Università degli studi di Milano

Dipartimento di studi sociali e politici

Working Papers

del Dipartimento di studi sociali e politici

n. 3 / 2004

Innovazione istituzionale e accountability democratica

Gloria Regonini

www.sociol.unimi.it/ricerca_pubblicazioni.php

Innovazione istituzionale e *accountability* democratica

di Gloria Regonini

Seconda versione, 10 febbraio 2004

Corso di Analisi delle Politiche pubbliche e della protezione sociale a.a. 2011-2012
Laurea magistrale in Politiche e programmazione dei Servizi alla persona
Università degli Studi di Macerata

1. Il problema

Nei sistemi politici democratici, parlamenti e governi cercano di ottenere la conformità dell'operato delle amministrazioni ai loro obiettivi attraverso una serie di strumenti:

- il potere di fissare per legge le finalità, le risorse, i vincoli, le procedure dell'azione burocratica
- il potere di inchiesta, basato sull'obbligo per l'indagato di fornire le informazioni richieste
- il potere di nomina e di revoca dell'alta dirigenza

Ma alcuni paesi, soprattutto nell'area anglo-americana, nel secolo scorso hanno affiancato a questi tradizionali strumenti altre istituzioni, cui sono state affidate funzioni definite con termini quali *oversight*, *control*, *audit*, *evaluation*, con l'obiettivo di perseguire valori quali l'*accountability*[1], l'affidabilità, la trasparenza, la credibilità, la responsabilità, l'efficacia, l'efficienza delle amministrazioni pubbliche[2].

Purtroppo, l'analisi comparata del funzionamento delle istituzioni politiche riserva poca attenzione a questi organismi. Eppure, esistono forti differenze nelle modalità con le quali le democrazie contemporanee articolano queste esigenze e fanno fronte ad esse.

Le pagine seguenti si propongono di:

1. dimostrare come la considerazione degli istituti di *oversight* possa rendere molto più precisa la comparazione dei sistemi politici, perché le diversità rispetto alle funzioni, ai poteri e alle tecniche di questi organismi sono molto ampie e analiticamente significative
2. spiegare perché le attuali teorie formali sull'*oversight,* in larga parte basate sul modello *principal-agent*, a sua volta derivato dall'economia dell'impresa, sono inadeguate a dare conto delle relazioni che nei casi più articolati si instaurano tra parlamento e valutatori.
3. fissare alcuni requisiti minimi per una teoria economica della valutazione

---

[1] Questo è uno dei tanti termini che non hanno un preciso equivalente nelle lingue neolatine. Dall'Oxford English Dictionary: "*Accountability (..) In the major romance languages (French, Spanish, Italian as well as Portuguese), for example, various forms of the term responsibility are used in lieu of the English accountability*"

[2] Nella presentazione che il *General Accounting Office* statunitense fa di se stesso, sono posti in evidenza tre valori: "*accountability, integrity, reliability*"

2. La rilevanza delle funzioni di oversight

In queste pagine, concentreremo la nostra attenzione soprattutto sugli organi che svolgono funzioni di *oversight* per conto del legislativo. Queste agenzie, spesso identificate con il termine di 'cani da guardia' dei parlamenti, non trovano un'intuitiva collocazione rispetto alla linea dei normali controlli amministrativi allestita all'interno dell'esecutivo. In quest'ultimo caso, infatti, esiste una codificata catena del comando che procede dal ministro all'addetto allo sportello:

- c'è un'architettura gerarchia solida ed esaustiva, basata su precise competenze
- ci sono documenti vincolanti di crescente specificità, dalle leggi ai decreti legislativi, alle circolari attuative.

Insomma, all'interno dell'esecutivo esistono i requisiti per attività non dissimili dal controllo di gestione predisposto all'interno un'impresa.

Non altrettanto si può dire dell'attività degli organi di *oversight* dei legislativi, che per taluni tratti può apparire incoerente con la divisione dei poteri costituzionali e con il carattere *partisan* della rappresentanza parlamentare.

L'incoerenza tende ad acuirsi quando i *watchdogs*

- non si limitano a certificare la correttezza dei conti pubblici, ma valutano la *performance* delle amministrazioni e l'impatto delle politiche
- non restringono la loro sfera di intervento alle agenzie indipendenti, ma la estendono alle tradizionali amministrazioni centrali e periferiche
- hanno come referenti all'interno dei parlamenti comitati caratterizzati da una chiara logica *bipartisan.*

La nostra veloce rassegna muove proprio dal caso in cui questi tratti sono più marcati: quello americano

Usa

Come è noto, le istituzioni politiche americane da decenni possono contare sul sostegno di organismi di straordinaria esperienza e di elevatissimo livello professionale[3]. Ma due istituzioni meritano una

---

[3] Il Congresso si avvale dell'attività del *Congressional Research Service*, istituito nel 1914, per svolgere attività di ricerca e documentazione, grazie a un organico di circa 850 addetti. Il *Congressinal Budget Office*, creato nel 1974, ha il compito di assistere i parlamentari in tutte le questioni che riguardano il bilancio, i provvedimenti che comportano spese, le questioni fiscali. A capo dell'ufficio, in cui lavorano circa 200 persone, si sono succeduti analisti di grande prestigio.

Per la Presidenza lavorano gli economisti che fanno parte dello staff del *Council of Economic Advisers* "e cinquanta o sessanta esperti siedono nel *National Security Staff*. Poi ci sono gli specialisti che lavorano sulle politiche ambientali e dello sviluppo scientifico, dentro - o per - la Casa Bianca" (Smith, 1991, p. 13)

particolare attenzione perché le funzioni che esercitano non sono quelle della 'semplice' consulenza o dell'*auditing* finanziario.

Presso l'esecutivo opera l'*Office of Management and Budget* (Omb). I circa 600 esperti che lo compongono svolgono funzioni complesse, che vanno dalla prima formulazione del bilancio federale all'elaborazione di studi e proiezioni. Ma il dato più interessante dal nostro punto di vista è l'attività di controllo sull'amministrazione federale e sulle agenzie indipendenti.

Il Congresso può avvalersi dell'attività del *General Accounting Office* (Gao), probabilmente la più estesa e ambiziosa istituzione creata con l'obiettivo di assistere il legislativo nel monitoraggio dell'attività dell'esecutivo, dai dipartimenti centrali ai rami bassi dell'amministrazione. Istituito nel 1921[4] con compiti di magistratura contabile, il Gao ha via via allargato le sue funzioni e i suoi criteri di valutazione[5]. Per la sua lunga esperienza, per l'ampia autonomia di cui gode il suo presidente, il *Comptroller General*, che può contare su un mandato lungo 15 anni, per il numero (3200) e le competenze dei suoi ricercatori, per il budget di cui dispone (432 milioni di dollari nel 2002), per il volume e la credibilità[6] delle indagini svolte, il Gao merita un'attenta considerazione.

I prodotti

Anche per impulso delle riforme degli anni '90, il Gao ha via via diversificato il tipo di prodotti forniti al Congresso e al pubblico. In una scala che ha all'estremità più bassa l'*auditing* di tipo finanziario e all'estremo opposto l'analisi delle politiche pubbliche, il Gao è probabilmente il *watchdog* più attivo lungo tutto il continuum della valutazione. Inoltre, sempre più spesso il legislatore inserisce nei testi di legge le cosiddette 'clausole valutative', che subordinano la continuazione di una politica pubblica all'effettiva dimostrazione della sua utilità, affidandone la verifica al Gao.

Le garanzie per l'indipendenza politica

Concorrono a garantire l'indipendenza di giudizio del Gao molti fattori:

- la biografia del *Comptroller General* deve testimoniare la sua imparzialità ed equidistanza politica
- l'ampiezza temporale del suo mandato lo mette al riparo dal rischio di essere catturato dalla maggioranza parlamentare

---

[4] E' interessante notare che Gao e Omb (all'epoca *Bureau of the Budget*) sono stati istituiti dalla stessa legge, il *Budget and Accounting Act* del 1921 (Mosher, 1984 p. 168)

[5] L'imparzialità e la qualità delle ricerche sono certificate annualmente da una commissione esterna, con un'approfondita indagine a campione su alcuni degli studi prodotti

[6] "Quando il Gao diffonde un rapporto o quando i suoi funzionari sono chiamati a un'audizione davanti a una commissione del Congresso, è il direttore generale e il Gao come istituzione che stanno dietro quel prodotto" (Havens, 1992, p. 215)

- all'interno del Congresso, il Gao fa riferimento soprattutto alle due commissioni più 'governative'[7] (la *House Committee on Government Reform*[8] e la *Senate Committee on Governmental Affairs*), tradizionalmente animate da uno spirito *bipartisan*.

Le molteplici linee di controllo

Per effetto dell'attività di supervisione dell'Omb e del Gao, le amministrazioni sono sottoposte a una continua serie di controlli incrociati, secondo diversi criteri e diverse metodologie[9].

A questo schema, già non semplice, occorre aggiungere la complicazione generata dalla replica del modello a livello dei singoli stati dell'Unione. A questo proposito è interessante notare che molti statuti prevedono esplicitamente il divieto di iscrizione a partiti politici per il personale che opera nei *watchdogs* dei legislativi statali.

Le origini

Gli osservatori del caso americano concordano nell'attribuire questa complessa architettura alle idee che hanno ispirato il disegno istituzionale americano, a partire dai padri fondatori (Previts e Dubis Merino, 1998). In calce alle ricerche sulla *democratic accountability* americana è spesso posta la citatissima frase di James Madison: "*In framing a government to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself*" (Federalist 51).

Come è noto, il timore della concentrazione nelle mani di pochi delle leve del comando ha ispirato un disegno istituzionale basato non sulla separazione dei poteri, ma su un complicato gioco di *checks and balances* (Manin, 1994). Un sistema elettorale che ha prodotto ampi periodi di 'governo diviso' a sua volta ha contribuito a rendere molto articolate le relazioni tra gli organi costituzionali.

UK

Larga parte delle funzioni svolte negli Stati Uniti dal Gao in Gran Bretagna fanno capo al *National Audit Office* (http://www.nao.gov.uk/).

Anche nella presentazione che questo organismo fa di se stesso, il legame con il Parlamento è sottolineato con forza:

---

[7] Nel contesto americano, questo termine fa riferimento al complesso delle attività della sfera pubblica, non all'esecutivo

[8] "*The Committee's government-wide oversight jurisdiction and expanded legislative authority make it one of the most influential and powerful committees in the House. The Committee serves as Congress' chief investigative and oversight committee, and is granted broad jurisdiction because of the importance of effective, centralized oversight. Because it authorizes on a few agencies and programs, it is able to review government agencies and programs with an unbiased eye*" http://reform.house.gov/UploadedFiles/grchistory.pdf

[9] "*Regulatory agencies not only report to Congress, but also find themselves repeatedly wrangling with a variety of other actors and institutions, including the Office of Management and Budget, the White House, the courts, and the media*"

"*The National Audit Office scrutinises public spending on behalf of Parliament. We are totally independent of Government. We audit the accounts of all government departments and agencies as well as a wide range of other public bodies, and report to Parliament on the economy, efficiency and effectiveness with which government bodies have used public money. Our work saves the taxpayer millions of pounds every year*".

L'elevata istituzionalizzazione

Anche nel caso inglese, il grado di istituzionalizzazione di questo organismo è elevato:

- per la sua lunga storia, che risale al 1866, anno in cui fu istituita la figura del *Comptroller and Auditor General*, con la funzione di supervisione dei conti pubblici
- per l'autonomia di cui gode questa carica, il cui mandato non ha limiti temporali[10]
- per il numero dei suoi dipendenti (circa 800), che non fanno parte del *civil service*, ma rispondono direttamente al *Comptroller and Auditor General*
- per le risorse finanziarie, che sono fornite direttamente dal Parlamento
- per gli stretti rapporti con il *Committee of Public Accounts* della Camera dei Comuni, una commissione in cui i partiti sono rappresentati secondo l'ampiezza dei rispettivi gruppi, ma che per tradizione è presieduta da un membro dell'opposizione[11].

Le funzioni

Le funzioni del Nao (ma sarebbe più corretto dire del *Comptroller and Auditor General*) sono comprese entro un ventaglio che vede ad un estremo l'*audit* finanziario, sua missione originaria, e all'altro il *Value for Money Audit*, basato sulle famose tre 'E' che sono al centro dei precetti del *New Public Management: Economy, Efficiency, Effectiveness.*

Anche in questo caso, oggetto della valutazione sono tutti gli apparati amministrativi che per qualunque motivo gravano sulle casse dello stato. Il modello è replicato anche nelle regioni che hanno ottenuto una forte autonomia in seguito alla *devolution*, dal Galles alla Scozia, al Nord Irlanda.

E' interessante notare che la rilevanza del caso inglese è spesso sottovalutata dagli studiosi, in omaggio alla teoria che vuole i sistemi parlamentari, di cui il modello *Westminster* è l'emblema, meno autonomi e incisivi di quelli presidenziali nell'esercitare il controllo sull'operato degli esecutivi.

Variabili significative

Questa brevissima rassegna ci permette di delineare i tratti distintivi che differenziano tra loro le istituzioni per l'*oversight* dei legislativi:

- il mandato istitutivo

---

[10] "*The C&AG can only be removed from office by HM The Queen on an address from both Houses of Parliament*"

[11] "*The Committee chooses its own chairman, traditionally an Opposition member, usually with previous experience as a Treasury minister. Divisions in the Committee are very rare, generally occurring less than once a year*" http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/committee_of_public_accounts.cfm

- le risorse umane, finanziarie, legali
- le garanzie a difesa della neutralità politica
- la gamma degli strumenti e delle metodologie utilizzati
- l'ampiezza della platea delle amministrazioni sottoposte al loro controllo
- il potere di proporre correttivi e di controllare il loro recepimento
- le caratteristiche dell'interlocutore politico all'interno del parlamento.

Ma quando si passa dalla mera descrizione delle loro caratteristiche a un'analisi comparata delle condizioni che ne facilitano la crescita e degli effetti realmente prodotti sull'*accountability* democratica, cioè quando si tratta di formulare un'ipotesi sulle cause e sulle conseguenze dei diversi profili, le spiegazioni richiedono un salto di qualità in termini analitici.

Il salto è tanto più necessario perché dagli studi su questo tema emergono tre ipotesi per ampi tratti tra loro alternative, perché rinviano rispettivamente all'importanza:

- dei contesti istituzionali e dei sistemi elettorali
- delle tradizioni contabili e amministrative
- delle caratteristiche della *polity* che fa da sfondo all'attività di questi organismi

Il peso dell'impianto istituzionale

Questo tipo di spiegazione richiama l'attenzione sull'importanza delle formule costituzionali (parlamentarismo/presidenzialismo) e sui meccanismi elettorali, che possono legare in modo più o meno stretto la scelta dei parlamentari e la loro permanenza in carica alla scelta e alla sopravvivenza del capo del governo (Zucchini, 2002). Infatti è del tutto improbabile che un legislativo debole possa pretendere di svolgere un incisivo controllo sugli atti dell'esecutivo. Più in generale, i sistemi parlamentari hanno alcuni handicap nell'esercizio dell'*ex post accountability*:

> "*In the ideal-typical parliamentary system, ex post accountability is tenuous for three reasons. First, parliamentary democracy lacks institutional mechanisms for credible and measured enforcement of ex post oversight. Second, parliamentary systems (at least in their pure form) lack the capacity to determine when ex post sanctions would be appropriate. Third, party government implies that the parliamentary majority lacks motivation to impose ex post sanctions on downstream agents (..).Yet, the most important cause of the weakness of ex post accountability under parliamentarism lies in the greater prominence of political parties. As mentioned above, the institutions of parliamentarism empower political parties to an extent that is generally not found under presidentialism (..) The classical model of parliamentarism, such as the Westminster variety, places heavy reliance on ex ante control mechanisms, relative to ex post accountability. It does so through two critical and interrelated practices: (1) party government and (2) internal selection of agents*" (Strom, 2003)

Se, nonostante la debolezza dell'*ex post oversight*, i sistemi parlamentari nel giudizio di Strom danno maggiori garanzie in termini di *accountablity* rispetto ai sistemi presidenziali, questo risultato è da attribire alla maggiore semplicità della linea del comando, che permette l'esercizio del controllo *top-*

down in una gerarchia in cui è più chiaro chi deve obbedire a chi (v. anche Cox e McCubbins, 2001; Brehm and Gates 1997).

Il problema di queste spiegazioni è la tendenza alla tautologia e l'inaccuratezza descrittiva. Si consideri ad esempio il riduttivo giudizio sul caso inglese: "*In the Westminster model, this capacity (la funzione di ex post oversight) is almost entirely absent*" (Strom, 2003). Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, l'efficacia dell'*ex post oversight* può variare fortemente tanto all'interno dei sistemi presidenziali (Usa e Francia) quanto all'interno di quelli parlamentari (Uk e Italia).

Le tradizioni contabili e amministrative

I limiti dell'approccio neoistituzionalista diventano i punti di forza dei modelli che richiamano l'attenzione sul peso delle tradizioni amministrative. I dati più interessanti a questo riguardo sono quelli raccolti dalle organizzazioni internazionali che si propongono di promuovere la trasparenza nella gestione delle scelte pubbliche (Schedler, Diamond, Plattner, eds, 1999). Benché

- la trasparenza sia solo uno degli aspetti della *democratic accountability*
- la corruzione sia solo uno dei suoi fallimenti
- la percezione del grado di corruzione da parte degli osservatori privilegiati non coincida necessariamente con l'effetiva corruzione

tuttavia l'ampiezza dei dati raccolti e il numero dei paesi considerati permettono di cogliere aspetti spesso sottovalutati nelle comparazioni con un basso *n*. Tra questi, spicca l'incidenza del modello amministrativo inglese, basato su un'elevata deontologia professionale e sulla *common law* (La Porta et al. 1997). I paesi che in passato sono stati colonie inglesi sono percepiti come meno corrotti di quelli in passato governati dagli spagnoli o dai portoghesi, qualunque sia il loro attuale livello di sviluppo economico (Treisman, 2000). E in tutti questi paesi, dall'India all'Australia al Bangadesh, gli istituti per l'*auditing* finanziario dei bilanci pubblici hanno un lungo radicamento e un elevato prestigio (Clark, 1998). Vale la pena sottolineare che il nostro paese si caratterizza per un costante, alto livello di corruzione percepita[12].

Le caratteristiche della *polity*

Negli anni '90, da più settori di ricerca emerge una nuova considerazione per variabili più profonde e fluide, che hanno a che fare con la coesione e la qualità delle reti sociali. In genere, questa letteratura,

---

[12] "*In the 1996 TI (Transparency International, n.d.r.) regressions, Italy was the only country with a residual greater than 2 — in fact, Italy was 4.3 points more corrupt than predicted by the model! In 1997, Italy had a residual of 2.3 and was joined by Belgium, with a residual of 2.3. In 1998, Italy still had a residual of 2.3, Belgium's residual had fallen to 1.8, but the US was bringing up the rear with a residual of 1.8. The 1998 residuals are graphed in Fig. 1. Italy's level of corruption* 46 *remains anomalous*" (Treisman, 2000, p.)

che qui diamo per nota, viene riassunta sotto l'etichetta di 'capitale sociale'. Spesso, sullo sfondo di queste ricerche stanno interrogativi con evidenti risvolti prescrittivi. Si pensi ai problemi di:

- come garantire ai paesi che non hanno una tradzione liberale quella minima base di convenzioni implicite senza le quali non si va oltre l'economia del souck (Olson, 2000).
- come assicurare una produzione di beni pubblici capace di promuvere il benessere sociale (Ostrom, 1990).

Torneremo a riprendere tra breve i risultati di questi studi, sia perché la loro impostazione ha stretti legami con il tema della *democratic accountability*, sia perché il nostro paese è spesso citato come un esempio del fatto che, *coeteris paribus*, il senso civico e la capacità di tessere reti per garantire beni pubblici alla propria comunità può influire sul rendimento delle istituzioni politiche (Putnam, 1993).

3. Una definizione analitica del legislative oversight

Per valutare in maniera più precisa i contributi che provengono da queste diverse prospettive di ricerca, eventualmente per riutilizzarli, collocandoli entro un modello più comprensivo, a nostro avviso occorre dare contorni analiticamente più precisi all'oggetto della nostra indagine, il *legislative oversight*. Infatti è difficile andare avanti nella ricerca delle cause e delle conseguenze del suo sviluppo se non si passa da una tipologia meramente descrittiva, qual è quella indicata nel paragrafo precedente, a un'idea teoreticamente fondata delle differenze che possono fare problema. Questo passaggio richiede necessariamente una drastica semplificazione rispetto alle infinite sfumature che distinguono un caso dall'altro. Ma, se l'operazione è sensata, i vantaggi in termini di *insight* ripagano dei costi in termini descrittivi.

In questa prospettiva, il contributo delle teorie economiche rappresenta sicuramente un salto di qualità fondamentale.

Tra gli anni '80 e '90, gli studiosi che si sono occupati di questo tema hanno potuto attingere a diversi approcci teorici, dalla teoria dell'impresa (Jensen e Meckling, 1976) alla scienza delle finanze (Stein, 1990), dalla nuova economia istituzionale (Williamson, 1975) alla teoria dei giochi (Kreps, 1990). In genere, questa riflessione si rifà a una lettura del processo politico come sequenza di deleghe: dal cittadino ai suoi rappresentanti in parlamento e al governo, da questi alle amministrazioni. Alla base di questa impostazione stanno un insieme di assiomi identificati con il termine di teoria principale-agente (Laffont e Tirole, 1993; McMillan, 1992). Le sue assunzioni di base sono le seguenti.

Le teorie *principal-agent*

La complessità dei processi produttivi, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico, fa sì che quanti hanno un interesse alla realizzazione di un obiettivo, siano essi imprenditori o politici, non possano attuarlo se non attraverso un'organizzazione che richiede, per funzionare, l'impegno di molte

persone. Quando queste relazioni sono regolate da qualche forma di contratto, si crea un rapporto principale-agente. L'impresa e l'amministrazione pubblica sono i due contesti in cui è calata la maggior parte di questo tipo di studi. Ma anche il rapporto paziente-medico, studente-docente, automobilista-meccanico può essere analizzato con lo stesso schema.

Sia il principale, sia l'agente, sono attori razionali, orientati a massimizzare le rispettive utilità. Due dati caratterizzano la loro relazione:

- il non allineamento dei loro interessi: il principale vuole raggiungere i suoi obiettivi, mentre l'agente vede questo fine sono come uno strumento per acquisire benefici quali una retribuzione, un posto di lavoro, una pensione.
- l'asimmetria informativa: il principale ha un'idea vaga di 'come fare' e di 'quanto costa', mentre l'agente conosce tutti i trucchi per trarre il massimo vantaggio dall'ingaggio.

Più precisamente, le asimmetrie informative possono generare due paradossi, quello dell'azzardo morale e quello della selezione avversa. Azzardo morale significa che l'occasione fa l'uomo ladro. Selezione avversa significa mettere la faina a guardia del pollaio[13].

Principale e agente sono entrambi consapevoli della sfasatura dei rispettivi interessi e delle informazioni, e sanno che l'altro contraente cercherà di rafforzare la sua posizione. Teoricamente, il principale può ottenere la conformità dell'agente alle sue aspettative inserendo nel contratto tre tipi di clausole:

- può specificare i compiti con precisione
- può adottare un sistema di remunerazione basato sui risultati
- può prevedere incisive forme di monitoraggio e valutazione.

I problemi sorgono per il fatto che la stipula dei contratti e l'attuazione delle loro clausole non sono a costo zero (Williamson, 1985). E' costoso sia far disegnare a terzi i processi di produzione più efficienti, sia adottare metodi di monitoraggio e valutazione, sia far accettare questi vincoli agli agenti. Per confezionare il suo pacchetto contrattuale ottimale, il principale deve bilanciare le 'perdite da agente' con i costi di contrattazione e di implementazione dei controlli: un'operazione non facile, e comunque dai risultati incerti. Dunque, un coerente ed efficace pacchetto di incentivi è costoso da disegnare, da far accettare e da implementare (Moe, 1984).

Come abbiamo anticipato, in questo approccio le istituzioni possono essere concepite come anelli di una lunga catena di relazioni tra principali e agenti, che ha alla radice il principale per definizione, il cittadino-elettore-contribuente, che delega il potere di legiferare agli eletti in parlamento e all'esecutivo, che a loro volta delegano l'attuazione delle politiche all'amministrazione centrale, locale

[13] Le guardie forestali che incendiano i boschi non sono che la manifestazione più plateale della difficoltà che le istituzioni pubbliche incontrano nell'ottenere il rispetto degli impegni contratti.

e alle agenzie indipendenti, e delegano alla magistratura il potere di sorvegliare sul loro operato. Ogni anello della catena gode di una qualche discrezionalità, sia per effetto della divisione dei poteri costituzionali, sia come conseguenza delle competenze guadagnate sul campo, semplicemente facendo. I conflitti sugli obiettivi e le asimmetrie informative caratterizzano dunque ogni fase del *policy making* (Mitnick e Backoff, 1984; Thompson e Jones, 1986; Wood e Waterman,1994). Insomma, per quanto possa suonare sgradevole alle orecchie di un costituzionalista, delegare è un po' abdicare (Lupia e McCubbins, 2000). D'altra parte, senza deleghe e senza apparati è del tutto impossibile l'esercizio del governo (Lupia e McCubbins, 1998).

All''interno di questo *frame*, l'allestimento di organismi per l'*oversight* fornisce il vantaggio di un più stretto monitoraggio degli agenti, ma i 'terzi' chiamati a svolgere il ruolo di cani da guardia possono essere a loro volta fonte di nuovi paradossi, perché possono adottare loro propri criteri di valutazione, non precisamente coincidenti con quelli dei loro *principals* (Sutherland, 1993). Le teorie economiche della magistratura forniscono un vasto repertorio di situazioni di questo tipo (Shepsle, 1992; Shipan, 1997).

I limiti del modello

La nostra tesi è la seguente: le teorie *principal agent* hanno dato un contributo fondamentale per impostare in termini analitici il problema del *legislative oversight*. Ma i vantaggi della loro applicazione si sono andati restringendo dopo le riforme amministrative degli anni '90, perché le loro radici affondano in una idea di valutazione che in molti casi suona troppo ristretta e meccanica.

Si noti bene che questo rilievo non ha nulla a che vedere con le tradizionali critiche ai modelli razionali, cui in genere viene rimproverata una troppo drastica semplificazione delle caratteristiche degli attori. Il valore delle teorie – razionali e no - non dipende da una generica verosimiglianza dei loro costrutti analitici. I manichini utilizzati nei *crash test* condividono con i veri esseri umani ben pochi aspetti: ma quei pochi sono costruiti selettivamente proprio per darci informazioni su come si comporta un corpo umano in quel particolare frangente. Da questo punto di vista, il tocco di realismo ottenibile con l'aggiunta dei capelli o del rossetto, che tanto giova ai manichini delle vetrine, non migliora per nulla l'efficacia della simulazione.

Allora il problema non è se gli assunti postulati dalle teorie razionali rispecchino abbastanza fedelmente la realtà. Tutti i modelli sono brutali semplificazioni: questo vale per le teorie razionali, come per le metafore del bidone della spazzatura o dei triangoli di ferro. Il giudizio sul loro maggiore o minore realismo non può essere formulato in assoluto perché, qualunque significato si dia alla parola 'realtà', le sue molteplici facce la rendono inadeguata come semplice e immediato termine di paragone. Il giudizio ha senso solo con riferimento a ciò che i modelli intendono spiegare, predire o, almeno, monitorare (Friedman, 1953). I topini geneticamente modificati a occhio e croce somigliano all'uomo

molto meno di una scimmia. Eppure, ci permettono di capire gli effetti di certi farmaci sull'uomo meglio della sperimentazione sulle scimmie.

Dunque, a fare la differenza non è il realismo delle assunzioni, ma la loro capacità di attivare sonde capaci di penetrare processi altrimenti occlusi. Nella generazione di ipotesi per la comparazione delle strutture per la *democratic accountability*, questa semplificazione è stata molto utile, e non c'è motivo per ripudiarla[14].

Quel che a nostro avviso fa problema non è l'idea di attore razionale, ma l'idea di *oversight* presupposta da questi modelli. Sullo sfondo sta il concetto che valutare sia confrontare il mandato con le realizzazioni, cioè sia testare il grado di *enforcement* delle leggi, per individuare i responsabili di eventuali scostamenti. Alle orecchie di un'analista di politiche pubbliche, questa visione della valutazione suona gravemente riduttiva. E ci sono molti analisti di politiche pubbliche nel Gao o nel Nao.

Tornando alle metafore appena usate, può essere una strategia intelligente studiare come reagisce a una terapia antitumorale un topino. Ma l'oggetto dell'analisi deve essere un tumore, non un raffreddore. Va bene il manichino dei crash test: ma l'evento deve essere uno scontro, non un buffetto. Naturalmente non si può pretendere che un modello deduttivo restituisca l'infinita varietà di sfumature del dibattito epistemologico sulla valutazione. Ma nemmeno può discostarsene al punto da diventare un vuoto simulacro. La nostra ipotesi è che altri modelli economici, diversi da quello *principal-agent*, consentano di lavorare su un'idea di valutazione più ricca e più vicina a quella oggi utilizzata nei più avanzati esperimenti di *legislative oversight*.

4. I cambiamenti in atto

Dall'analisi dei bilanci all'analisi delle politiche

Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda sono probabilmente i paesi dove il *legislative oversight,* grazie al lungo radicamento storico, è evoluto verso le forme più originali e interessanti. Con una drastica semplificazione, possiamo distinguere tre fasi in questo sviluppo:

- il periodo del primo insediamento, dove il fuoco dell'analisi sono i conti pubblici, il criterio è quello della correttezza dei dati sulle entrate e le uscite, e gli strumenti sono mutuati dall'*audit* finanziario

[14] A queste osservazioni teoriche un comportamentalista disincatato potrebbe contrapporre non senza fondamento la critica opposta: attribuendo ai legislatori una razionalità economica, le teorie della scelta pubblica nobilitano indebitamente tendenze opportuniste e logiche di rapina che sarebbero severamente sanzionate tanto nei mercati, quanto nelle imprese ('pianisti', manipolatori dei gettoni di presenza, utilizzatori dei 'portaborse' per inconfessabili finalità...)

- il periodo dell'estensione del controllo all'operato delle amministrazioni, dove il fuoco dell'analisi è sull'efficienza dell'azione burocratica, il criterio è quello del fedele *enforcement* di direttive che seguono il flusso top-down e gli strumenti sono mutuati dal *New Public Managenet*
- il periodo in cui alle precedenti missioni si affianca la valutazione delle politiche pubbliche, dove il fuoco dell'analisi è il rapporto tra *policy design* e *policy implementation*, il criterio è l'adeguatezza dell'*outcome* e l'incisività dell'impatto, e gli strumenti sono mutuati dagli *evaluation studies.*

Come è facile immaginare, questa evoluzione non è avvenuta per sostituzione delle funzioni e delle metodologie precedenti, ma per diversificazione e integrazione, generando prodotti in cui si intrecciano logiche di indagine diverse.

Le funzioni originarie di controllo continuano ad essere svolte, secondo il classico approccio del *forward mapping*, per tenere sotto controllo gli anelli a valle nella catena del comando. Per questo tipo di sorveglianza, la metafora del cane da guardia può essere appropriata. Le relazioni tra controllore e controllato si basano sul potere di veto del primo rispetto alle scelte del secondo: senza il *placet* dell'organo che certifica i bilanci, gli impegni di spesa delle amministrazioni sono nulli[15]. Ma l'assunzione di nuove competenze ha notevolmente complicato questo quadro.

Il caso americano

Una narrazione analitica[16] degli ultimi 40 anni della valutazione istituzionale negli Stati Uniti dovrebbe considerare questi passaggi chiave.

All'inizio degli anni '60, per iniziativa del segretario alla Difesa Robert McNamara, l'esecutivo adotta il *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS), un metodo di gestione delle risorse finanziarie che, nelle intenzioni dei proponenti, doveva portare all'eliminazione di sprechi e inefficienze, trasformando il bilancio "da un ripetitivo processo per finanziare burocrazie permanenti, a uno strumento per decidere le finalità e i programmi del governo" (Schick, 1973[17]). All'interno di questo approccio, l'efficienza viene identificata nel rapporto tra risorse utilizzate e *output* fornito dalle amministrazioni pubbliche: numero di pratiche svolte, di controlli effettuati... All'Omb[18] viene pertanto chiesto di basare la formulazione del bilancio su questi dati, per garantire il miglior impiego del denaro pubblico. In questo quadro, la metafora di riferimento è quella del *rating*.

---

[15] Proprio perché incarna un effettivo potere di veto, la rimozione del ruolo del Nao dalla distribuzione dei *veto points* nel modello di Westminster può comportare una seria distorsione della sua accuratezza descrittiva

[16] Una narrazione analitica '*combines analytic tools that are commonly employed in economics and political science with the narrative form, which is more commonly employed in history*' (Bates et al 1998, p. 10)

[17] Cit. da Caiden (1990, p. .234)

[18] E' importante notare che l'Omb non appartiene allo staff della Casa Bianca, ma è l'unica agenzia presidenziale con una giurisdizione su ogni settore dell'amministrazione (Mosher, 1984)

Come gli studiosi di politiche pubbliche sanno bene, questa impostazione si è rivelata insostenibile nel medio periodo. Le ricerche di Aaron Wildavsky (1969 e 1975) hanno evidenziato la rozzezza e l'irrealismo delle assunzioni che la sostenevano, portando alla luce il peso delle contrattazioni politiche e dell'incrementalismo nelle scelte di bilancio[19]. Proprio grazie a questa riflessione, l'analisi delle politiche pubbliche ha potuto fare un passo avanti nella messa a punto di suoi autonomi strumenti di intervento.

Un'altra svolta nella 'diversificazione di prodotto' è stata realizzata nel 1981. A un mese dal suo insediamento, il presidente Reagan vara un *Regulatory Impact Analysis* (Ria) *Program* che obbliga le agenzie regolative a dimostrare, dati alla mano, che i benefici per la società delle loro norme sono davvero superiori ai costi che vengono imposti, sotto forma di maggiori oneri e di perdita di competitività dei prodotti americani (Tolchin, 1987). All'agenzia incaricata di garantire la sicurezza nei luoghi di lavoro (*Occupational Safety and Health Administration*: OSHA) fu chiesto di calcolare qual era il costo sopportato dal sistema produttivo per salvare una vita umana rispetto a ciascuno degli agenti potenzialmente pericolosi (amianto, carbone, polvere del cotone..). Le resistenze dell'agenzia, che ricorse alla Corte Suprema, e il tipo di calcoli con cui cercò di dimostrare l'economicità delle norme di tutela, ponendo dal lato dei benefici i risparmi per il settore sanitario, assicurativo, previdenziale, fornirono materiali per una controversia di straordinario interesse dal punto di vista giuridico, etico, politico, economico, sanitario (Noble, 1987)[20]. A difesa dei manager pubblici scese in campo la stessa *National Academy of Public Administration*, preoccupata per la loro delegittimazione e demoralizzazione.

Oltre a essere contestato per il metodo, da molti considerato sbilanciato verso la *deregulation*, questo programma era considerato illegittimo, perché affidava il ruolo di revisore delle valutazioni all'Omb, organo dell'esecutivo, così restringendo la larga autonomia di cui avevano fino a quel momento goduto le agenzie indipendenti. Le versioni successive del *Regulatory Impact Analysis Program* hanno in parte mitigato questi aspetti, estendendo il ruolo di supervisione del Congresso.

Gli anni '90 iniziano con un ampio esperimento per dare nuove risposte al problema dell'*accountability* democratica.

Nel 1992 è pubblicato un volume, *Reinventing Government*[21], di David Osborne[22] e Ted Gaebler, divenuto in breve il manifesto della riorganizzazione amministrativa. A distinguere questa

---

[19]Come ebbe a dichiarare Tom Peters, riferendosi al ministro della difesa McNamara, primo propugnatore del PPBS, "Tutta la mia vita è un tentativo di esorcizzare la società dal demone di Robert Mcnamara" (1997)

[20]La Corte Suprema legittimò le resistenze opposte dall'agenzia, e stabilì che, quando il legislatore aveva dichiarato la salute dei lavoratori un bene la cui tutela è soggetta soltanto ai limiti delle tecnologie esistenti, aveva implicitamente sancito il superamento del criterio dell'efficienza economica. Successive sentenze hanno tuttavia limitato la portata di questa decisione

[21]L'ansia di costringere questo contributo entro i tranquillizzanti binari dell'ortodossia amministrativa ha portato i curatori

impostazione dai precedenti, analoghi tentativi, è una marcata impostazione *bottom-up*, che assegna alle comunità locali e agli ultimi anelli della catena gerarchica istituzionale un ruolo fondamentale nella concreta risoluzione dei problemi di interesse collettivo.

Nel 1993, il vicepresidente degli Stati Uniti Al Gore presenta un Rapporto sulle prestazioni della nazione, dal titolo: "Dagli incartamenti[23] ai risultati: creare un governo che lavori meglio e costi meno" (*National Performance Review*, 1993). Nello stesso anno, questi stessi obiettivi ottengono la ratifica legislativa con il *Government Performance and Results Act* (GPRA). Proposte di riforma di questa ampiezza difficilmente hanno un'unica matrice teorica. E, infatti, in entrambi questi testi, accanto ad affermazioni molto innovative, si trovano riferimenti a obiettivi che appartengono al bagaglio più tradizionale della scienza dell'amministrazione e del *public management.* E tuttavia alcuni tratti meritano un'attenta considerazione, perché rappresentano il tentativo più ambizioso di inserire la valutazione entro un nuovo *frame*.

Innanzi tutto, al centro della valutazione non sta più *l'output* delle amministrazioni, i loro prodotti, ma l'*outcome*, i risultati effettivamente conseguiti nel migliorare le condizioni dei destinatari.

In secondo luogo, le proposte sono pervase da una netta impostazione antimanageriale, che ha tra i suoi ispiratori autori quali Peter Drucker (1969 e 1985), Edwards Deming (1986), Tom Peters e Robert Waterman (1982). In questo contesto, non sono risparmiate frecciate polemiche verso la fitta rete di istituzioni sorte per razionalizzare, programmare, controllare, a partire dal *General Accounting Office* e dal *Office of Management and Budge*t, accusati di avere trasformato la valutazione in ulteriori scartoffie destinate a distogliere gli uffici periferici dal confronto con le concrete esigenze degli utenti.

A questa involuzione è contrapposto un processo di sperimentazione dal basso, attraverso Squadre e Laboratori di Reinvenzione, con l'intento di ridare voce a chi lavora in prima linea, a diretto contatto con i problemi della gente: "Sono le persone che lavorano accanto ai problemi che possono sapere meglio di chiunque altro come risolverli" (*National Performance Review*, 1993, p. 38 trad. it.).

Infine, l'intersezione tra risultati della valutazione e processo di bilancio perde ogni automatismo: l'impatto è rinviato al 1999, con l'intento non di punire, ma di richiamare le amministrazioni a un uso responsabile del denaro pubblico.

Benché queste iniziative siano state promossse dalla Presidenza degli Stati Uniti, la loro approvazione da parte del Congresso ha sensibilmente allargato le funzioni del Gao. Infatti il GPRA richiede alle amministrazioni e alle agenzie di individuare i loro obiettivi strategici e di esplicitare gli indicatori

---

dell'edizione italiana a cambiarne il titolo in "Dirigere e governare": la prima frase del volume, "Abbiamo scelto un titolo audace per questo libro", risulta così incomprensibile

[22]David Osborne, nelle note autobiografiche, sottolinea di essere stato consulente di importanti *leaders*, tanto repubblicani quanto democratici

[23]*Red tape* nel testo inglese

attraverso i quali possano essere verificate le loro *performance*. L'attività di controllo su questa valanga di dati è affidata al Congresso, che la implementa attraverso il Gao.

Prima di chiudere questa veloce ricostruzione storica, occorre accennare al conflitto attualmente in corso tra Omb e Gao. Nella primavera del 2002, all'impianto del GPRA, che secondo molti osservatori dava comunque segni di cedimento, si è sovrapposta un'iniziativa dell'*Office of Management and Budget*, volta a implementare un punto del programma di governo del Presidente. Alle agenzie e alle amministrazioni è imposto un *formal effectiveness rating* dei loro programmi. Così, alla valutazione del GPRA, gestita dal Gao, si è affiancata la valutazione attraverso il *Program Assessment Rating Tool* (PART), gestita dall'Omb. Obiettivo dichiarato di queste valutazioni è l'impatto diretto sul processo di bilancio, con la riduzione dei fondi agli uffici che hanno *rating* negativi e un incremento per quelli con *rating* positivi[24]. Il dibattito attualmente in corso all'*Efficiency and Financial Management Subcommittee* del *Government Reform Committee* della Camera (http://reform.house.gov/GEFM/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=2159) presenta spunti di grande interesse per il nostro tema[25].

Che cosa insegna questa storia

L'evoluzione del prodotto

Per l'analista di politiche pubbliche, il linguaggio accattivante oggi usato dagli organi di *oversight*, con il ricorrere di termini quali *creativity*, *innovation*, *performance*, *result* .. di per sé racconta ben poco delle trasformazioni effettivamente avvenute: come ci hanno insegnato March e Olsen (1989), le riforme amministrative spesso sono un esercizio di innovazione che riguarda più la retorica e l'autolegittimazione dell'azione dei burocrati che il suo effettivo orientamento. E tuttavia i messaggi contano, soprattutto quando sono emessi dalla Presidenza degli Stati Uniti e sono articolati e diffusi da media quali il Gao e l'Omb[26].

Le nostre ipotesi possono essere riassunte in questi termini:

- Negli ultimi decenni, gli organi per l'*oversight* all'interno delle istituzioni hanno sensibilmente diversificato il ventaglio dei loro prodotti. Mosher (1984), nella sua dettagliata ricostruzione storica, ha messo in evidenza come sia il Gao sia l'Omb abbiano potuto sopravvivere alle profonde

---

[24] Lo schema prevede una valutazione su tre livelli: rosso (riduzione dei fondi), giallo (mantenimento degli attuali), verde (aumento).

[25] V. Gao, *Performance Budgeting. Observations on the se of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal ear Budget*, January 2004, http://www.gao.gov/new.items/d04174.pdf

[26] Noi italiani siamo in una posizione particolarmente favorevole per cogliere l'importanza dei messaggi, perché possiamo verificare lo stridente contrasto tra la retorica del *reinventing government* e quella delle riforme Bassanini (Regonini, 1998)

trasformazioni intervenute negli ultimi 80 anni solo adattandosi continuamente ai nuovi contesti, che ridefinivano le teorie, le metodologie, le aspettative dei cittadini e dei politici circa l'intervento pubblico.

- In questo processo, gli organismi non hanno avuto un semplice ruolo reattivo, di risposta rispetto alle nuove esigenze del committente, ma hanno saputo interpretarle, modellarle, reinventarle, mettendo a frutto le asimmetrie informative che penalizzano l'istituzione mandataria.
- Infatti, nella valutazione istituzionale la concreta definizione del prodotto è condizionata solo marginalmente dai vincoli formali, quali la divisione costituzionale dei poteri e il mandato definito dalle leggi originarie. Al cuore della relazione tra istituzione politica e organo valutante sta la produzione di una qualche *usable knowledge* (Cohen e Lindblom, 1979). E se i politici hanno l'ultima parola in fatto di ciò che è '*usable*', altri sono gli attori dai quali dipende la certificazione di quel che è *knowledge.*
- Più precisamente, è impossibile capire il senso dell'evoluzione dell'*oversight* istituzionale senza fare riferimento a un terzo tipo di attore: le comunità epistemiche (Haas, 1992) dei valutatori, costituite da quanti si occupano di questo tema dall'interno delle università, delle *think tanks*, delle società di consulenza, associazioni professionali. Infatti è da questa comunità che provengono le idee, gli avalli, le critiche, le censure circa i metodi adottati da questi organismi. La nostra veloce ricostruzione storica dimostra che per molti versi discipline quali la *policy analysis* e la *program evaluation* hanno elaborato e affinato i loro strumenti proprio riflettendo sui successi, sui limiti o sui fallimenti della valutazione istituzionale.

Il ruolo delle *epistemic communities*

Se le comunità epistemiche hanno un ruolo tanto importante nello stabilire la plausibilità, se non la scientificità, dei metodi per la valutazione, da una storia del 'valore della valutazione' è lecito attendersi qualche spunto per capire l'evoluzione dei prodotti offerti dagli organismi per l'*oversight* istituzionale.

E' ormai tradizione identificare nella storia degli *evaluation studies* quattro tappe:

- la prima, orientata alla misurazione di dati, per verificare la forza delle relazioni tra cause e effetti
- la seconda, orientata alla descrizione, per verificare come interagiscono tra loro interessi e obiettivi spesso non facilmente armonizzabili
- la terza, orientata al giudizio, per stabilire la sensatezza dei fini e dei mezzi
- la quarta, costruttivista, orientata a portare alla luce le assunzioni di valore e le teorie che fanno da sfondo a una politica pubblica e alla sua valutazione (Guba e Lincoln, 1989; Shadish et al., 1991;).

Evidentemente non è possibile qui entrare nel merito di un percorso per altro molto articolato e sofferto.

Ma un dato va comunque sottolineato: è opinione comune tra gli studiosi di valutazione che questa storia abbia portato a un crescente, radicale ripudio di due aspettative:

1. che attraverso questo mezzo sia possibile stigmatizzare come negativi gli scostamenti tra il disegno originario di una politica pubblica e la sua implementazione: gli scostamenti non sono di per sé fallimenti
2. che sia possibile assegnare la responsabilità dei veri fallimenti individuando all'interno della rete degli implementatori i motori immobili di distorsioni, ritardi, fraintendimenti: le responsabilità fluiscono dall'alto al basso, dal basso all'alto, e trasversalmente.

Come è evidente, esiste una stretta correlazione tra questa severa autolimitazione e lo sviluppo degli *implementation studies*, che già nel 1983 sono collocati su precisi binari dal lavoro di Wildavsky, Pressman, Browne e Maione, che definiscono l'implementazione come evoluzione, come adattamento, come esplorazione. Quando si ragiona in termini di politiche pubbliche, occorre prendere atto del fatto che nell'implementazione "*discretion is both inevitable and necessary*" (Majone e Wildavsky, 1979, p. 175).

> "*Because the implementability of a policy decision cannot be comprehensively considered during policy formulation, there will always be uncharted territory in the implementation process. Implementers forge new links in unpredicted environments. They are pioneers*" (Browne e Wildavsky, 1983, p. 219).

Ma se l'implementazione è un processo di scoperta, se la discrezionalità è insieme insopprimibile e necessaria, allora la puntuale esecuzione del mandato ricevuto non può essere il valore di riferimento. L'obbedienza non è sempre una virtù: in molti casi, perseverare ad applicare una legge che dà segni di volgere al tramonto è un segno di stupidità, non di efficienza.

Il risultato di questa vicenda intellettuale è per certi versi paradossale. Nel momento in cui le istituzioni politiche fanno così largo affidamento sulla capacità dei tecnici di valutare le *performance* delle amministrazioni e l'impatto delle politiche, i valutatori tendono a dare una lettura molto modesta dei loro strumenti e invitano a ridimensionare l'utilizzabilità dei loro prodotti.

> "La gente comune, i funzionari e gli intellettuali sembrano tutti desiderosi di assegnare colpe, errori, responsabilità. E pertanto si pongono domande del tipo 'Chi l'ha fatto?' 'Chi ha preso la decisione?' 'A chi è venuta l'idea?'. Nella soluzione dei problemi sociali, questi sono interrogativi assurdi perché, qualunque sia l'esito, questo deriva da complesse interazioni tra innumerevoli partecipanti dotati di influenza, per la maggior parte molto distanti dal luogo e dal tempo della decisione" (Lindblom, 1990, p. 5).

Ma davvero questo senso del limite riduce il valore del nuovo prodotto fornito dai valutatori? Dato che le teorie razionali insegnano a guardare con sospetto a spiegazioni basate sull'autolesionismo, questa domanda acquista una rilevanza cruciale.

Il valore della valutazione modesta

La vicenda del *reinventing government* dimostra che negli Stati Uniti, a differenza di quanto avviene nell'Europa continentale, 'c'è mercato' per un tipo di valutazione istituzionale molto lontana dai precetti del *New Public Management*. Per avere un'idea della distanza che separa la valutazione tradizionale da questa prospettiva *bottom-up*, proviamo a immaginare l'effetto di frasi del genere nella presentazione delle riforme Bassanini:

> "Gran parte di quello che definiamo *management* consiste nel rendere difficile alle persone svolgere il proprio lavoro" (*National Performance Review*, 1993, p. 42 trad. it.)

> "Nel tentativo di controllare praticamente qualsiasi cosa, siamo diventati talmente ossessionati dal dettare come le cose dovrebbero essere fatte - regolamentazione del processo, controllo degli input - al punto da ignorarne l'esito, i risultati. (...). Nel pubblico, la teoria aziendale non è sufficiente" (Osborne e Gaebler, 1992, p. 47 e p. 55 trad. it.)

> "Chi lavora in prima linea conosce meglio il lavoro e il modo di renderlo più efficiente dei manager che stanno a Washington" (*National Performance Review*, 1997, p. 2).

L'elenco delle qualità che danno valore a questo tipo di valutazione suonano familiari a uno scienziato sociale: riflessività, consapevolezza, scoperta di nuove prospettive, apprendimento, capacità di individuare i *network* degli attori significativi (de Jong, Ahrweiler, Windrum, 2000).

Certo, non si può pensare che il Gao valuti il bilancio degli Stati Uniti con criteri costruttivisti, post-moderni, ermeneutici. Ma nemmeno si può pensare che i suoi analisti ignorino le critiche alla valutazione *top-down* formulate da tre generazioni di studiosi o che non sappiano dell'esistenza di modelli economici alternativi a quello *principal-agent*[27].

Torniamo per un momento a quest'ultima teoria. Com'è noto, la sua forza sta nel fatto di spiegare le relazioni tra livelli gerarchici come intersezione delle diverse strategie di attori razionali che cercano di cogliere le opportunità generate dalla complessità organizzativa.

Che una lettura più modesta della valutazione sia nell'interesse degli organi per l'*oversight* istituzionale, può essere plausibile. Infatti questo approccio allinea i loro prodotti alle indicazioni delle

---

[27] Le straordinarie biografie dei valutatori istituzionali meriterebbero da sole una ricerca. Si veda ad esempio il sito web di Paul Posner al *Johns Hopkins Institute for Policy Studies*, dove insegna in un master in Public Policy: "*Dr. Posner holds a Ph.D. in political science from Columbia University. He is Director of Federal Budget Issues for the U.S. General Accounting Office where he leads GAO's work on federal budget policy and processes and provides support to the Congress through reports, testimonies and briefings (...). He is the incoming Chair of the public budgeting and financial management section of the American Society for Public Administration and is a Fellow of the National Academy of Public Administration".* In questo sito, Posner presenta così il senso del suo impegno: "*I have devoted my career to the idea that ideas matter in public policy. As a "pracademic", I have been both an observer and a participant in policymaking at the federal and local levels and have been both purveyor and consumer of ideas in these different roles (..). I try to convey my own enthusiasm for the importance of the process and the potential role that analyst can play, drawing on my own experience of 23 years working for the Congress*"

http://www.jhu.edu/~ips/mpp/faculty/posner.html (febbraio 2004)

epistemic communities di riferimento, li solleva dallo scomodo ruolo di 'dare i voti' alle amministrazioni e allenta la loro responsabilità nell'individuazione dei destinatari dei tagli di bilancio. Ma perché mai l'organo politico di riferimento dovrebbe avere un qualche interesse ad 'acquistare' un *oversight* con queste caratteristiche?

Di nuovo, è alle teorie dell'impresa di matrice economica che occorre guardare per trovare una risposta a questo interrogativo. Infatti non è detto che per l'imprenditore lo stretto controllo sugli agenti, con la precisa specificazione dei loro incarichi, sia il modo più efficiente per gestire i problemi identificati con il termine di 'dilemmi manageriali'. Quando i contesti sono in rapida evoluzione, l'incertezza è elevata e l'innovazione diventa una necessità, per l'imprenditore diventa prioritario incoraggiare la sperimentazione di nuove soluzioni, la scoperta di nuovi prodotti. Il riferimento d'obbligo è ovviamente al contributo della 'scuola austriaca': alla teoria del processo di mercato (Kirzner, 1973), a quella della conoscenza locale (Hayek, 1948), a quella dell'imprenditorialità come innovazione (Schumpeter, 1942).

E tuttavia, grazie alle recenti ricerche sulle imprese che meglio hanno saputo riqualificare la loro presenza su mercati molto turbolenti, queste tesi sono state rielaborate e contaminate al punto che la loro impostazione è ormai parte integrante delle teorie economiche dell'impresa.

Come ad esempio mette in evidenza Charles Sabel, molte delle aziende più dinamiche rispondono all'incertezza dei mercati adottando forme di *learning by monitoring* non distanti per ispirazione dalla valutazione *bottom-up*:

> "*..modern firms operate on pragmatist, not principal-agent principles. Instead of trying to resolve ambiguity by creating clear goals (the province of the principal) and clear roles for achieving them (the responsibilities of the agents), these firms accept that ends and means are mutually defining. Hence initial choices of each must be corrected, and corrected again, in the very effort to realise the projects they embody*" (Sabel, 2001, p. 124; v. anche Helpera, MacDuffieb e Sabel, 2000).

La *governance* policentrica

Questa evoluzione ha significative analogie con i cambiamenti intervenuti nel legame che collega le istituzioni politiche ai loro organi di *oversight*.

Alla fine degli anni '60, Lowi dava una lettura molto negativa degli amplissimi margini di autonomia deliberativa goduti dalle agenzie indipendenti. Questo modo di fare le politiche senza fare le leggi (Lowi, 1979, p. 92) è da lui considerato come una forma di abdicazione del parlamento, capace di provocare la fine della democrazia liberale. Una tale lettura delle relazioni interistituzionali è in sintonia con la tesi secondo la quale '*delegation is abdication*', su cui si basano i tradizionali modelli dell'*oversight* legislativo e la stessa teoria principale-agente.

Ma questa impostazione è completamente ribaltata dalle teorie sulla *democratic governance* che si sono affermate negli anni '80 e '90, producendo una sorta di scongelamento delle categorie su cui si regge l'*oversight* tradizionale.

Qui di seguito accenniamo a tre accezioni di questo concetto:

- *governance by networks*: le reti di *policy*, per essere efficaci, devono realizzare una tale integrazione tra attori di diritto pubblico e attori di diritto privato (imprese, terzo settore, interessi organizzati..) da porre molti dubbi sulla possibilità di imputare ai primi precise inadempienze nell'attuazione delle politiche;
- *multilevel governance*: da questa prospettiva, l'intreccio tra amministrazioni che afferiscono a diversi livelli di governo diventa così stretto da rendere opache le responsabilità di un singolo apparato;
- *polycentric governance*, basata su giurisdizioni che si sovrappongono e competono tra loro. In questo modello, il più ambizioso e innovativo, le competenze non sono assegnate in modo esclusivo, ma sono potenzialità che possono essere colte da diversi livelli istituzionali: chi ha più filo, tesserà più tela[28]. Anche in questa logica, l'intraprendenza richiesta alle amministrazioni difficilmente può essere valutata con riferimento esclusivo al mandato ricevuto dalle istituzioni rappresentative.

Se queste sono le coordinate che definiscono in termini sia descrittivi sia prescrittivi le 'nuove sfide per il governo delle società complesse', il quadro in cui operano gli attori istituzionali è nettamente ridefinito: a legare gli uni agli altri non è solo una catena di deleghe, ma è soprattutto una rete su cui transitano conoscenze, contrattazioni, feedback sugli effettivi risultati delle innovazioni.

Secondo Sabel, l'applicazione del *learning by monitoring* all'interno del settore pubblico crea le condizioni per una *exprimentalist accountability* che rende inadeguati sia i tradizionali metodi per l'*oversight* istituzionale, sia le tradizionali relazioni tra l'organo politico e la sua agenzia valutativa.

In questo contesto, il modello *principal-agent* appare gravemente inaccurato tanto in termini predittivi, quanto in quelli prescrittivi. Per questa teoria, la con-fusione equivale a una perdita di efficienza per il sistema. Infatti a ogni stadio del processo di produzione di una politica gli agenti si trovano ad avere sopra di sé dei principali con caratteristiche perverse, perché sono numerosi, hanno interessi divergenti, e cambiano nel corso del tempo: tutti elementi che depongono a sfavore della forza del controllo (Wilson, 1989; Mashaw, 1997). La teoria predice che il groviglio di principali e agenti fornisce il contesto ideale per strategie opportuniste, in cui i vincoli sono rinsaldati o allentati a seconda delle convenienze, vere o presunte, con effetti negativi per non solo per la d*emocratic*

---

[28] Qualcosa di simile è stato tentato in Italia con la riforma del Titolo V della Costituzione, che prevede ambiti di legislazione concorrente. Per ora, l'unico effetto significativo di questa innovazione è la valanga di ricorsi inoltrati alla Corte Costituzionale.

accountability, ma anche per l'efficacia dell'azione pubblica (Epstein e O'Halloran 1999; Moe e Caldwell, 1994)[29].

Rispetto a queste nuove definizioni di *governance*, ampiamente interiorizzate (o generate?) dagli *implementation and evaluation studies* dell'ultima generazione, tanto la funzione del *traffic light* quanto quella del *fire alarm*, care ai teorici del modello principale-agente, si rivelano del tutto inadeguate. Infatti la valutazione a più elevato valore aggiunto per l'istituzione politica non è quella fornita da prodotti che si ispirano alla logica del controllo di gestione, ma è data da analisi che utilizzano i dati sull'implementazione per scoprire nuovi vincoli e per sondare nuove opportunità (Jasanoff, 1990). Se il prodotto non è l'*oversight*, ma l'*insight*, un fedele guardiano non serve a nulla (Guba e Lincoln, 1989, pp 260 -262). Dal cane da guardia pretendi che stia dalla tua parte; dal ricercatore, pretendi che abbia uno sguardo libero da condizionamenti. Detto in altre parole, il contratto che lega un'istituzione politica (ma anche un'impresa) al suo organo di valutazione può assumere forme diverse, perché diverse sono combinazioni di clausole di mutua convenienza.

Se negli Stati Uniti lo spazio per questa impostazione è più largo che altrove, è perché il *learning by monitoring* ha radici che affondano direttamente tanto nella filosofia istituzionale di questo paese, quanto in quella civile. Dunque, appare del tutto fondato qualificare, come Sabel fa, questa nuova forma di '*exprimentalist accountability*' tanto con l'aggettivo *neo-Madisonian* quanto con quello *pragmatist*.

Perché neomadisoniana

Si confrontino tra loro queste due citazioni:

> "*The experimentalist accountability established by problem-defining legislation and the broad grant of problem-solving authority to local entities could nonetheless be considered a neo-Madisonian generalisation of the original design for three reasons (...). First, it too harnesses a form of competition among institutions to ensure that they all act in the public interest (..). Second, instead of seeing deliberation as possible only in the exceptionable circumstances of insulated chambers, neo-Madisonianism emphasises the capacity of practical problem- solving activity to reveal new possibilities in everyday circumstances (..). Like the older federalism, neo-Madisonianism lays the foundation for a resilient mutual accountability between centre and locality, dispassionate expert and engaged citizen*" (Sabel, 2001)

---

[29] Come abbiamo visto, questa stessa impostazione è adottata da Strom per spiegare la presunta maggiore efficienza dei sistemi parlamentari: "*A (..) notable feature of parliamentary democracy is the* ***singularity principle*** *(single or non-competing agents for each principal; a single principal for each agent), which sets parliamentarism apart from other constitutional designs (e.g., United States presidentialism). It implies that for each principal there is a single (though not necessarily individual or unique) agent, or a set of non-competing agents. Parliamentary democracy in its pure form thus implies an absence of competition among agents. In similar fashion, agents are not empowered to check one another. Westminster democracies seem to approximate this conception, and may indeed have served as the model for Laver and Shepsle's (1996) conception of parliamentary government: an executive branch organized into a set of mutually exclusive jurisdictions, each headed by a single and supreme minister exercising jurisdictional dictatorship"* (Strom,)

"*(In a federal system, n.d.r.) coordination (..) does not necessarily imply a coordinator. Under an operative federalism, coordination occurs by interaction among many governments, not by intellectual cogitation by a single one. Federalism means mutuality, not hierarchy, multiple rather than single causation, a sharing instead of a monopoly of power. One can determine if the federal beast is alive only by wheter it kicks – and then whom it kicks and who kicks it back*" (Wildavsky, 1992, p. 142)

Sullo sfondo sta un'idea di *democratic accountability* basata non solo sulla separazione dei poteri, ma su una ridondante rete di *checks and balances,* descritta con malcelato orgoglio da Wildavsky (1992, p.77) come "*this Noah's Ark called American Government (with two of everything), and this Tower of Babel called federalism and separation of power (with no one knowing who is in charge)*".

Perché pragmatista

Nelle ricerche sull'implementazione e la valutazione, riemerge costantemente l'impostazione tracciata da Dewey nel 1939 nel volume *Theory of Valuation*[30]. E' questa ascendenza che rende il ribaltamento del 'normale' rapporto tra obiettivi e risorse disponibili, tra disegno e implementazione, così com'era stato codificato nel modello *top-down*, non una stranezza post-moderna, ma un atto di buon senso (Putnam, 2002; Smiley, 1992; V. Ostrom, 1977). Come scrivono Browne e Wildavsky, "*What we want depends on what we can get. Resources affect obiectives (..). Learning is not only a matter of means – how to achieve pre-fixed objectives – but also of ends, i.e., learning to educate our preferences"* (1983, p. 223). Insomma, se *delegation is abdication*, *implementation is exploration*: tutto un'altro discorso.

In questa prospettiva, non sono i *fire alarm* a servire, ma piuttosto è la capacità di "*listen to the cries of the wounded*" (William James[31]): un dovere etico e una prova di intelligenza, quando i feriti possono votare.

Possibili equivoci

Arrivati a questo punto, è indispensabile dissipare alcuni possibili equivoci.

Innanzi tutto, il nostro argomento non mira a sostenere che i processi decisionali istituzionali e le relazioni tra legislativo, esecutivo, amministrazioni, agenzie indipendenti seguono prevalentemente flussi *bottom-up*. Non è questo il nostro obiettivo. Né ci interessa utilizzare i processi cognitivi evidenziati dal pragmatismo per contestare gli assiomi dell'individualismo metodologico.

A noi interessa dimostrare che nelle istituzioni americane (e, secondo Sabel, nel governo inglese) 'c'è mercato' non solo per l'*audit* finanziario o per la verifica delle *performance* amministrative, ma anche

---

[30] Una storia analitica dell'intreccio tra pragmatismo e teoria del governo dovrebbe dare adeguato risalto alla straordinaria collaborazione tra Dewey e Bentley, da cui è nato il volume *Knowing and the Known* (1945)

[31] cit. da Putnam, 2002, *http://staff.washington.edu/dalexand/Putnam%20Readings/14_CHAPTER_7.pdf*, p. 20

per un altro tipo di valutazione, molto vicino a quello preferibilmente offerto dalla comunità epistemica dei valutatori[32].

Il secondo equivoco da chiarire riguarda il senso della nostra analisi. Noi non ci proponiamo di dimostrare che la storia delle idee fornisce tracce con un potere esplicativo superiore a quello delle teorie razionali. Vogliamo solo dare un esempio di come un dialogo più attento tra queste due prospettive possa fornire spunti di reciproca utilità. Da un lato, una teoria razionale della valutazione costretta a rimuovere 40 anni di evoluzione del suo oggetto di studio è di ben scarso interesse. Dall'altro, una lettura della storia dell'*institutional oversight* basata esclusivamente sull'evoluzione dei paradigmi non è credibile quando il committenti sono il Congresso o il governo degli Stati Uniti. Dunque, non un abbandono delle teorie razionali, ma una loro ripresa su basi più solide.

5. Il gioco della valutazione

La nostra tesi è che, come si può parlare di un *implementation game* (Bardach, 1979), così possa tornare utile ragionare sui fattori che strutturano l'*evaluation game*.

La ricostruzione deve considerare l'insieme delle relazioni da cui dipende il successo o il fallimento dei valutatori:

- il rapporto con l'istituzione politica di riferimento
- il rapporto con la comunità epistemica
- il rapporto con le amministrazioni valutate
- il rapporto con gli altri organi di valutazione distribuiti nel settore pubblico.

Per capire i vincoli e le risorse in gioco, conviene partire dalle buone, vecchie domande alla base di ogni modello economico: che tipo di attore è il valutatore, che valori produce, e che funzione di utilità ha? Per rispondere a questa domanda, a nostro avviso occorre tornare all'idea di *usable knowledge* di Cohen e Lindblom (1979). Infatti due priorità sembrano particolarmente significative per chi fa questo lavoro: la credibilità scientifica e la concreta incisività, spesso chiamata 'salienza'[33].

> "***Credibility*** *refers to whether an actor perceives information as meeting standards of scientific plausibility and technical adequacy (..).*
>
> ***Salience*** *refers to the relevance of information for an actor's decision choices, or for the choices that affect a given stakeholder" (...)*[34]" (Cash et al, 2002, p. 5)

---

[32] Del resto, già nel 1983 Browne e Wildavsky citano un documento ufficiale del Gao per spiegare l'importanza del *learning to learn* (p. 241)

[33] Dalle pagine web del Gao: *"Reliability describes GAO's goal for how its work is viewed by the Congress and the American public. GAO produces high quality reports, testimony, briefings, legal opinions, and other products and services that are timely, accurate, useful, clear and candid"* (http://www.gao.gov/values/cvrelia.html)

[34] Anche Wildavsky sottolinea lo stesso concetto, ma in modo più brutale: "L'uomo della valutazione cerca conoscenze,

In un rapporto speculare rispetto a questi due valori stanno i due incubi di ogni valutatore:

> "***weak methodology***- *Validity and credibility are endangered by problems of proper procedure* (..)
>
> ***irrelevance*** – *Research findings either lack timeliness or would not, in any event, make a difference to decision making"* (Browne e Wildavsky, 1983, p. 184).

Dunque, fare valutazione significa stabilire continui compromessi tra credibilità e salienza. Più l'*output* è rigoroso, più rischia di finire intonso in qualche polveroso scaffale. Più risponde alle sollecitazioni del committente, o del 'dibattito politico', più rischia di essere screditato dalla comunità scientifica.

Detto in altri termini, se il valore della valutazione è la produzione di *usable knowledge*, il giudizio circa ciò che è effettiva conoscenza è in larga misura monopolio della comunità epistemica di riferimento, mentre il giudizio sull'utilizzabilità è monopolio dell'organo politico committente. Questa doppia autenticazione mette il valutatore nella scomoda posizione di un Arlecchino servo di due padroni. Ma il conflitto tra il valore della salienza e quello della credibilità scientifica non è una costante, bensì è una variabile che dipende dal modo in cui è concepita la missione valutativa in gioco. Qui di seguito contrapponiamo due tipi di giochi: quello della valutazione tradizionale e quello del *learning by monitoring.*

Il gioco della valutazione tradizionale

L'idea di valutazione che fa da sfondo a impostazioni tipo PPBS, RIA o PART è probabilmente quella che costringe il valutatore al più basso punto di *trade off* tra utilizzabilità e conoscenza. E tuttavia è quello nettamente preferito dal suo committente, che attraverso questo tipo di valutazione può raggiungere due preziosi obiettivi:

- usare il *rating* per legittimare la riallocazione di risorse pubbliche e per giustificare la diversa durezza dei tagli alle amministrazioni
- usare il *rating* per scaricare ex post sui valutatori le responsabilità di eventuali errori allocativi o regolativi.

Questa impostazione mette in grave difficoltà il valutatore per due motivi.

In primo luogo, lo costringe ad adottare metodologie con una scarsissima reputazione scientifica. Nessun valutatore può dire con un'unica formula, valida per tutti i casi, che cosa è più efficiente fare davanti a differenze nell'*output* o nell'*outcome*: tagliare i fondi a disposizione delle amministrazioni inefficienti, o aumentarli? Come nessun medico può dire – senza conoscere il paziente – se davanti a una febbre elevata è meglio fare un bagno freddo o stare al caldo, così le conseguenze di queste due

---

ma cerca anche potere. Il suo desiderio di fare del bene è congiunto alla sua volontà di agire da una posizione di potere: e l'uno è inutile senza l'altra" (1992, p.231).

strategie sono marcatamente sensibili al contesto. In alcuni casi, la prima condanna l'amministrazione inefficiente a una *performance* ancora più povera. In altri, può rappresentare una salutare lezione. Ovviamente è molto sensato fare della distribuzione dei fondi una variabile dipendente dalle *performance* dei destinatari. Ma in che modo, è questione che va disarticolata a livello di singola *policy*, se non di singola amministrazione.

In secondo luogo, il valutatore si vede costretto ad avallare un'idea del processo di bilancio assolutamente non credibile. Come infatti hanno ampiamente dimostrato Wildavsky (1969 e 1975) e, con riferimento al caso inglese, Heclo e Wildavsky (1974), il bilancio non è l'esito di un processo tecnico, ma di uno eminentemente politico: nessuna istituzione delegherà mai integralmente ai tecnici la sua formulazione, ma li userà come utili idioti per presentare le decisioni più impopolari.

Il gioco del *learning by monitoring*

Per il valutatore, processi del genere di quelli innestati dal *Reinventing Government* e dal GPRA creano le condizioni per un *trade off* molto più conveniente tra conoscenza e utilizzabilità, perché gli permettono di far marciare a lungo insieme credibilità scientifica e rilevanza:

- l'approccio *bottom-up* gli permette di dare voce alle 'amministrazioni a livello di strada', riducendo al minimo le frizioni con i valutati
- il collegamento con i tagli di bilancio perde automaticità e permette migliori motivazioni
- la maggiore sintonia con la comunità epistemica gli facilita la collaborazione con gli altri centri di valutazione disseminati nel settore pubblico e privato.

Se nell'Europa continentale un prodotto di questo tipo non ha alcun mercato presso le istituzioni politiche, quel che abbiamo detto a proposito della sua affinità con l'ispirazione madisoniana e con il pragmatismo lo rendono decisamente meno indigesto per un politico americano. E slogan accattivanti quali 'la reinvenzione del governo', accompagnati dall'alleggerimento delle scartoffie e delle arcane regole del *New Public Management*, si vendono bene sul mercato elettorale[35].

I margini di ridefinizione della valutazione

Dunque, nel gioco della valutazione i ruoli e i *payoff* non sono assegnati una volta per tutte dal mandato giuridico che lega un organo di *oversight* alla sua istituzione politica di riferimento, ma possono essere ridefiniti, soprattutto grazie alla compatta pressione della comunità epistemica costituita da:

- le associazioni professionali
- le università

[35] Il loro più autorevole alfiere, Al Gore, nel 2000 ha perduto la corsa alla Casa Bianca, ma ha conquistato la maggioranza dei voti popolari

- le *think tanks*[36]
- le società di consulenza
- le *umbrella organizations* che aggregano a livello nazionale e internazionale[37] gli organismi di *oversight* istituzionale

Tutti questi soggetti hanno un preciso interesse ad inserirsi nel gioco della valutazione avocando a sé il giudizio circa la fondatezza scientifica dei metodi: il settore pubblico è infatti il miglior mercato di sbocco dei loro prodotti, siano questi costituiti da attività di formazione, da ricerche, da consulenze.

Grazie al sostegno di questo circuito, cementato da molte appartenenze sovrapposte, i valutatori istituzionali hanno margini di iniziativa per ridefinire la loro funzione:

- con le audizioni, i rapporti, gli studi possono cercare di condizionare il lato della domanda, esercitando un'azione di 'educazione del consumatore', tanto più incisiva quanto più condivisa dalla *epistemic community*[38]
- possono cercare di selezionare i loro interlocutori politici (commissioni parlamentari, dipartimenti ministeriali..) per trovare le orecchie più sensibili ai loro messaggi
- possono stabilire canali di comunicazione con la miriade di altri centri di valutazione disseminati nell'amministrazione, per dimostrare che, in una logica di governo della complessità, sono possibili anche equilibri cooperativi. Questa strategia ha margini di successo crescenti quando si passa dalle questioni ipermacro (come fare il bilancio degli Stati Uniti) a quelle meso, che riguardano singole aree di *policy*.

---

[36] Secondo James Smith, "'*Think tank*' è un'espressione abbastanza amorfa per descrivere la varietà di assetti che questa nazione di inventori e sperimentatori di istituzioni ha escogitato, nel corso del ventesimo secolo, per far pesare nelle questioni pubbliche la competenza tecnica, l'intuizione informale e il giudizio politico" (1989, p. 178)

[37] v. INTOSAI, *International Organization of Supreme Audit Institutions*, (http://www.intosai.org/1_defaue.html) che '*groups together the SAIs of 183 countries and is ranked as an advisory organisation to the United Nations*' e Eurosai, *European Organisation of Supreme Audit Institutions* (http://www.eurosai.org/home.html), "*grouping together 45 Supreme External Control Institutions on the European continent*". L'Italia è rappresentata in questi organismi internazionali dalla Corte dei Conti

[38] Nel pieno della polemica sull'affidabilità delle fonti informative che hanno fornito giustificazione alla guerra in Iraq, il 5 febbraio 2004 il Direttore della Cia George Tenet ha scelto la Georgetown University per impartire una lezione su '*The Nature of the Business': "Before talking about Iraq's weapons of mass destruction, I want to set the stage with a few words about intelligence collection and analysis—how they actually happen in the real world. This context is completely missing from the current public debate.*

- *By definition, intelligence deals with the unclear, the unknown, the deliberately hidden. What the enemies of the United States hope to deny, we work to reveal.*
- *The question being asked about Iraq in the starkest of terms is: were we "right" or were we "wrong."*
- *In the intelligence business, you are almost never completely wrong or completely right"* http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/tenet_georgetownspeech_02052004.html

- possono promuovere la loro idea di valutazione ricorrendo alla comunicazione diretta con i cittadini. A questo proposito occorre notare che internet ha ridotto drasticamente i costi di accesso ai prodotti degli organi di *oversight*.

Le defezioni

Dunque, dobbiamo aspettarci un continuo spostamento dei prodotti dei valutatori istituzionali lungo una direttrice 'postmanageriale', come viene spesso auspicato nei dibattiti accademici?

No. Come in ogni buon gioco, anche nel gioco della valutazione non ci sono vincitori predestinati. Più precisamente, è sempre in agguato la possibilità che qualche attore defezioni per ottenere vantaggi immediati, o per ridurre costi incombenti.

Consideriamo in primo luogo la comunità epistemica. Finora ne abbiamo parlato al singolare. E in effetti, rispetto ad alcuni obiettivi di fondo, quali la difesa dell'indipendenza dei giudizi scientificamente motivati dal ricatto politico e l'aumento del numero degli analisti nelle amministrazioni pubbliche, la rete dei valutatori si muove compatta. Ma quando il riorientamento della valutazione ha come logica conseguenza l'esubero di personale con professionalità divenute obsolete, allora le cose cambiano:

> "La maggiore riduzione di personale sarà concentrata nelle strutture di controllo e di gestione dei livelli intermedi, laddove è maggiormente sentito il vincolo dell'amministrazione pubblica: supervisori, personale di direzione, specialisti dell'acquisto, contabili e revisori dei conti" (dalla presentazione di Al Gore, *National Performance Review*, 1993, p. 23 trad. it.[39]).

Com'è facile immaginare, supervisori, personale di direzione, specialisti dell'acquisto, contabili e revisori dei conti hanno, ciascuno per la propria professione, loro specifiche comunità epistemiche, assolutamente decise a vendere cara la pelle, screditando sul piano scientifico la svolta impressa all'*institutional oversight* e 'sensibilizzando' i politici circa i rischi della riforma.

Passiamo ora a considerare la rete dei centri di valutazione istituzionale. Anche tra questi attori esistono ampi margini per la convergenza degli obiettivi. C'è il comune interesse a resistere alle pressioni dei politici, che chiedono strumenti di immediato utilizzo per legittimare le decisioni più impopolari. C'è il senso di una comune missione, la *democratic accountability*, per conto e nell'interesse dei cittadini (Mosher 1984). Persino il Gao e l'Omb che, come abbiamo visto nella veloce ricostruzione storica, sono spesso su fronti contrapposti, tuttavia nel corso degli ultimi decenni hanno costantemente ridotto le distanze tra i rispettivi approcci (Mosher 1984 p. 164).

Ma, nonostante tutto, anche questa rete è esposta a defezioni. Quando il politico è pressato dall'esigenza di assumere decisioni impopolari, torna ad avere una marcata esigenza di analisi

---

[39] Tra le linee guida della riforma figura infatti l'obiettivo di eliminare "i troppi esperti in arcane regole di bilancio, personale, acquisto e finanza" e di "ridurre il controllo di gestione" (National Performance Review, 1993, p. 44 e 334 trad. it.)

immediatamente spendibili per giustificare le scelte allocative o regolative più sofferte. In queste circostanze, capita spesso che un organo di *oversight* rompa il cartello, attirato dalla prospettiva di influenzare con i suoi prodotti le decisioni politiche, con tutto quel che ne deriva in termini di prestigio, risorse, visibilità. Se l'istituzione politica di riferimento sa dare spazio a queste speranze, i dubbi sulla correttezza metodologica possono finire relegati sullo sfondo. In questi casi, la rete dei valutatori istituzionali si smaglia, lacerata dalla competizione per l'aggiudicazione del ruolo di 'valutatore ultimo'.

6. Conclusione

La moderna teoria dello stato si basa sulla metafora della macchina, formulata da Hobbes. Come spiega Carl Schmitt,

> «*Certes, la première décision métaphysique appartient à Descartes, et à cet instant où il a pensé le corps humain comme une machine, et l'homme entier, constitué d'un corps et d'une âme, comme un intellect dans une machine. La transposition de cette conception sur l'«homme en grand», l'«État», était à portée de main ; elle fut effectuée par Hobbes. Mais elle a conduit, comme nous l'avons montré, à ce que désormais l'âme elle-même de l'«homme en grand» se transforme en une partie de la machine*» (Schmitt, ristampa del 2002, p. 100)

Le teorie razionali della scelta sociale hanno in larga parte demolito questa concezione umanoide dello stato e questa visione meccanicistica delle decisioni pubbliche. Il teorema dell'impossibilità di Arrow inserisce una distanza irriducibile tra la logica della scelta individuale e la logica della scelta collettiva. (Riker 1982; Olson 1965). La teoria *principal-agent* segna un'altra importante incrinatura, perché ammette che gli esecutori non siano ingranaggi, ma attori con loro proprie strategie. E tuttavia l'idea di decisione pubblica sottesa al modello *principal-agent* è ancora irrimediabilmente meccanicistica. La teoria e la pratica della valutazione delle politiche pubbliche ci insegnano che possiamo definire meglio l'intelligenza della democrazia (Lindlom, 1965).

Cash David, Clark William, Alcock Frank, Dickson Nancy, Eckley Noelle e Jäger Jill (2002), *Salience, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making*, paper, John F. Kennedy School of Government Harvard University, http://ksgnotes1.harvard.edu/research/wpaper.nsf/rwp/RWP02-046/$File/rwp02_046_clark.pdf

Clark Gordon, Prior Jonson Elizabeth, CaldowWayne (1997), *Accountability and Corruption: Public Sector Ethics*, Sydney: Allen & Unwin

de Jong Simone, Ahrweiler Petra, Windrum Paul (2000), *Evaluation and Knowledge Production*, paper http://www.uni-bielefeld.de/iwt/sein/papern13.pdf

Guba E. e Lincoln Y. (1989), *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications, Newbury Park, CA.

Haas Peter M. (1992), *Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in "International Organization", Vol. 46, n. 1, pp. 1-35

Helper Susan, MacDuffie John Paul e Sabel Charles F. (2000), *Pragmatic Collaborations: Advancing Knowledge While Controlling Opportunism*, in "Industrial and Corporate Change", Vol. 9, 3, pp. 443-483Jasanoff, S. (1990). *The fifth branch: science advisors as policymakers*, Cambridge, MA: Harvard University Press

Kirzner, Israel. *Competition and Entrepreneurship*, Chicago: The University of Chicago Press, c. 1973

Lindblom Charles E. (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment*, New York: The Free Press

Majone Giandomenico e Wildavsky Aaron (1979), *Implementation as Evolution*, in Pressman Jeffrey e Wildavsky Aaron (a cura di), *Implementation,* op. cit., pp. 163-180 (3° ed. 1983)

March James G. e Olsen Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press. Trad. it.: *Riscoprire le istituzioni*, Bologna, Il mulino,1992

Mosher, Frederick C. (1979). *The GAO: The Quest for Accountability in American Government,* Boulder, CO: Westview Press.

Mosher, Frederick C. (1984). *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.

National Performance Review (1993), *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Washington, D.C.: Government Printing Office. Trad. it.: *Creare una pubblica amministrazione che lavori meglio e costi meno*, Rimini: Maggioli, 1995

Olson Mancur (2000), *Power and Prosperity*, Basic Books, New York, 2000

Ostrom Elinor (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press

Previts, Gary John and Barbara Dubis Merino (1998), *A History of Accountancy in the United States: The Cultural Significance of Accounting,* Ohio State University Press

Putnam Hilary (2002), *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy and Other Essays*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press

Sabel Charles F. (2001), *A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism*, OECD, http://www.oecd.org/dataoecd/15/0/17394484.pdf

Schedler Andreas, Diamond Larry e Plattner Marc F. (eds) (1999), *The Self-restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, London: Lynne Rienner Publishers.

Schmitt Carl (1938), *Le Léviathan dans la doctrine de l'État de Thomas Hobbes*, Paris : Éditions du Seuil, (ristampa 2002)

Smiley Marion (1992), *Moral Responsibility and the Boundaries of Community: Power and Accountability from a Pragmatic Point of View*, Chicago: University of Chicago Press.

Strøm Kaare (2003), *Agency and Parliamentary Democracy*, in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press

Sutherland S.L. (1993), *Independent review and political accountability: should democracy be on autopilot?,*in "Optimum: The Journal of Public Sector Management", 24: 23-41

Treisman D (2000), *The Causes of Corruption: a Cross-National Study*, in "Journal of Public Economics", 76, 3, 399-457

Wildavsky Aaron (1975), *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little, Brown. Trad. it.: *Bilancio e sistema politico,* Milano: Franco Angeli, 1978

Wildavsky Aaron (1969), *Rescuing Policy Analysis from PPBS*, in "Public Administration Review", Vol. 29, n. 2, pp.189-202

Zucchini Francesco (2002), *Vincoli ed opportunità per le attività di controllo del legislatore regionale*, paper