare il divario Nord-Sud – così come prescritto e come nello stesso arco di tempo o negli anni immediatamente precedenti facevano tanti altri Paesi europei – non in 300 anni e neppure in 200, bensì in 10 o 20, è chiaro che il 4% annuo era un *target* vincolato e forse anche un po' al di sotto di ciò che sarebbe stato necessario. Certamente al di sotto dei risultati che in altri paesi furono effettivamente conseguiti grazie alle politiche di coesione. Il fatto che detto *target* non sia stato conseguito, essendosi al contrario registrato addirittura un allargamento della forbice Nord-Sud in quegli stessi anni, va considerato un fallimento, in sede politica e prima ancora valutativa. Era troppo difficile o impossibile raggiungere quei livelli di crescita? Ma, se era così, perché non lo si è capito prima? E, soprattutto, se era così difficile o impossibile, come mai altri paesi meno blasonati hanno ottenuto livelli ben superiori? La mia conclusione, invece, è che si trattava di obiettivi sia realistici che vincolati. Se non sono stati raggiunti il perché va cercato – così come dobbiamo fare quando valutiamo – nell'adeguatezza degli strumenti di intervento prescelti, fondati sull'idea di uno sviluppo locale endogeno e sull'attribuzione delle quote più cospicue della programmazione e della gestione ai livelli di governo subnazionali. Ciò non è stato adeguatamente sottolineato in sede di valutazione *ex post* di Agenda 2000.

### 3. La valutazione, come è stata

La *regional policy* dell'UE veniva definita come quella il cui scopo è di «ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali che ancora esistono tra le Regioni dell'Europa», giacché, se queste

venissero mantenute, ciò indebolirebbe i suoi assi portanti, come il mercato unico e l'euro<sup>6</sup>. Secondo una definizione più recente, essa «riguarda le Regioni e le città europee e intende favorire la crescita economica e migliorare la qualità della vita grazie a investimenti strategici. È inoltre una forma attiva di solidarietà che concentra l'assistenza sulle Regioni meno sviluppate»<sup>7</sup>. In tale settore di *policy*, che è quello per cui l'UE spende di più<sup>8</sup>, ci si aspetta che la valutazione avvenga *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. Una valutazione *ex ante* adeguata, in sede di individuazione degli interventi, dovrebbe per un verso selezionare quelli rilevanti, utili, tali da ridurre le disparità inter-regionali, e comunque da incrementare la crescita e la qualità della vita nelle aree considerate, e per altro verso formularli in modo da consentire con buona probabilità il conseguimento verificabile dei risultati attesi<sup>9</sup>. Ciò anzitutto è compito dei soggetti che tali interventi individuano e propongono per riceverne il finanziamento, talora co-finanziandoli in parte di tasca propria.

Petropoulos ha notato che già durante il secondo periodo di programmazione (1994-1999) la Commissione Europea predispose quattro guide tecniche alla valutazione. Ne ha poi pubblicate diciotto durante il 2000-2006, quindici durante il 2007-2013, e finora dodici relativamente al 2014-2020. Tra le finalità della valutazione *ex ante* sull'Agenda 2000 da parte della Commissione venivano menzionate un'utilizzazione dei fondi più trasparente, «coerente», «professionale», efficace, vantaggiosa per le collettività destinatarie e, più in generale, «una quantificazione più dettagliata e accurata degli obiettivi, che non era la norma nei periodi di programmazione precedenti», ricomprendendo anche i processi di implementazione e monitoraggio così come le procedure e i criteri di selezione degli interventi. Ciò avrebbe facilitato la valutazione *ex post*. In concreto, secondo un contributo di taglio generale<sup>10</sup>, molte valutazioni furono però prevalentemente «descrittive». Essendo queste argomenti da far pesare nella negoziazione tra i vari livelli

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/what/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/what/index_en.cfm). Tale sito è stato peraltro archiviato il 2/2/2015.

<sup>7</sup> [https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy\\_it](https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_it), visitato il 25/9/2016.

<sup>8</sup> Essa «assorbe la quota più grande del bilancio dell'UE per il 2014-2020 (351,8 miliardi di Euro su un totale di 1082 miliardi di Euro)»: Commissione Europea, *Politica regionale*, 2014, p. 3, [https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy\\_it](https://europa.eu/european-union/topics/regional-policy_it).

<sup>9</sup> Per una trattazione più estesa mi permetto di rinviare a A. La Spina e E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011.

<sup>10</sup> S. Petropoulos, *Evaluation of the European structural funds. A historical perspective*, University of the Peloponnese, in «Jean Monnet papers on Political Economy», n. 4, 2013, pp. 9 ss.

di governo, si sarebbero preferiti valutatori *soft*, così non avere le mani legate da prese di posizione inflessibili. Tra l'altro, visto che le informazioni erano per lo più fornite dalle amministrazioni, non essendovi peraltro «tempo o fondi per raccogliere dati in via primaria, i rapporti di valutazione *ex ante* si fondarono per lo più sui rapporti personali» tra i funzionari che lavoravano sui programmi e gli esperti che li valutavano.

Secondo Bachtler<sup>11</sup>, dopo alcune riluttanze, resistenze e inadeguatezze iniziali, nella gran parte dei paesi destinatari di fondi di coesione è stata riconosciuta l'importanza della valutazione per la formulazione e la gestione efficaci dei programmi di intervento. L'Italia, per parte sua, scontava una situazione iniziale di debolezza quanto a cultura della valutazione dello sviluppo, economico e *regional* in particolare. Per quanto siano stati compiuti vari sforzi per diffondere tale cultura, guardando al lungo termine ad avviso di Bachtler non è chiaro se «nelle autorità amministrative responsabili del *regional development* al livello nazionale e a quelli locali» si sia veramente radicato un «impegno nei confronti della valutazione». Certe adesioni superficiali potrebbero non sopravvivere «alla riduzione o al ritiro dell'intervento tramite i fondi strutturali».

Come è noto, fu con l'art. 1 della legge n. 144/1999 (più di dieci anni dopo la riforma dei regolamenti comunitari in materia) che si dispose l'istituzione presso le Regioni di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, i quali avrebbero dovuto operare in raccordo tra loro e con il nucleo del livello centrale e, integrandosi con il sistema statistico nazionale, garantire «il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione». Tra le loro funzioni «l'assistenza e il supporto tecnico per le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fallibilità degli investimenti e per la valutazione *ex ante* di progetti e interventi ... la gestione del Sistema di monitoraggio... congiuntamente con gli uffici di statistica delle rispettive amministrazioni... l'attività volta alla graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di

<sup>11</sup> J. Bachtler, *The evaluation of regional policy in Europe: Culture, commitment and capacity*, in K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (a cura di), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Warsaw, Ministry of Regional Development, 2011, pp. 98 ss., pp. 104-106.

programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica»<sup>12</sup>. In linea teorica, programmi e progetti prima di essere proposti avrebbero quindi dovuto essere previamente sottoposti a tali nuclei, i quali avrebbero dovuto valutarne l'utilità, la rilevanza, la fattibilità entro tempi adeguati, l'efficienza, cassando quelli sforniti di qualcuna di queste caratteristiche o almeno rimandandoli indietro alle branche dell'amministrazione che li avevano formulati, per richiederne l'adeguamento, quanto meno secondo standard minimi di decenza. Se tale lavoro di selezione e raddrizzamento fosse stato effettivamente compiuto, si sarebbero prodotti effetti altamente positivi sulla qualità degli interventi e sulla loro efficacia, in considerazione delle finalità delle politiche «meridionaliste implicite» di questa terza fase. Quanto e come ciò sia effettivamente avvenuto dovrebbe essere oggetto di un'apposita ricerca empirica. Che gli interventi per la coesione siano stati nel complesso di qualità scadente è peraltro noto dai loro risultati. Tra il 1998 e il 2001 il divario tra Nord e Sud si è ridotto di due/tre decimali di PIL all'anno. Poi ha cominciato decisamente a riallargarsi. Interventi ben concepiti, volti a realizzare la coesione, avrebbero invece dovuto ottenere risultati assai più favorevoli nei primi quattro anni, e risultati di crescita positiva, o comunque non talmente negativa, negli anni a seguire. Secondo qualcuno l'impatto dei fondi quanto a capacità di stimolare crescita delle aree in cui sono stati spesi sarebbe addirittura prossimo allo zero<sup>13</sup>.

Vi era un consenso diffuso sul fatto che le amministrazioni locali meridionali, alla cui responsabilità veniva affidata gran parte delle risorse, non fossero dotate di adeguate capacità amministrative. Infatti, le «riserve di premialità» comunitaria e nazionale furono impiegate proprio in chiave di *capacity building*. Ma ciò avvenne secondo modalità e tempi inappropriati, senza verificare che vi fosse stato un effettivo incremento di tali capacità. Il che ha «insegnato» a chi avrebbe dovuto imparare ad amministrare in modo moderno ed europeo che era invece possibile ottenere i «premi» limitandosi ad adempimenti formali, cartolari, di cui gli erogatori si sarebbero accontentati<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> «Verifica e accompagnamento dirette ad accelerare le procedure», ovvero «rimozione di eventuali criticità che ostacolano la conclusione delle opere» ([http://www.agenziacoesione.gov.it/it/il\\_dipartimento/nuclei/Uver/](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/il_dipartimento/nuclei/Uver/)) sono infatti altra cosa rispetto alla valutazione.

<sup>13</sup> E. Ciani e G. De Blasio, *Soldi dei fondi strutturali a impatto zero*, in «lavoce.info», 5/8/2015.

<sup>14</sup> Sia consentito il rinvio a A. La Spina, *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 3, 2007, pp. 5-39. V. anche N. Rossi,

Nicola Rossi fu a suo tempo uno dei pochissimi a segnalare che «un volume molto consistente di risorse» veniva «allocato in forme e in modi altamente inefficienti [...] buttato al vento». Inoltre, «per la grande maggioranza delle risorse impiegate» a suo avviso si era «nella impossibilità di accertare i benefici delle specifiche opere e di compararle ai costi». Le «tante risorse riversate sul Mezzogiorno» si sono troppo spesso «disperse senza lasciare traccia, senza incidere sui limiti strutturali dell'area [...] senza concorrere a cambiare» il suo «modo di essere [...] Anzi, contribuendo in maniera significativa a perpetuare proprio quei comportamenti delle classi dirigenti meridionali messi all'indice dai rapporti annuali» del DPS<sup>15</sup>.

Secondo Silvia Ciampi<sup>16</sup> il Sistema nazionale di valutazione della politica regionale (SNV), operativo dal 2000, rappresentava un'opportunità innovativa, «che non viene però colta fino in fondo. Il SNV nel periodo dal 2006 al 2009 svolge «un'attività intensa di seminari, convegni, assistenza diretta alle amministrazioni per la predisposizione dei PUV, formazione e aggiornamento per i Nuclei di valutazione e le amministrazioni titolari dei programmi». Poi «concentra... la sua azione a servizio del mancato avvio dei programmi mettendo a punto una metodologia per poter[ne] effettuare l'autovalutazione [...], ma le necessità di riprogrammazione per evitare di perdere risorse [...] prendono [...] il sopravvento nell'agenda del DPS [...] La valutazione, in questa seconda parte del ciclo di programmazione 2007-13, cede il passo a favore delle iniziative di riprogrammazione, della costituzione di *task force* a sostegno delle Regioni, di un ridisegno di rapporti tra Enti regionali e autorità centrali».

Lo stesso Fabrizio Barca, chiamato a curare un Independent Report per il commissario europeo per la politica regionale<sup>17</sup>, ha sottolineato la necessità di ripensare e reimpostare l'attività valutativa, concentrandola sull'impatto degli interventi<sup>18</sup>.

*Mediterraneo del Nord. Un'altra idea di Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 77 ss. Sul deficit di capacità amministrativa come fattore di insuccesso della *regional policy* si veda S. Milio, *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy*, in «Regional Studies», vol. 41, n. 4, 2007.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 44, 62-64.

<sup>16</sup> S. Ciampi, *Valutare le politiche di coesione: rilanciare uno spazio istituzionale per promuovere integrazione e sostenibilità*, in «EyesReg», vol. 3, n. 5, settembre 2013.

<sup>17</sup> «An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations», aprile 2009, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf).

<sup>18</sup> V. in particolare M.H. Morton, *Applicability of Impact Evaluation to Cohesion Policy*, Report Working Paper, gennaio 2009, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/4\\_morton\\_final-formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/4_morton_final-formatted.pdf).

Una decina di anni dopo l'uscita del libro di Rossi citato prima, una tesi analoga alla sua è stata sostenuta da Perotti e Teoldi<sup>19</sup>: «non abbiamo la minima idea» degli effetti dei fondi UE; spendendo decine di milioni annualmente si «producono centinaia di documenti di valutazione, che alimentano un sottobosco infinito di centri di ricerca, ma nessuno di questi documenti ha alcuna utilità nello stabilire se e quali progetti intraprendere»; «le Regioni hanno [...] pochissimi incentivi ad assicurarsi che questi progetti funzionino effettivamente»; in ambito valutativo siamo di fronte a «un mare di retorica e migliaia di pagine di documenti roboanti ma senza contenuto»; «la programmazione per il [...] 2014-20 [...] non sarà diversa [...] nella sostanza, e non risolve i problemi esistenti»; «questa enorme raccolta di dati e tentativi di valutazione non ha alcun effetto sui *policymakers*». Ancora: «tipicamente, vengono considerati sviluppi positivi un alto numero di progetti iniziati o completati, una percentuale elevata di utilizzo delle risorse disponibili, e un buon andamento degli indicatori di risultato prescelti. Nessuno di questi criteri consiste però in una “valutazione” dei fondi strutturali».

Linee di azione conseguenti, secondo gli autori, sarebbero quelle di lasciare tali risorse nelle tasche dei contribuenti o di usarle per ridurre il cuneo fiscale. La provocazione, ripresa dalla stampa quotidiana, ha suscitato un certo dibattito, anche tra gli esperti di valutazione. Tuttavia, pur criticando le conclusioni, costoro non hanno affatto messo in dubbio l'esistenza di gravi carenze nella valutazione. Martini e Sisti, ad esempio, hanno parlato della permeabilità di «valutatori indipendenti» che vengono «assoldati dalle stesse Autorità di gestione», alludendo anche alla possibilità che in certi casi vi siano scarsa competenza e prassi sbrigative, e parlando, più in generale, di una «cultura dell'aria fritta»<sup>20</sup>. Martini ha anche affermato che la comunità dei valutatori, pur avvertendo il problema, non sarebbe finora «mai arrivata ad una denuncia esplicita, ad una ferma presa di posizione [...] Questa comunità di produttori di numeri all'ingrosso è, più o meno consapevolmente, la foglia di fico di un sistema politico-amministrativo messo in piedi per 'spendere tutto' senza mai mettere in discussione alcuno degli interventi pagati dai fondi strutturali»<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Il disastro dei fondi strutturali europei, in «lavoce.info», 3/7/2014.

<sup>20</sup> A. Martini e M. Sisti, *La valutazione dei fondi strutturali e la cultura dell'aria fritta*, in «lavoce.info», 18/7/2014.

<sup>21</sup> A. Martini, *Bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto? Stiamo almeno parlando dello stesso bicchiere?*, in «Newsletter AIV – Associazione italiana di valutazione», n. 10, gennaio-febbraio 2015.

Marra, poi, ha parlato di «giudizi sugli effetti dei programmi e sui rendimenti istituzionali, quando e se espressi», che risultano «edulcorati, diplomaticamente confezionati per non scontentare nessuno – autorità di gestione, governo centrale, commissione e partner a vario titolo coinvolti», nonché di «un unico grande indicatore» che viene preso sul serio, nonostante da solo sia altamente fuorviante: «la capacità di spesa delle Regioni»<sup>22</sup>. Secondo Naldini<sup>23</sup> si sono avute gravi debolezze; vi sono settori quali ricerca e competitività, ambiente, turismo o trasporti, così come molti programmi riguardanti il Mezzogiorno, in cui le valutazioni sono assenti o sono state minime. Non così è stato per gli aiuti alle imprese o la formazione. Ma anche in questi ambiti «sono mancate comparazioni e sintesi dei risultati delle valutazioni che consentissero di indirizzare le decisioni; in pratica, ciascuno può dire e fare la sua senza timore di essere smentito». D'altro canto, sempre ad avviso di Naldini l'impostazione pensata per il periodo 2014-2020, che prevede numerose valutazioni incentrate soprattutto sui risultati, dovrebbe migliorare sensibilmente le cose.

#### 4. *Serve ancora una valutazione delle politiche meridionaliste?*

L'idea provocatoria di destinare i fondi europei alla riduzione del cuneo fiscale ha dalla sua l'attrattiva di realizzare un vantaggio immediato, in contrapposizione alle lentezze e agli sprechi che contraddistinguono l'impiego concreto di tali fondi e la sua valutazione. Quest'ultima appare un esercizio ritualistico, volto a razionalizzare ciò che si è fatto e a portare a compimento quelle procedure che è necessario seguire per non perdere le risorse, il che viene visto come un'eventualità disastrosa.

D'altro canto, se le strade del lasciare le risorse nelle tasche dei contribuenti oppure di ridurre il cuneo fiscale venissero percorse senza graduare l'intensità dell'allocazione a seconda dei territori, non solo si rinunciarebbe all'idea della coesione (che impone di concentrare le risorse – ovviamente per poi spenderle bene – sulle aree più svantaggiate), ma si avrebbe addirittura una redistribuzione *a danno* del Sud, dal momento che sia i redditi più elevati

<sup>22</sup> V. anche M. Marra, *La valutazione dei fondi strutturali: cerchiamo di fare un po' chiarezza...!*, in «Newsletter AIV», n. 8, settembre-ottobre 2014.

<sup>23</sup> *Programmi europei e valutazione: una mappa con troppi vuoti*, in «Newsletter AIV», n. 8, settembre-ottobre 2014.

sia il maggior numero di occupati si hanno nel Centro-Nord. E tutto ciò sarebbe in contrasto insanabile con la normativa dell'UE. Ma anche qualora si decidesse di riservare sistematicamente i fondi europei alla riduzione del cuneo limitatamente ai rapporti di lavoro esistenti nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, non si farebbe che replicare un film già visto, quello della fiscalizzazione degli oneri sociali che fu applicata a partire dagli anni '70 dello scorso secolo dopo la soppressione della gabbie salariali, con risultati non entusiasmanti. Il merito di Perotti e Teoldi è di aver dimostrato la spasmodica necessità di valutazioni vere e stringenti, ma non la loro impossibilità. Quindi, anziché rinunciare ad esse, cambiando totalmente strada, la conclusione che a mio avviso va correttamente dedotta dai loro argomenti è che occorre *valutare veramente* gli interventi per la coesione. La riduzione del cuneo, invece, è un *non sequitur*.

La decontribuzione tramite addossamento allo Stato degli oneri previdenziali dei contratti di lavoro è, peraltro, indubbiamente una misura meritoria, anche per i suoi effetti favorevoli sull'occupazione. E ciò sia che la si applichi a tutti i contratti in essere, sia che la si concentri esclusivamente su quelli di nuova stipula; sia che la si estenda all'intero territorio nazionale, sia che (per ragioni di scarsità delle risorse) la si limiti alle sole aree in ritardo di sviluppo. Soltanto, essa non può sostituirsi all'intervento per lo sviluppo e la coesione. Deve caso mai affiancarsi ad esso, eventualmente intrecciarsi con esso.

I fautori dell'analisi controfattuale come Martini e Sisti, poi, sono i primi a riconoscere che dette analisi sono state finora compiute in pochissimi casi, e potrebbero comunque coprire, anche in condizioni ideali, solo un'esigua minoranza degli interventi<sup>24</sup>. Comunque, aggiungerei, si tratta, il più delle volte, di valutazioni *ex post*. La valutazione controfattuale sarebbe in linea di principio anche applicabile *ex ante*, tramite interventi pilota e disegni di ricerca quasi-sperimentali, ma ciò incontrerebbe difficoltà e costi proibitivi, soprattutto in contesti refrattari quali quello italiano, a meno di non volerla riservare a una manciata di casi ben selezionati, che verranno poi sistematicamente citati come *best practices* in letteratura, per mostrare che essa non è impossibile. E a che sorte dovrebbe andare incontro la sterminata congerie di tutti gli

<sup>24</sup> Nel dibattito internazionale circola la battuta che essa sarebbe applicabile soltanto nel 5% dei casi. N. Stame, *La valutazione di impatto dei fondi strutturali, tra rigore e appropriatezza*, in «Newsletter AIV», n. 8, settembre-ottobre 2014.

interventi restanti? Nel caso dell'analisi controfattuale mi sembra calzante il detto che «l'ottimo è nemico del bene». È un approccio importante, da insegnare ai valutatori per impartire loro una disciplina mentale. Ma non è e non può essere la soluzione da seguire nella generalità dei casi, se si vuole imprimere una svolta alla valutazione delle politiche meridionaliste (e delle politiche pubbliche in genere). Un'innovazione dirompente si avrà, invece, solo quando si attuerà un impiego *a tappeto* della valutazione *ex ante* secondo una qualche forma di analisi che dia conto di rilevanza, vantaggi e svantaggi delle ipotesi di intervento, e ciò da parte non di soggetti esterni alle amministrazioni, bensì di unità organizzative *interne*, i nuclei di valutazione, appunto. Questi ultimi dovrebbero essere autorevoli, composti da personale adeguatamente qualificato e motivato, dotati di poteri che vadano effettivamente a incidere sui processi decisionali, sottoposti a un controllo pubblico (reso oggi sempre più facile dalla normativa in tema di trasparenza amministrativa e, nello specifico, da esperienze meritorie quali OpenCoesione), specie da parte della comunità professionale.

Certamente, ferma restando la necessità di apposite ricognizioni sul campo, dagli esiti a dir poco deludenti degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno si deve inferire che finora o tali nuclei non sono stati messi nelle condizioni di valutare, oppure che, se e quando hanno prodotto valutazioni, spesso l'hanno fatto senza sapere come fare, o senza volerlo fare seriamente.

Si potrebbe anche immaginare che tutto ciò non sia un frutto casuale di sciatteria o di incompetenza. Se i decisori politico-amministrativi che hanno il potere reale di stabilire l'uso delle risorse evitano accuratamente di farsi «legare le mani» dai responsi di nuclei di valutazione solidamente istituzionalizzati, ciò potrebbe corrispondere all'interesse di avere il più possibile campo libero nell'allocazione di tali risorse secondo finalità di consenso o comunque particolaristiche. Infatti, a mio avviso si deve parlare di una «deriva distributiva» degli interventi per lo sviluppo, che ha luogo quando non vengono adottate soluzioni istituzionali tali da controbilanciarla. Soltanto «istituzioni per lo sviluppo» ben strutturate possono conseguire lo sblocco delle trappole del sottosviluppo e quindi il successo delle politiche «regionali» (ivi comprese quelle «meridionaliste»). Soggetti i cui incentivi sono strettamente legati al ciclo politico o comunque alla possibilità di torcere i percorsi decisionali secondo propri utilità particolari, invece, non sono i più adatti a contrastare la deriva distributiva. Anzi, la favoriscono. E sarebbe stato facile prevedere, infatti, che i ceti politico-ammi-

nistrativi dei livelli di governo sub-nazionali, specie in contesti a bassa cultura civica e scarsa *quality of government*, sarebbero stati irresistibilmente spinti a utilizzare le risorse per lo sviluppo in chiave distributiva. Per tale fondamentale ragione, il «decisore per lo sviluppo» più adatto, che avrebbe anche una naturale predisposizione ad applicare seriamente la valutazione (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*), è piuttosto un'agenzia indipendente, possibilmente sovraregionale<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Questa è appunto la tesi che sostenevo, in totale isolamento, in *La politica per il Mezzogiorno*, cit., pubblicato nel 2003, quando peraltro ancora non avevano visto la luce analisi quali quelle sul «fallimento delle nazioni» di Acemoglu e Robinson (mi permetto di rinviare anche al mio *Agenzie di sviluppo e politica industriale: le prospettive dell'Agenzia nazionale per la coesione territoriale*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 3-4/2015). In tempi più recenti si rilevano contributi sul caso italiano che pervengono a conclusioni analoghe. Si vedano, ad esempio, G. D'Adda e G. De Blasio, *Cassa per il Mezzogiorno, un fallimento per scarso civismo*, in «lavoce.info», 5/8/2016; *Historical Legacy and Policy Effectiveness: The Long-Term Influence of pre-Unification Borders in Italy*, 2014, <https://ideas.repec.org/p/wiwr/wiwr/ersa14p815.html>.



# La valutazione e i controlli nella riforma «Madia»

di Nino Zucaro

Sono un po' confuso perché sono due ore che sto prendendo appunti. La ragione per cui vengo a questo tipo di incontri è anche un po' per aggiornare le mie conoscenze sugli argomenti che trattiamo e a questo punto mi tengo all'essenziale dell'intervento che avevo preparato e poi faccio una considerazione finale.

Allora, il nocciolo del compito che mi è stato assegnato è quello di trattare dello snodo tra la valutazione delle politiche pubbliche e quindi del loro impatto, dell'*outcome* come si dice, e la valutazione delle attività amministrative che poi questi risultati producono perché le politiche pubbliche passano tutte attraverso una attività delle amministrazioni che le devono realizzare. Dopodiché se la politica non ha raggiunto i suoi effetti – lasciamo stare che può non raggiungerli per una serie di cose esterne al sistema – può darsi che non li abbia raggiunti perché l'amministrazione non ha funzionato.

Faccio un caso per tutti così, ci capiamo subito: la politica che si fa in materia di immigrazione, cioè il fatto di distinguere i migranti che hanno diritto di asilo perché vengono per ragioni politiche, dagli immigrati per ragioni economiche che rimandiamo a casa, si scontra col fatto che in questo Paese questa valutazione del caso per caso, cioè riconoscere quell'immigrato perché è venuto, ci mettiamo un numero di mesi molto superiore a quello che impiega la Germania per distinguere fra i due tipi. È un caso in cui il funzionamento dell'amministrazione impatta sull'effetto delle politiche, e poi il risultato è che questi restano in Italia o da qui vanno fuori.

Allora, la prima considerazione è che la valutazione dell'attività degli uffici, e quindi di quello che fanno i dirigenti, serve innanzi tutto a questo, e cioè a valutare più o meno bene l'efficacia delle politiche. Poi dopo, serve a premiare una retribuzione di risultato, il personale, la valutazione delle carriere, ecc. Ma il primo problema è questo, perché se la valutazione delle politiche dovrebbe avere lo scopo di aggiustare le politiche, cioè capire perché una politica non ha funzionato, e poi si aggiusta la politica perché

funzioni in futuro, la valutazione dell'attività dell'amministrazione dovrebbe arrivare all'obiettivo di capire perché l'amministrazione non ha funzionato, e quindi modificare il funzionamento dell'amministrazione in questione.

Ora, questo nesso tra valutazione delle politiche e valutazione dell'attività amministrativa c'è già in radice nella legge n. 196, quando si dice che il bilancio dello Stato si struttura per missioni, programmi e azioni che corrispondono poi in sostanza ai dipartimenti, alle direzioni generali e alle vecchie divisioni – scusatemi la rozzezza –, e dove c'è scritto nella nota introduttiva al bilancio che per ciascuna missione, per ciascun programma non solo si mettono nel bilancio le risorse per quella missione ma si dà anche conto degli obiettivi affidati a quella missione e a quel programma, definendo preventivamente gli indicatori e quindi alla fine si prefigura, si è prefigurato nel 2009, un sistema per cui il Parlamento in teoria è in condizione di sapere.

Cioè c'è la missione Protezione civile, questi sono i soldi, questi sono gli obiettivi, a consuntivo si vede quello che si è speso, quello che si è raggiunto e quindi si è in grado di fare una valutazione complessiva dell'uno e dell'altro.

Ma il procedimento razionale come tale è rimasto inattuato perché, tanto per cominciare, le deleghe della legge n. 196 sul punto non sono state attuate, per fortuna sono state rinnovate dal decreto-legge n. 66/2014, che ha prodotto molto recentemente due decreti legislativi delegati, che non mi pare siano ancora arrivati in *Gazzetta Ufficiale*, sono stati sottoposti all'esame delle Commissioni parlamentari. Alla Commissione è scaduto il termine per il parere, ma in *Gazzetta Ufficiale* non ci sono ancora arrivati, comunque stanno in dirittura di arrivo.

Però qui c'è un passo in avanti fondamentale, perché si dice che questo meccanismo di contemporanea individuazione delle risorse, contemporanea individuazione degli obiettivi che con quelle risorse si devono realizzare, deve arrivare addirittura a livello di singola azione; non solo per la missione, non solo per il programma ma anche per la singola azione. Il che significa la divisione ministeriale e non solo la direzione generale; per esempio, considerando l'istruzione elementare, viene coinvolta anche la divisione che cura il recupero della dispersione scolastica.

Bene. Questa roba pone un problema di collegamento. Cioè va tutto bene nel ciclo di bilancio, poi si pone un problema di collegamento col ciclo della *performance* perché il ciclo della *performance* introdotto dalle legge Brunetta – dico per semplicità – viaggia

gia su tutto un altro ordine di documentazione e soprattutto con un'altra tempistica; infatti mentre la nota integrativa al bilancio si deve fare entro il 15 ottobre precedente l'anno di riferimento, il piano della *performance* di quella amministrazione si deve fare entro il 31 gennaio, ma poi in realtà arriva molto più tardi, per cui le amministrazioni si trovano il piano della *performance* alla fine dell'anno in cui lo devono realizzare.

La faccio corta.

Si pone un rapporto tant'è che in molte disposizioni normative anche in questi ultimi decreti bisogna collegare il ciclo di bilancio al ciclo della *performance*. Benissimo.

Si pone il problema di come fare tant'è che nel regolamento emanato molto recentemente che disciplina le funzioni del Dipartimento Funzione Pubblica in materia di valutazione, una serie di norme sul ciclo della *performance* sono state abrogate e sono una serie di norme importanti; parlo del ciclo della *performance*, cioè le competenze della CIVIT non solo sono state trasferite al Dipartimento Funzione Pubblica, ma sono state abrogate norme-chiave e non sono state sostituite, come per esempio quelle sugli ambiti di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, cioè della *performance* individuale.

Insomma ci sono alcune norme-chiave del ciclo della *performance* che sono state abrogate, e non si capisce come andranno sostituite.

In realtà è necessario sostituirle e l'abbiamo anche suggerito, abbiamo avuto una audizione con la Commissione Bilancio della Camera, con l'idea che è possibile integrare il ciclo di bilancio che sostanzialmente riguarda il rapporto Governo-Parlamento sul ciclo della *performance*, che è tutto interno al potere esecutivo, e quindi Presidenza del Consiglio, Ministri e singole amministrazioni.

È possibile integrarlo mettendo in un rapporto da genere a specie i documenti dei due cicli, nel senso di agire sulla nota introduttiva al bilancio che definisce gli obiettivi e preventivamente gli indicatori in termini generali, perché quello che serve al Parlamento è capire in termini politici che cosa si intende raggiungere; poi però sulla base di questo – va detto esplicitamente – bisogna che le amministrazioni, magari entro il 31 dicembre e non entro il 3 gennaio, e soprattutto effettivamente entro il 31 dicembre, articolino quegli obiettivi descritti in generale nella nota introduttiva in piani di performance per quella singola amministrazione.

Teniamo conto che tutta questa roba si deve fare a livello di singola azione. Cioè, tanto per essere chiari, di divisione ministeriale.

A consuntivo la Relazione sulle *performance* che sarà molto specifica e dettagliata, pezzo per pezzo, poi dovrà essere concentrata in una cosa più sintetica, che nel conto consuntivo serve a spiegare al Parlamento perché in quella amministrazione quei soldi sono stati spesi in quel modo.

Insomma, bisogna fare uno sforzo per collegare questi due momenti. È possibile farlo.

Come diceva giustamente Paolo De Ioanna, dobbiamo tutti uscire dalla logica per cui le cose si fanno solo se c'è una norma di legge che lo prescrive, anche perché qui di norme di legge ce ne stanno pure troppe e anche in questa materia.

È sufficiente che le indicazioni vengano rispettate, che vengano date le indicazioni giuste e poi chi deve procedere proceda a fare le cose.

Una cosa di carattere generale e la faccio finita è questa.

Noi ragioniamo attorno alle politiche pubbliche, alla valutazione delle politiche pubbliche, si fa la valutazione per il Sud, per le singole amministrazioni, ecc.

La mia impressione è che qui il problema sia se abbia ancora un senso parlare di politiche pubbliche, non solo perché in Italia ci sono ritardi storici – la cultura, l'esecutivo, la politica che scende di livello, il Parlamento che non riesce a fare – ma perché ci troviamo proprio a livello mondiale in una situazione particolare.

La politica pubblica è un piano, un programma. Rispetto all'epoca della programmazione, quando ha cominciato a lavorare Manin Carabba, siamo in una situazione in cui le situazioni cambiano più velocemente, settore per settore. Gli attori sociali insieme ai quali si definivano le politiche pubbliche sono cambiati; una volta per fare le politiche pubbliche chiamavi i sindacati, chiamavi Confindustria, chiamavi le varie *stakeholders* e ci si metteva d'accordo su come si poteva fare un piano di settore. Questi attori sociali hanno perso rappresentatività per cui il potere politico non sa neanche più bene a chi deve chiedere che cosa e in relazione a quale intervento. Motivo per cui le politiche pubbliche rischiano di diventare sempre di più un esercizio di stile. Motivo per cui l'unica politica pubblica vera rischia di essere quella dei tagli alla spesa.

Il controllo della spesa si deve fare, si fa nel tempo, si deve realizzare una riduzione del 3% l'anno. Questo si deve fare perché ci sono impegni e obblighi dell'Unione europea e anche a livello superiore, ma poi in concreto in Italia non si fa più una politica dell'assistenza, perché di taglio in taglio si arriva a questo.

Nelle Relazioni del CNEL, quando c'era ancora, mi pare che il rapporto fra la politica e la spesa complessiva per l'assistenza dal 2001 al 2011 si era ridotto a un decimo, per cui poi non c'è più una politica dell'assistenza, perché fra le grandi questioni della sanità, della scuola, delle pensioni, ecc., l'assistenza via via si è ridotta a interventi *spot*, che poi si fanno localmente caso per caso.

Rimettere in piedi un apparato concettuale che serva a implementare, a dare credibilità al fatto che ci siano politiche pubbliche, serve anche a battere questa tendenza alla società liquida che c'è a livello mondiale.

L'unica cosa che si riesce a fare in maniera programmatica è la riduzione di spesa, poi in concreto, caso per caso, vediamo com'è la situazione e ci si galleggia sopra.



## Altri contributi



# Politiche pubbliche e infrastrutture amministrative

di Giuseppe Beato

Procedo per titoli, partendo dalla mia esperienza di *ex* Dirigente generale di un Ente previdenziale.

Partirei da una domanda che dovrebbe essere retorica: «Cosa c'entrano le pubbliche amministrazioni nei processi valutazione delle politiche pubbliche?». Semplice, esse sono le *infrastrutture di base* per l'attuazione delle politiche pubbliche. Senza una loro pronta ed efficace azione di traduzione in atti e risultati concreti e visibili, nessuna politica pubblica ha possibilità di essere attuata in modo virtuoso.

Le pubbliche Amministrazioni sono *l'infrastruttura di base per l'attuazione delle politiche*.

Si può parlare in tutti i modi e in tutte le maniere di politiche pubbliche, a un livello alto e/o scientifico, ma, se «l'intendenza non segue», non si fanno. Si pone, in altri termini, una questione esimente per la gestione e il successo delle politiche pubbliche: l'efficienza e il buon andamento della macchina delle pubbliche amministrazioni.

L'efficienza e il buon andamento delle amministrazioni pubbliche pone in evidenza primaria la problematica di una riflessione «sulle infrastrutture umane» e su tutto ciò che è necessario per renderle all'altezza dei compiti che si assegna loro. Anche qui, partiamo da una domanda molto semplice: «Le amministrazioni mediamente funzionano in questo Paese?».

Io mi sento di rispondere no, in buona maggioranza. Certo, esistono molti punti di eccellenza, come esistono in tutti gli uffici preziose risorse umane che non chiedono di meglio che poter svolgere dignitosamente il proprio lavoro! Ma tutto questo non fa «massa critica» e non consente di giudicare come «efficiente» il sistema amministrativo del nostro Paese.

Uno dei cardini del cattivo funzionamento delle Amministrazioni pubbliche è rappresentato dal non ancora funzionante sistema della *valutazione delle performance*, sia delle grandi organizzazioni burocratiche, sia della dirigenza che in queste opera.

Nessuno di noi ha dimenticato il decreto legislativo n. 286/1999 che intese riordinare il sistema dei controlli di gestione e della valutazione della dirigenza pubblica. Tanti ingegni, tanto tempo e tanti seminari sono stati dedicati alla costruzione di un sistema che, sulla falsariga di tutti i paesi occidentali avanzati, potesse far emergere, non tanto i peggiori – anche quello naturalmente! – ma soprattutto *le eccellenze nelle pubbliche amministrazioni*, distribuendo e diversificando gli incentivi di carriera e di salario, non solo secondo gli apporti individuali, ma anche in relazione a plessi organizzativi diversi. A oggi i risultati di quel percorso sono prossimi allo zero.

La *valutazione delle performance* nella pubblica amministrazione italiana non nasce, quindi, col decreto «Brunetta», n. 150 dell'anno 2009: è, invece, un'esperienza introdotta nel nostro ordinamento giuridico alla fine degli anni '80, con le norme sulla «privatizzazione» del pubblico impiego. Una normativa attuata e «assimilata» in tutte le amministrazioni pubbliche nel corso degli ultimi 30 anni. Il baricentro di quel sistema di valutazione è stato e rimane ancora oggi la *contrattazione integrativa aziendale*, che fu ordinata normativamente in modo tale da costituire il punto di collegamento fra salario e produttività degli uffici, dei dirigenti e degli impiegati.

Cosa vogliamo dire di questa esperienza? Noi di «Nuova Etica Pubblica» lo ripetiamo a ogni piè sospinto: quando i risultati delle valutazioni si traducono – come accade nella stragrande maggioranza delle amministrazioni pubbliche – nella misura del 100% di *performance* raggiunta per tutte le amministrazioni, per tutti gli uffici delle amministrazioni, per tutti i dirigenti e per tutti gli impiegati, evidentemente c'è qualcosa che non funziona!

Tre i protagonisti del ciclo di valutazione in essere da 25 anni nelle pubbliche amministrazioni italiane: *i politici, i sindacati aziendali e i dirigenti*: queste tre componenti hanno interreato fra loro – e interreagiscono ancora – creando una sorta di «complicità» al ribasso: *a)* i vertici politici delle Amministrazioni, muovendosi con prospettive di corto respiro, hanno sempre temuto forme di dissenso sindacale e ritenuto che la questione della valutazione non fosse degna di battaglie di principio; *b)* il sindacato ha difeso i livelli salariali dei propri iscritti «senza se e senza ma», nel senso di considerare il 100% dei premi di incentivazione come parte integrante del salario individuale; *c)* la dirigenza, verso la quale né i politici né i sindacati hanno mai espresso fiducia/affidamento, ha preferito rinunciare a qualunque battaglia per differenziare i salari dei propri collaboratori, accontentandosi del vecchio scambio «acquiescenza contro sicurezza del posto, dell'incarico e delle

retribuzioni godute». Risultano tutti e tre «perdenti» rispetto a un serio processo di innovazione della pubblica Amministrazione. Il risultato tangibile del fallimento di questa forma di valutazione delle *performance* sono le erogazioni a pioggia di salario accessorio, spesso non supportate neanche da decenti individuazioni di obiettivi d'ufficio.

Il decreto legislativo n. 150/2009 – Ministro della funzione pubblica Renato Brunetta – e la sua «lotta ai fannulloni» fu un energico tentativo di dare risposta alla profonda insoddisfazione dell'opinione pubblica per questa «zona di privilegio» che si era creata nel mondo del lavoro italiano. Una più sistematica e diffusa normazione delle modalità di valutazione della *performance* organizzativa e individuale fu ritenuta – e si deve convenire su questo assunto – come la leva fondamentale per ricondurre a normalità ed efficienza il mondo pubblico. Lo strumento individuato fu quello di costruire un sistema di valutazione delle performance corretto, serio, che innescasse un passo in avanti, una rottura rispetto al sistema precedente, oggettivamente fallito. Quell'impianto legislativo aveva ed ha i suoi pregi incontestabili e, secondo il mio avviso, bisognerebbe oggi continuare a lavorare sugli strumenti tracciati dal decreto Brunetta, perché essi riassumono abbastanza bene – traendo alimento anche dal *Result act* statunitense del 1993 – quello che deve essere il processo di valutazione delle *performance* nelle amministrazioni.

Ma è stato attuato, a 7 anni data, il decreto Brunetta? Assolutamente no, anzi rimane pienamente operativo il preesistente sistema che ho descritto poc'anzi. Il motivo è presto detto. Una forma di assillante animosità nei confronti dei sindacati – ritenuti responsabili dei fallimenti precedenti – unita alla totale sfiducia nella dirigenza pubblica, portarono il legislatore a inserire nel corpo delle condivisibili disposizioni della 150, un art. 19 che precostituiva per legge un criterio di differenziazione delle valutazioni, arrivando all'estremo di indicare *ex ante* per tutti gli uffici pubblici la distribuzione delle percentuali di merito: alta per il 25% degli operatori, media per il 50% e bassa per il 25%. Il rimedio peggiore del male! A riprova di come «il diavolo operi sui particolari», quell'infelice e stravagante misura di «differenziazione preventiva» – che era la negazione stessa del concetto di valutazione e di fatto la vanificava – diede al Sindacato e ai dirigenti pubblici la possibilità di chiedere e ottenere la sospensione dell'intero impianto della valutazione con i canoni del decreto n. 150: con l'art. 6 del decreto legislativo n. 141/2011 fu stabilito che «la differenziazione retributiva

in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3, e 31, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009». Tutto congelato quindi! Fino alla tornata contrattuale successiva che, oggi 2016, non è ancora alle viste. Il decreto legislativo Brunetta va visto quindi come l'ennesima occasione sprecata dal legislatore di questo Paese.

Oggi, tuttavia, abbiamo il dovere di riprendere quel decreto, ma è parimenti necessario apportarvi alcune correzioni di fondo, senza le quali l'intero sistema di valutazione delle *performance* non può funzionare. Esse sono le seguenti:

1. È necessario abrogare quanto prima l'art. 19 del decreto legislativo n. 150/2009, ancora vigente e la cui applicazione risulta sospesa «fino alla prossima tornata contrattuale». È un'inutile e controproducente «spada di Damocle» per tutto il sistema.

2. Deve essere ripristinata nelle sue funzioni attinenti al sistema di valutazione delle *performance* un'autorità corrispondente al «Comitato per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche» – il cosiddetto CIVIT – che costituiva l'asse portante dell'intero sistema di valutazione immaginato nella legge. Aveva la natura di «autorità indipendente», sulla falsariga dei principi del *Result act* statunitense; la natura di organismo autonomo dal Governo era finalizzata all'esigenza di gestire il sistema di valutazione al di fuori di qualunque condizionamento politico. Quel Comitato fu soppresso nel 2013 e le sue funzioni furono demandate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a dimostrazione di quanto sia forte la volontà politica di «dominio spicciolo» sui processi minuti delle pubbliche amministrazioni, *in primis* la valutazione dei dirigenti. Il Dipartimento Funzione Pubblica, oggi titolare di quelle funzioni, non solo non è autorità autonoma, ma soprattutto non ha risorse, *know-how* e professionalità adeguate. In questo senso, una possibile «suggerzione» potrebbe essere quella di potenziare i Nuclei di valutazione previsti dall'art. 11 della legge n. 124 dell'anno scorso, «comitati di gestione» dei tre ruoli unici degli *statali*, dei dirigenti regionali e dei dirigenti degli *Enti locali*. Sono previsti come comitati autonomi per la gestione della dirigenza pubblica e, pertanto, a loro potrebbe essere assegnata una funzione simile a quella del soppresso CIVIT.

3. Un altro tipo di problematica aperta riguarda gli Organismi autonomi di valutazione (OIV), istituiti dopo il decreto Brunetta in tutte le Amministrazioni pubbliche. Essi hanno sostanzialmente sostituito gli «uffici di controllo interno» previsti dalla d.lgs n.

286/1999, che ho ricordato prima. Ebbene, l'esperienza americana dei «pesi e contrappesi» – da applicare anche alla valutazione delle performance – ci esorta a ragionare in termini di controlli esterni, se si vuole essere seri e oggettivi e rifuggire dal cancro dell'autoreferenzialità di cui sono ammalate molte Amministrazioni pubbliche! La questione è molto semplice: quale indipendenza e/o autonomia di giudizio può avere un Organismo i cui componenti sono scelti e retribuiti dalla stessa Amministrazione che deve essere valutata? Chiaro che non l'avranno! Saranno sempre condizionati da chi li ha prescelti, non fosse altro per un naturale *bon ton* di «riconoscenza». Se poi riflettiamo sul fatto che, sovente, fra i componenti degli OIV sono prescelti Dirigenti interni della stessa Amministrazione valutata, l'affare diventa di famiglia!! Questa è autoreferenzialità allo stato puro: la singola Amministrazione pubblica che pretende di valutare sé stessa! Non funziona così da nessuna parte del mondo civile. L'art. 14 del decreto Brunetta va pertanto urgentemente modificato affinché i suoi componenti siano scelti e retribuiti da Organismi indipendenti esterni e non possano mai essere prescelti fra il personale dell'Amministrazione controllata.

È giusto e opportuno concludere questa breve rassegna di occasioni mancate ricordando a noi tutti che le leggi sono congegni complicati, da maneggiare con precauzione, prudenza e professionalità e da condividere in partenza con tutti gli *stakeholders* coinvolti. Perché, se qualche ingranaggio viene tarato malamente, ne risultano vanificati sforzi generosi e frustrate aspettative decennali.

Grazie per l'attenzione!



# Intervento

di Stefano Lo Faso

Desidero preliminarmente sottolineare che sono d'accordo con Paolo De Ioanna per il giudizio che ha dato sulla pubblica amministrazione e la necessità di interventi per migliorarne il funzionamento.

Perciò, pur essendo io da decenni fautore dell'analisi delle politiche pubbliche e del controllo di gestione, ritengo che, nell'attuale situazione e specialmente per potere rispettare gli impegni assunti in sede europea a causa delle problematiche accumulate nelle finanze pubbliche, sia necessario dedicarsi prioritariamente alla completa e rapida attuazione della *spending review*. A tale scopo è utile prendere atto del fatto che ciò che ne ha reso difficile l'attuazione non è stato tanto il timore di danneggiare (come era accaduto con i tagli lineari) i fruitori dei servizi pubblici (protetti dato il titolo della legge istitutiva n. 135/2012 di conversione del decreto-legge n. 95/2012, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*) ma piuttosto le preoccupazioni di chi i servizi pubblici offre: infatti la ricerca di maggiore efficienza e l'eliminazione delle spese inutili espongono l'intero personale della PA a maggiori controlli e ampie ricollocazioni per una migliore soddisfazione dei cittadini nei vari centri di spesa.

Vorrei inoltre tornare brevemente sul tema del Mezzogiorno per ricordare un evento delle cui nefaste conseguenze si è sempre nel corso degli anni successivi parlato poco. Mi riferisco alla abolizione avviata alla fine degli anni '60 delle (cosiddette allora) gabbie salariali.

Fu un grave colpo per le prospettive di sviluppo del Mezzogiorno. Da un lato furono stimolati i consumi: nelle Città del Sud furono aperti bei negozi nei quali però si vendevano prevalentemente beni prodotti al Nord o provenienti dall'estero. Per contro, gli investimenti privati nel Mezzogiorno risentirono dell'aumento dei salari.

Mi auguro che con la contrattazione decentrata si possa avviare un corretto percorso.  
Grazie, Presidente.

# Rifondiamo il senso e le pratiche valutative nella PA

di Mita Marra

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. Istituzionalizzazione senza socializzazione. - 3. Le separazioni culturali all'interno della valutazione. - 4. Integrare saperi e organizzazioni. - 5. Note conclusive.

## 1. *Introduzione*

Tra le iniziative di riforma amministrativa avviate negli ultimi venti anni, la valutazione dei programmi e delle *performance* amministrative ha assunto un'importanza capitale per migliorare i rendimenti organizzativi, assicurare l'esercizio della responsabilità per i risultati e garantire trasparenza e pluralismo nei processi decisionali. I sostenitori del *New Public Management* (NPM) hanno promosso la valutazione per accrescere l'efficacia e l'equità delle politiche contro il dilagare di fenomeni di spreco e corruzione e l'acuirsi delle disparità sociali. Attraverso la valutazione si è inteso rafforzare le relazioni di *accountability* per dar vita a sistemi di *governance* imprenditoriale, favorendo la collaborazione tra attori pubblici e privati e l'orientamento ai risultati<sup>1</sup>.

La retorica che pervade le riforme più recenti stride, però, con la realtà delle amministrazioni centrali e locali del nostro paese. È vero che nell'ultimo ventennio, l'azione di riforma amministrativa è diventata sempre più incalzante e molte, vecchie inerzie sono

<sup>1</sup> Cfr. M. Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001; G.A. Boyne, *Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», 2003, 13(3), pp. 367-394; L.E. Lynn, *Public Management*, in B. Guy Peters e J. Pierre (a cura di), *Handbook of Public Administration*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 2003; T. Christensen, P. Lægread (a cura di), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot, Ashgate, 2007; C. Hood, *Public management by numbers as a performance-enhancing drug: Two hypotheses*, in «Public Administration Review», 72, special issue, 2012, pp. 585-592; A. Lodge e C. Hood, *Into an Age of Multiple Austerities: Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries*, Volume 25, Issue 1, January 2012, pp. 79-101.

state eliminate, mentre la magistratura ha perseguito in maniera più stringente abusi di potere e corruzione. Tuttavia, la PA con i suoi lacci e laccioli sembra ogni volta di nuovo clamorosamente presente e frustrante. La valutazione è sovente considerata alla stregua di un'attività di controllo interno e tacciata di essere una pervasiva forma di centralismo amministrativo che, in nome della lotta alla corruzione e agli sprechi, condiziona i percorsi di carriera dei ricercatori universitari e degli insegnanti, la gestione delle scuole e dei servizi socio-sanitari, la programmazione e l'attuazione dei programmi di sviluppo territoriale. Diventa cruciale, allora, domandarsi se, nonostante le inattese e, in verità, poco desiderabili conseguenze emerse nelle pratiche amministrative nostrane, la valutazione possa contribuire a «reinventare uno Stato che costi meno e funzioni meglio»<sup>2</sup>, partendo dall'analisi dell'esperienza di attuazione dei programmi e dall'esercizio della responsabilità per i risultati dell'azione pubblica.

In questo saggio, ricostruisco, nel primo paragrafo, le varie fasi di istituzionalizzazione della valutazione nella PA e considero le distorsioni che la valutazione ha disvelato in contesti istituzionali e organizzativi differenti, ove un coro di voci critiche ha puntato il dito contro i «prodotti» standardizzati e i processi centralistici e tecnocratici, evidenti in particolare nell'università e nella scuola. Nel secondo paragrafo metto a fuoco le separazioni culturali che dividono la comunità dei valutatori e finiscono per avallare pratiche inefficienti e clientelari radicate nella PA italiana. Nel terzo paragrafo, sostengo che occorre uno sforzo di integrazione tra saperi e organizzazioni per rendere la conoscenza valutativa utile al disegno delle politiche, alla gestione amministrativa e all'esercizio della responsabilità per i risultati. Nel quarto paragrafo, propongo alcune riflessioni conclusive.

## 2. Istituzionalizzazione senza socializzazione

Negli ultimi venti anni, lo sforzo di istituzionalizzazione della valutazione condotto nell'ambito dell'esecutivo e della PA in generale è proceduto a fasi alterne. A partire dalla fine degli anni '90

<sup>2</sup> D. Osborne e T. Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, A Plume Book, 1992; A. Gore, *Putting Customers First. How to Create a Government that Works Better and Costs Less*, Washington DC, National Performance Review, 1993.

TAB. 1. *L'istituzionalizzazione della valutazione in Italia*

Amministrazione centrale	Amministrazioni regionali, locali e autonome	Riferimento normativo
Unità di valutazione degli investimenti pubblici presso il Dipartimento di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'economia	Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici (NVPP)	Legge 144/1999
Riordino del già esistente Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo e di Istruzione (INVALSI)	Scuole	Decreto legislativo 286/2004
Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR)	Nuclei di Valutazione degli atenei	1) Legge 387/1999 2) Legge 24/2006 3) Decreti attuativi 2011
Dipartimento della Funzione Pubblica ( <i>ex</i> CIVIT e <i>ex</i> ANAC)	Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV)	1) Decreto legislativo 150/2009 2) Legge 124/2015

(legge n. 144/99) sono stati creati i Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici nelle Regioni, coordinati dall'Unità di Valutazione del Dipartimento di Coesione e Sviluppo. Coevi sono i Nuclei di Valutazione degli atenei (legge n. 387/99), mentre bisogna attendere il 2004 (con il d.lgs. n. 286) per il riordino del già esistente Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo e di Istruzione (Invalsi) con funzioni precipuamente valutative. Nel 2006, la legge n. 24 ha istituito l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), i cui regolamenti di attuazione intervengono solo successivamente nel 2011. A partire dal 2010, con la riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/09) vengono creati gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) presso comuni, Regioni, aziende sanitarie locali, agenzie per la protezione ambientale, autorità di bacino, ecc.; un processo che è tuttora in corso. Infine, la cosiddetta legge Madia, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» interviene nella ridefinizione del ruolo della dirigenza pubblica e nella riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica con rilevanti implicazioni valutative.

Le ondate di istituzionalizzazione che si sono susseguite negli ultimi venti anni hanno previsto mandati valutativi vincolanti e proceduralizzati, che hanno condotto ad un'inedita – e talora perversa – giustapposizione di una pluralità di tecniche gestionali e approcci statistico-economici sulla tradizione giuridico-formalistica, ancora molto radicata nel funzionamento della PA italiana. Ai vincoli legalistici si sono affiancati rigidi modelli valutativi basati sulla

meccanica applicazione di indicatori e algoritmi del tutto avulsi dal contesto organizzativo. Al linguaggio giuridico si è sostituito il lessico della *performance*, talvolta solo di facciata, ma non meno condizionante nell'attribuzione di risorse e incarichi. Non si sono adeguatamente diffuse una visione formativa della valutazione e una comunità di pratiche in grado di intervenire tanto nella programmazione strategica quanto nella gestione quotidiana delle amministrazioni per apprendere dall'esperienza di attuazione dei programmi nei contesti eterogenei dei territori italiani.

L'esito del processo di istituzionalizzazione ha mostrato più ombre che luci<sup>3</sup>, allorché la scure dell'austerità ha falciato i bilanci e le risorse umane dedicati alle attività valutative. Come è emerso nella sessione dedicata agli effetti della crisi globale sulla valutazione nell'ambito della conferenza dell'*European Evaluation Society* (Dublino, ottobre 2014), dal 2009 in poi sono diminuiti gli affidamenti degli studi valutativi all'esterno e si sono inevitabilmente indebolite le unità di valutazione interne, specialmente delle PA locali, non solo in Italia, ma anche in Spagna, Portogallo e Germania. Analogamente, la crisi finanziaria internazionale ha fiaccato il mercato della valutazione generando effetti avversi sui valutatori indipendenti e sulle società di consulenza di minori dimensioni o meno politicamente integrate nel sistema delle consulenze e degli affidamenti. L'esperienza finora condotta ci restituisce un quadro insoddisfacente. Se si analizzano i prodotti, i processi e l'influenza della conoscenza valutativa sulla programmazione e sulla gestione orientata ai risultati, non si può non constatare che la cultura della valutazione in Italia fa ancora fatica a liberarsi da logiche adempimentali, da dinamiche oligopolistiche di mercato, da pratiche professionali auto-referenziali e dall'esclusivo finanziamento pubblico. Tali effetti inattesi del processo di istituzionalizzazione della funzione di valutazione sono, a parer mio, i tratti costitutivi<sup>4</sup> di un sistema politico-istituzionale in cui la valutazione è stata introdotta come obbligo di legge e non attraverso una profonda azione di socializzazione del sapere valutativo nelle pratiche organizzative e nelle scelte politiche.

Siffatte conseguenze indesiderate richiedono una riflessione sulle prospettive future della valutazione in Italia, soprattutto in conside-

<sup>3</sup> M. Marra, *Più ombre che luci nell'esperienza della valutazione all'interno della PA: l'esigenza di integrare saperi e processi organizzativi*, in «Risorse Umane», 4/5, 2015, pp. 38-53.

<sup>4</sup> P. Dahler-Larsen, *Constitutive Effects of Performance Indicators: Getting Beyond Unintended Consequences*, in «Public Management Review», 7(16), 2014, pp. 969-986.

razione delle riforme *in fieri* tanto nell'ambito dell'esecutivo – con le disposizioni sulla valutazione della dirigenza pubblica avanzate dalla riforma Madia –, tanto nell'ambito del legislativo – con l'istituzione della valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento. Provo, quindi, a richiamare sinteticamente le principali distorsioni recentemente osservate, che altrove esamino più in profondità<sup>5</sup>, per sottolinearne la gravità e scongiurare che esse possano nuovamente proporsi in futuro.

– Molti critici sostengono che nella valutazione della ricerca scientifica e delle università da parte dell'ANVUR, l'approccio centralistico e l'eccessivo tecnicismo sono scaturiti dalla standardizzazione dei «prodotti» di ricerca che ha finito col privare i dipartimenti universitari della capacità di investire in linee di ricerca ad alto potenziale di sviluppo locale e di crescita dei territori<sup>6</sup>. Gli *standard* di ricerca sono quindi esclusivamente dettati dal centro secondo approcci scientifici dominanti a livello internazionale che possono snaturare in particolare le specificità della cultura umanistica italiana.

– L'adozione e la diffusione dei test standardizzati per la valutazione dell'apprendimento scolastico degli studenti e della *performance* delle scuole hanno condotto a un riorientamento dell'attività didattica in funzione dei test Invalsi – *teaching to the test* con l'espressione inglese. Il sistema di valutazione Invalsi ha permesso di comparare dati di scuole e Regioni del Nord e del Sud del Paese, ma ha anche generato insoddisfazione e frustrazione tra insegnanti, famiglie e studenti. L'utilizzo delle risultanze dei test per allocare risorse finanziarie, sanzioni e penalizzazioni, può secondo alcuni generare effetti inattesi perversi, come ad esempio, la manipolazione dei risultati sia da parte degli insegnanti che da parte degli studenti nonché spostamenti ingiustificati di risorse umane e finanziarie. Ciò può indubbiamente ridurre l'attendibilità della correlazione tra i risultati dei test e gli effettivi apprendimenti degli studenti.

– I sistemi di misurazione delle *performance* adottati nelle amministrazioni dei Ministeri, delle Regioni, degli Enti locali, degli ospedali e delle ASL ricalcano modelli alquanto generici comunemente in uso nelle organizzazioni pubbliche. Si è assistito ad una

<sup>5</sup> M. Marra, *Più ombre che luci nell'esperienza della valutazione all'interno della PA: l'esigenza di integrare saperi e processi organizzativi*, cit.; Id., *The Ambiguities of Performance-Based Governance Reforms in Italy: Reviving the Fortunes of Evaluation and Performance Measurement*, in «Evaluation and Program Planning», in corso di pubblicazione.

<sup>6</sup> Solo recentemente la cosiddetta «terza missione» delle università è stata riconosciuta come funzione di trasferimento di conoscenze e sviluppo dei territori.

vera e propria omologazione che ha smorzato l'impulso alla sperimentazione di sistemi innovativi da adattare alle specificità delle variabili amministrazioni italiane. I documenti che illustrano i sistemi di *performance management* in uso, pubblicati nelle sezioni dei siti «Amministrazione trasparente»<sup>7</sup>, testimoniano il «copia e incolla» che l'adesione formale alle linee guida nazionali precedentemente emanate da CIVIT ha prodotto. Talvolta i sistemi di valutazione delle *performance* sono alquanto sofisticati per la misurazione delle prestazioni individuali in relazione ai rendimenti organizzativi. Tuttavia nella stragrande maggioranza dei casi, i modelli adottati sono centrati sui processi interni dell'amministrazione senza indicatori di risultato e senza valutazioni civiche a verifica della qualità dei servizi pubblici, dell'accesso agli stessi e del loro impatto sui beneficiari.

– I rapporti di valutazione sugli esiti della programmazione dei Fondi Strutturali realizzati dai Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici regionali o da valutatori indipendenti sono tacciati di essere descrittivi e generici e, secondo alcuni, privi di rigore metodologico. La lacuna più ricorrente è legata alla carenza di giudizi informati sul merito della spesa dei fondi strutturali. Nello stesso tempo, sempre più acceso e polarizzato è il dibattito tra i fautori dell'analisi controfattuale, sostenitori del metodo sperimentale quale unico approccio in grado di misurare gli impatti, e tutti coloro che propugnano l'integrazione di più disegni valutativi per esplorare la complessità della programmazione multi-livello, che coinvolge un numero sempre più esteso di *stakeholders* in contesti politico-istituzionali e socioeconomici eterogenei, con risultati emergenti in condizioni di incertezza.

A partire dal mondo dell'università, il tema controverso sembra non essere più la storica carenza di valutazione in Italia, quanto piuttosto l'eccesso di valutazione; una valutazione «cattiva», che come la moneta cattiva «scaccia» la moneta buona, vanificando il lavoro di sensibilizzazione e di costruzione culturale faticosamente condotto finora, anche attraverso l'Associazione Italiana di Valutazione impegnata su questo fronte da vent'anni. Il rischio è che si butti l'acqua sporca con il bambino se non si riesce a sviluppare un ragionamento più puntuale e circostanziato sulle problematiche

<sup>7</sup> C. Vasilescu, *La valutazione delle performance nella pubblica amministrazione: i sistemi di performance management nei Comuni italiani capoluogo di provincia*, relazione presentata al XVII Congresso nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione, Napoli, 2014.

valutative all'interno delle amministrazioni e sulle possibili soluzioni correttive<sup>8</sup>.

### 3. *Le separazioni culturali all'interno della valutazione*

Se il formalismo giuridico e l'inerzia burocratica che pervadono la PA italiana sono formidabili barriere alla socializzazione di una cultura della valutazione utile alla politica e alla amministrazione, è anche vero che altri steccati culturali persistono e nuovi muri disciplinari e professionali si erigono con potenziali effetti negativi sulla capacità di gestione manageriale delle organizzazioni complesse.

La comunità dei valutatori è attraversata da molteplici divisioni. A tal proposito, si ritiene che la valutazione delle politiche pubbliche e la misurazione delle prestazioni manageriali e organizzative siano mondi a parte non solo rispetto ai settori disciplinari di origine, ma anche e soprattutto rispetto alle reti professionali cui aderiscono i valutatori appartenenti a comunità epistemiche differenti. La cultura della valutazione dei programmi e delle politiche si è sviluppata, in Italia, secondo metodi e approcci teorici diversi rispetto alla cultura manageriale orientata alla misurazione dei risultati della gestione delle organizzazioni complesse. Tradizionalmente, la valutazione dei programmi è nata nell'alveo dell'analisi economica degli investimenti pubblici, mentre le tecniche di gestione manageriale, programmazione e bilancio hanno interessato lo studio delle imprese. Abbondano, da un lato, le analisi costi-benefici e costo-efficacia che esaminano i programmi secondo la lente valutativa dell'efficienza allocativa, per verificare, cioè, la capacità degli investimenti pubblici di generare benefici sociali. Prosperano, dall'altro lato, le misurazioni di performance, che valutano il rendimento delle organizzazioni attraverso il monitoraggio degli andamenti della gestione, le analisi degli aggregati finanziari e della qualità dei servizi come viene percepita da parte degli utenti. Anche lo sforzo lavorativo profuso dai singoli individui e dalle équipes insieme sono oggetto di osservazione e continua verifica per migliorare la divisione del lavoro e l'organizzazione della produzione.

<sup>8</sup> M. Marra, *Più ombre che luci nell'esperienza della valutazione all'interno della PA: l'esigenza di integrare saperi e processi organizzativi*, cit.; Id., *The Ambiguities of Performance-Based Governance Reforms in Italy: Reviving the Fortunes of Evaluation and Performance Measurement*, cit.

Stenta ancora a diffondersi, in Italia, la tradizione internazionalmente nota come *program evaluation*<sup>9</sup> secondo cui «la valutazione dei programmi è la raccolta sistematica di informazioni sull'insieme di attività, caratteristiche e risultati di determinati programmi finalizzata a formulare giudizi sul programma, a migliorare l'efficacia e/o ad assumere decisioni sulla programmazione futura»<sup>10</sup>. Questa tradizione attinge alle discipline delle scienze sociali e comportamentali (economia, sociologia e psicologia) per analizzare la teoria del cambiamento che una politica persegue in un contesto organizzativo e socioeconomico specifico. L'analisi è retrospettiva, tesa a esaminare gli impatti attesi e inattesi che i programmi generano a livello micro e a livello macro e ricostruisce il processo di causazione del cambiamento innescato da un intervento sulla base di dati di fonte primaria e informazioni statisticamente compilate, disponibili tra le fonti secondarie accreditate. In tale prospettiva, la valutazione non è né un'attività di controllo di legittimità formale, né un'attività di controllo di gestione, né una previsione sul futuro impatto della spesa o della regolamentazione, ma una sistematica attività di ricerca sociale condotta in contesti stratificati, ove esaminare *ex post facto* l'esito di interventi sempre più complessi – multi-obiettivo, multi-sito e multi-attore – a vari livelli di giurisdizione. La valutazione ha a che fare, quindi, con l'esplorazione della natura, della scala e della velocità del cambiamento osservato sul piano organizzativo, istituzionale e socioeconomico per comprendere se e come esso sia trasferibile in altri contesti.

Condurre valutazioni di questo tipo non richiede di separare la misurazione della *performance* amministrativa dall'analisi degli esiti dei programmi che quell'amministrazione attua. Si tratta, piuttosto, di tenere insieme dimensioni complementari del disegno, della gestione e della verifica dei risultati dei programmi che potrebbero e dovrebbero integrarsi vicendevolmente, come evidenzierò più oltre. Eppure, persistono numerose differenziazioni negli approcci valutativi<sup>11</sup> più comunemente adottati e siffatte differenziazioni

<sup>9</sup> K.H. Weiss, *Theory-based Evaluation: Past, Present, Future*, in «Progress and Future Directions in Evaluation: Perspectives on Theory, Practice, and Methods», 76, Winter, 1997, pp. 41-55.

<sup>10</sup> M.Q. Patton, *Utilization-focused evaluation*, 1th edition, Thousand Oaks, CA, Sage, 1999; M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, Franco Angeli ed., 2002.

<sup>11</sup> A seconda degli obiettivi conoscitivi perseguiti, si possono adottare vari approcci valutativi. Solo per citarne alcuni, annoveriamo l'analisi costi benefici) e costo-efficacia, l'analisi multicriteri, l'analisi controfattuale, gli esperimenti randomizzati controllati, la va-

si approfondiscono nelle specializzazioni disciplinari e nei circoli professionali e organizzativi formali e informali, finendo per perpetuare e legittimare nel tempo separazioni interne alla comunità dei valutatori. E non si tratta, in questo caso, solo di un'anomalia italiana! Wholey, Hatry, Newcomer<sup>12</sup>, Newcomer<sup>13</sup>, Newcomer e Brass e Perrin<sup>14</sup> osservano che le analisi tradizionalmente associate ai programmi e la cultura manageriale legata alla gestione d'impresa e, in particolare, al *performance measurement* e al *performance auditing* – giusto per utilizzare le etichette inglesi che valgono a individuare categorie teorico-professionali largamente condivise nella comunità internazionale – seguono binari paralleli e indipendenti anche negli Stati Uniti.

Ad un osservatore ingenuo verrebbe fatto di dire che le varie forme di valutazione possano co-esistere separatamente non solo come sistemi di conoscenze diverse ma anche come funzioni distinte nell'ambito della PA. Ritengo, invece, che siffatta separazione non sia solo un problema cognitivo, il sintomo dell'arretratezza delle scienze sociali e della loro inadeguatezza a confrontarsi con la politica e l'amministrazione, dell'incapacità di dialogare per superare feudali divisioni di potere accademico e corporativo. Sono convinta che la separazione disciplinare, culturale e professionale persistente contribuisca a accentuare le debolezze del nostro Stato e a generare le distorsioni precedentemente esaminate. Invece di alimentare le complementarità esistenti tra sistemi cognitivi a supporto della gestione delle organizzazioni e del disegno delle politiche pubbliche, si finisce, in tal modo, per mantenere in vita compartimenti stagni nel tradizionale impianto giuridico-formalistico unito al tessuto clientelare della PA italiana, mai vinto da una mai radicatasi cultura gestionale, imprenditoriale, legalitaria e solidale.

lutazione basata sulla teoria del programma e la sperimentazione di nuovi approcci basati sulla complessità.

<sup>12</sup> J.S. Wholey, H.P. Hatry e K.E. Newcomer, *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, US, Wiley, 2010.

<sup>13</sup> K. Newcomer (a cura di), *New Directions for Program Evaluation: Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*, vol. 75, San Francisco, CA, Jossey-Bass Publishers, 1997.

<sup>14</sup> B. Perrin, *Performance measurement: Does the reality match the rhetoric? A rejoinder to Bernstein and Winston*, in «American Journal of Evaluation», 1999, 20(1), pp. 101-111; Id., *Towards a New View of Accountability*, in M. Bemelmans-Videc, J. Lonsdale e B. Perrin (a cura di), *Making accountability work: Dilemmas for evaluation and for audit*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 2007, pp. 41-58.

#### 4. Integrare saperi e organizzazioni

Come ho già sottolineato altrove<sup>15</sup> sono convinta che per correggere le distorsioni emerse nelle pratiche valutative condotte all'interno delle amministrazioni pubbliche, più che escogitare nuove soluzioni gestionali, organizzative e metodologiche, occorrerebbe sviluppare e diffondere una mentalità diversa. Ciò che manca ancora nel nostro sistema amministrativo è un *modus pensandi* che chiamerei il «pensare valutativo» – un metodo socratico, che permetta di vagliare decisioni, azioni e percezioni alla luce dell'esperienza di attuazione dei programmi e delle politiche pubbliche.

Pensare valutativo significa mettere in questione gli obiettivi, le procedure e le *routines* delle organizzazioni. Come valutatori e come dirigenti significa porre e porsi domande del tipo:

- abbiamo raggiunto l'obiettivo e allora cosa è effettivamente cambiato? (salienza)
- perché è rilevante l'obiettivo raggiunto (o meno)? (natura, scala e passo del cambiamento)
- per chi è rilevante l'obiettivo? (equità e giustizia sociale)
- come è stato raggiunto l'obiettivo? (qualità/efficienza/efficacia).

Talvolta il raggiungimento di obiettivi che ogni anno vengono assegnati ai dirigenti e a cascata ai dipendenti sottoposti non significa necessariamente aver ottenuto un rendimento migliore, né in termini individuali né come organizzazione. Ad esempio, un dirigente del servizio istruzione nell'ambito di un medio comune italiano che raggiunge obiettivi quali: *a*) attuazione della refezione scolastica, *b*) garanzia del trasporto pubblico, o *c*) distribuzione delle cedole librarie assicura la gestione ordinaria del servizio facendo leva sui dipendenti che egli è chiamato a coordinare. Occorre chiedersi se questi sono obiettivi effettivamente migliorativi o se essi rientrano nell'attività ordinaria istituzionalmente remunerata. Spesso i dirigenti lamentano il fatto che in condizioni critiche anche assicurare la gestione ordinaria diventa un'impresa sfidante. In tali circostanze, il punto è comprendere se lo sforzo di gestione profuso durante l'annualità considerata abbia condotto ad un aumento della produttività di ciascun dirigente e dell'Ente

<sup>15</sup> M. Marra, *Più ombre che luci nell'esperienza della valutazione all'interno della PA: l'esigenza di integrare saperi e processi organizzativi*, cit.; Id., *The Ambiguities of Performance-Based Governance Reforms in Italy: Reviving the Fortunes of Evaluation and Performance Measurement*, cit.

nel suo complesso. Di contro, se un programma o un'unità operativa non raggiungono l'obiettivo assegnato, ciò non significa che il programma o l'unità devono essere necessariamente ridimensionati o che il dirigente non deve essere riconfermato nell'incarico dirigenziale... Occorre, in tal caso comprendere perché l'obiettivo non è stato realizzato, quali vincoli hanno ostacolato l'azione amministrativa e come sia possibile rimodulare gli obiettivi futuri per rimuovere le condizioni di blocco.

Pensare valutativo significa chiedersi perché e come si raggiungono gli obiettivi (o meno) e significa anche domandarsi se gli stessi obiettivi si sarebbero potuti raggiungere diversamente ipotizzando altri corsi d'azione o altre opzioni e strumenti di politica pubblica. Decidere cosa e come procedere comporta scelte e compromessi. Talvolta si raggiunge l'obiettivo attraverso approcci professionali e pratiche di lavoro diversi. Ci si può domandare allora quale approccio professionale sia da preferire. Ad esempio nella gestione delle tossicodipendenze, sono invalse metodiche medicalizzate e pratiche psicoterapeutiche che richiedono complessi processi di coordinamento tra operatori sanitari e sociali. Quali prestazioni risultano maggiormente efficaci e efficienti? Se un dirigente sceglie di misurare la produttività di un servizio per le tossicodipendenze (SERT) in base all'indicatore del risparmio di spesa, probabilmente dedicherà meno tempo e risorse a comprendere i complessi processi di erogazione delle prestazioni psicoterapeutiche rispetto alle prestazioni farmacologiche. Ma a quale prezzo? Nel caso ipotizzato potrebbe prevalere un criterio di responsabilizzazione nell'utilizzo delle risorse rispetto all'obiettivo di apprendimento organizzativo interno. Analogamente, la protezione e la salvaguardia dell'ambiente richiedono di frequente non tanto di scegliere l'approccio più efficace e/o efficiente ma di sfruttare le sinergie tra diverse competenze tecniche e capacità organizzative. Effettuare, ad esempio, i controlli sul rispetto delle norme ambientali da parte delle imprese in territori vulnerabili – funzione precipua delle agenzie di protezione ambientale delle Regioni – richiede abilità multidisciplinari: accanto alle competenze tecniche e settoriali nella rilevazione dei processi di inquinamento occorre comunicare in maniera efficace e comprensibile con gli imprenditori al fine di persuaderli ad investire in tecnologie sicure e eco-compatibili e generare, in tal modo, relazioni di fiducia e trasparenza. Tuttavia, più eterogenee diventano le preferenze e i problemi di natura gestionale, più complesso diventa giungere a definire processi di gestione condivisi e legittimati nell'ambito dell'organizzazione. Le stesse verifiche (per ora in verità ancora in numero troppo esiguo) degli effetti

e degli impatti generati all'esterno dell'organizzazione attraverso le analisi della qualità percepita nel contesto in cui interagiscono attori di diversa estrazione sociale sovente conduce ad esiti ambigui o inconcludenti. È ben noto il paradosso della soddisfazione, secondo il quale, ad esempio, in ospedale il paziente riporta di essere soddisfatto delle cure ricevute e in seguito, contattato nuovamente, esprime riserve e critiche sulle disfunzioni o le carenze del servizio ottenuto.

Alcuni studi sostengono che misurare obiettivi e prestazioni può generare una mentalità appiattita sullo *standard* o sul *target* da soddisfare. Altri sostengono che l'attenzione si concentra sulla *performance* individuale e in particolare sugli incentivi monetari da distribuire. Proprio per scongiurare possibili disfunzioni del genere occorrerebbe, nei processi valutativi interni all'amministrazione, cominciare a esplorare e a ricostruire i processi di causazione che legano, attraverso meccanismi cognitivi e motivazionali, gli obiettivi organizzativi ai risultati e al cambiamento effettivo osservato nei contesti.

Gli approcci valutativi che ricostruiscono la teoria del cambiamento permettono di esaminare l'insieme delle premesse logico-concettuali che sottendono i programmi. L'approccio basato sulla teoria del programma ricostruisce la catena di anelli causali che a partire dall'azione introdotta in un determinato contesto conduce a risultati intermedi via via fino al risultato finale. La teoria di una politica può essere esplicita o implicita e può essere verificata sulla base di diverse fonti informative: documentazione amministrativa, interviste a decisori e *stakeholders*, osservazione diretta delle funzioni del programma, letteratura delle scienze sociali. In questo modo è possibile generare informazioni rilevanti sugli obiettivi e sulle attività dei programmi pubblici nonché sulla logica che sottende funzioni amministrative, processi organizzativi, risultati e performance osservabili sul campo. Una buona analisi della teoria sottesa ad una politica o ad un programma permette di associare gli obiettivi dell'amministrazione con gli obiettivi assegnati ai singoli dirigenti e dipendenti, individuare le funzioni e le attività programmate, osservare gli esiti ottenuti nell'attuazione dei programmi e nell'erogazione dei servizi pubblici ed eventualmente contribuire al ridisegno degli interventi. Ricostruire la teoria del programma consente di individuare e descrivere i passaggi e le attività da compiere nell'organizzazione e nell'attuazione degli interventi in modo da verificarne i vincoli e gli ostacoli.

Si comprende, quindi, che il pensare valutativo non richiede soltanto di acquisire la cassetta degli attrezzi, quanto piuttosto

di sviluppare una mentalità «inquisitiva» tesa a formulare quesiti valutativi rilevanti per elaborare indicatori significativi per strutture, unità operative e dirigenza. Pensare valutativo induce a osservare gli esiti ottenuti in termini di servizi resi, benefici generati nel contesto e impatti di lungo periodo. L'obiettivo consiste nel puntare l'attenzione sul contesto esterno ma anche sul benessere organizzativo interno e sui processi di apprendimento da curare sistematicamente nel tempo.

## 5. *Note conclusive*

Da quanto fin qui sottolineato, mi preme avanzare una serie di proposte per migliorare le pratiche valutative all'interno della PA.

– È possibile integrare la valutazione degli impatti delle politiche e la valutazione delle *performance* amministrative, come proposto dalla riforma Madia, favorendo la collaborazione tra esperti di misurazione delle performance e valutatori dei programmi ma anche tra dirigenti e valutatori. È, infatti, cruciale ricostruire la teoria del cambiamento che i programmi intendono generare per valutare la rilevanza degli obiettivi dell'Ente, apprezzarne la salienza e la coerenza rispetto alle esigenze del contesto. Ciò suggerisce di utilizzare i sistemi di misurazione delle performance ad integrazione delle analisi degli esiti dei programmi anche facendo leva sulle analisi finanziarie e di allocazione della spesa, non ultima la revisione degli aggregati finanziari e la revisione della spesa a livello decentrato (come è previsto, peraltro, dagli stessi decreti legislativi n. 118/2011 e n. 126/2014 che richiedono l'armonizzazione dei sistemi contabili).

– Occorre ripensare gli indicatori che operativizzano gli obiettivi strategici assegnati annualmente ai dirigenti per apprezzare gli sforzi profusi nella risoluzione dei problemi dei territori pur garantendo l'avanzamento strategico a livello regionale e nazionale. In tal senso, il ruolo unico previsto dalla riforma Madia per la dirigenza pubblica potrà valorizzare il merito e innescare processi di mobilità tra giurisdizioni e amministrazioni solo se si riconosce l'importanza della valutazione delle *performance* dirigenziali per la conferma negli incarichi contro le logiche di cooptazione politico-clientelari.

– Moltiplicare le unità organizzative con mandati valutativi non complementari<sup>16</sup> finisce per parcellizzare le attività valutative con

<sup>16</sup> Ad es. nelle Regioni esistono i nuclei di valutazione degli investimenti pubblici e gli organismi indipendenti di valutazione (OIV), che con tutta probabilità non collaborano...

il rischio che queste siano strumentalizzate a fini particolaristici e balcanizzate all'interno di processi amministrativi politicizzati e auto-referenziali. Diventa allora imprescindibile disegnare e sfruttare le complementarità esistenti tra i sistemi della qualità, i controlli formali, di revisione contabile e di revisione della spesa nonché le valutazioni di impatto ambientale, sulla qualità percepita dei servizi pubblici e sull'impatto degli investimenti pubblici, cofinanziati dall'UE.

– Occorre sistematicamente interrogarsi sull'utilità dei sistemi di valutazione e misurazione della *performance* per verificarne la congruità e l'adattabilità rispetto alle esigenze dei contesti organizzativi e socioeconomici in continua evoluzione. In circostanze di elevata incertezza politica e economica, e in presenza di una elevata complessità degli interventi da realizzare e dei problemi sociali da risolvere, occorre essere sempre allerta per cogliere l'«emergere» del cambiamento e quindi dotarsi di strumenti flessibili per intercettare gli effetti attesi e inattesi e apprendere dall'esperienza.

– Formare e diffondere la cultura della valutazione suggerisce di trasferire non solo la «cassetta degli attrezzi» del valutatore ma anche e soprattutto di sviluppare una mentalità incline al dubbio metodicamente applicato a mettere in questione obiettivi e processi, perché questi non siano dettati dall'alto, senza alcuna verifica dei bisogni sociali e senza alcun apporto dei membri dell'organizzazione.

# Intervento

*di Dario Ciccarelli*

Grazie, grazie per questo invito e per l'opportunità offertami.

Sono un dirigente statale, quindi ho una strutturale attitudine alla pratica e devo dire che traggio dagli elementi di questa mattinata molta speranza, perché unendo alcuni spunti, alcuni richiami, alcuni fatti che sono emersi in queste conversazioni, mi sembra di vedere un quadro molto diverso e molto positivo, che però ci responsabilizza anche perché ci dà nuove opportunità.

Il Presidente Manin Carabba in apertura ricordava – è ovviamente noto però non è scontato che lo si ricordi in un foro così autorevole –, nella riforma del Senato, l'introduzione della valutazione delle politiche pubbliche che fa capo al nuovo Senato delle Autonomie.

Io aggiungerei un richiamo al fatto che i nuovi Senatori saranno rappresentativi delle Istituzioni territoriali.

E ricordo anche l'intervento del professor Dente, quando diceva che rispetto al da farsi si parte dal dove siamo, non dal fine ideale ma dagli elementi fattuali.

Il Presidente De Ioanna faceva un richiamo al valore conoscitivo della prassi.

E beh... sono i germi di una rivoluzione.

*Prof. Manin Carabba*

La filosofia della prassi l'ha inventata Karl Marx... sto scherzando.

*Dott. Dario Ciccarelli (riprende).*

Voglio dire che mi sembra che possiamo registrare un orientamento al riconoscimento teorico del valore della pratica; orientare con disponibilità l'attenzione verso la pratica credo che apra le porte a scenari molto molto interessanti, e gravidi di novità. E gravidi anche di nuove condotte.

Io per esempio, nella mia esperienza di dirigente statale, ho fatto un'esperienza nell'organizzazione mondiale del commercio e un'altra di tre anni di direzione di una filiale dell'INPS, nel cuore della Terra dei Fuochi. So di avere imparato tante cose, so che questo mio patrimonio di conoscenze – che non è mio ma è del Paese – attende di essere messo al servizio del Paese stesso, ma se lo moltiplichiamo per tutti gli attori della pratica che vivono la realtà, da Savona a Caltanissetta, da Macerata a Terzigno, noi abbiamo un patrimonio di conoscenze che ci viene dalla pratica che sta dentro gli attori delle Istituzioni, ma che per decenni non abbiamo mai utilizzato; ci siamo limitati, all'interno del paradigma che c'era fino a qualche ora fa, a condannare, a giudicare; abbiamo descritto il sommerso, abbiamo analizzato l'abusivismo, abbiamo enfatizzato l'evasione, ma si dice anche che l'innovazione è una disobbedienza andata a buon fine.

Io sono particolarmente lieto di sapere che al vertice della Scuola Nazionale dell'Amministrazione c'è il professor Dente, per i motivi semplici ma importanti che richiamava lei al principio dell'incontro. Cioè, noi abbiamo nel luogo che fonde in sé conoscenza e rilevanza istituzionale colui che – lo ricordava lei e non c'è bisogno che lo ricordi io – è il maestro, e comunque è espressione autorevolissima di questa impostazione, di questo approccio orientato alla conoscenza dalla pratica.

Allora, io credo che ne discendano nuovi spunti, anche rispetto al ruolo del dirigente sul territorio, perché, se possiamo riconoscere oggi un valore conoscitivo nella pratica, noi forse possiamo approcciarci in un modo nuovo anche a dei principi come quelli della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della differenziazione, che abbiamo scritto in Costituzione qualche anno fa ma che si collocavano all'interno di uno schema che, di fatto, questi principi li respingeva e li ha respinti.

Oggi forse abbiamo l'opportunità di immagazzinare, anche in maniera istituzionalmente riconoscibile.

Io credo che non possiamo lasciare sempre e soltanto alle «Iene» e a «Report» la comunicazione del dato reale. Potremmo forse trattare il dato reale in una maniera istituzionalmente organizzata, e farne la base per una azione amministrativa differenziata sui territori, perché poi, quando andiamo al bar, lo sappiamo che la realtà è diversa, da Terzigno a Savona, da Macerata a Rovigo.

Quindi credo che si siano gettati i semi per cambiamenti importanti.

Ripeto, dalla mia postazione e dal mio ruolo di dirigente, credo che molti passi inevitabilmente debbano dipendere da un modo diverso di intendere, ma anche di alimentare la funzione dirigenziale.

Grazie.