

L'efficacia dell'azione pubblica: preferenze individuali, interesse pubblico e servizi.

di Michele Morciano¹

*“- Ma signori - disse don Gaetano al ministro e al presidente - spero non mi darete il dolore di dirmi che lo stato c'è ancora...Alla mia età, e con tutta la fiducia che ho avuto in voi, sarebbe una rivelazione insopportabile. Stavo così tranquillo che non ci fosse più...” (L. Sciascia, *Toto Modo*, Einaudi, 1974, p. 115).*

Introduzione - 1. Preferenze individuali e programma politico - 2. Funzione politica, funzione legislativa e interesse pubblico - 3. Funzione legislativa, servizi pubblici e politica fiscale - 4. Il valore economico dell'interesse pubblico - 5. Il ciclo politico-amministrativo e i diversi tipi di efficacia - 6. L'efficacia dell'azione pubblica - 6.1. Le valutazioni ex-ante ed ex-post dell'efficacia - 6.2. La stima della funzione di causalità - 7. La valutazione ex-ante dell'efficacia - 7.1. L'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) - 8. La valutazione ex-post dell'efficacia - 8.1. Scostamenti e misure correttive - 8.2. Pianificazione strategica, controllo di gestione e la Verifica di Impatto della Regolamentazione (VIR) - Conclusioni.

Introduzione.

In questo contributo intendiamo sviluppare il tema dell'*efficacia*, il più “elusivo” tra i principi generali a cui deve richiamarsi l'azione amministrativa, per via di una sua intrinseca difficoltà di definizione metodologica e per la complessità della sua misurazione, che non può che essere effettuata al di fuori dell'amministrazione, nella società, dove dovranno essere conseguiti i risultati voluti, dovendo per di più assicurare anche la “neutralità” delle metriche e degli stessi processi di valutazione. D'altro canto, il principio di efficacia è forse il più importante tra quelli che caratterizzano l'azione pubblica, dato che è su di essa che sostanzialmente si misura la validità dell'intervento pubblico.

Il recupero di efficienza e di efficacia della macchina amministrativa è tra gli obiettivi, impliciti o espliciti, spesso associati ad iniziative di riforma dell'amministrazione pubblica; tuttavia, ben di rado, si va oltre i generici richiami ad una amministrazione più saldamente ancorata a questi principi - richiamati dalla Costituzione stessa² - e tra le misure proposte è sovente difficile rinvenire quelle esplicitamente indirizzate a porre l'amministrazione in grado di soddisfarli.

L'efficacia va riferita agli effetti che le politiche pubbliche producono nel tessuto della società, dunque agli effetti prodotti nella società dagli strumenti (servizi) che sono impiegati per attuare concretamente quelle politiche e la sua valutazione non può che basarsi su di una esplicita e misurabile correlazione tra gli *obiettivi* dell'azione pubblica e i *risultati* attraverso di essa ottenuti. Essa è valutabile in termini di soddisfacimento delle preferenze-obiettivo degli individui, incorporate nel programma politico e nelle politiche pubbliche e dipende anche dai meccanismi politico-istituzionali e amministrativi che definiscono il rapporto tra interesse pubblico e servizi pubblici.

¹ Desidero ringraziare Giuseppe Cammarota, Gaetano D'Auria e Augusto Ninni per i loro commenti ad una precedente stesura del lavoro avvertendo, tuttavia, che la responsabilità per ogni rimanente errore rimane unicamente dell'autore.

² L'art. 97 della Costituzione fa esplicito riferimento ai principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione e il principio di efficacia può essere considerato come “una declinazione” del buon andamento, cfr. ad es., Cammarota G., *Il principio del “buon andamento” e la riforma dei controlli amministrativi interni*, relazione presentata al Convegno Gruppo San Martino, Università di Bologna, Bologna, 2000. L'efficacia è esplicitamente posta dalla Legge 7 agosto 1990 n. 241 tra i principi generali alla base dell'attività amministrativa.

Le determinanti dell'efficacia risiedono nei meccanismi politico-istituzionali-amministrativi attraverso cui, partendo dalle preferenze individuali dei cittadini, si definiscono le politiche pubbliche e i loro obiettivi e si dà loro concreta attuazione: per evidenziare le determinanti dell'efficacia occorre dunque ricostruire le fasi del ciclo politico-amministrativo attraverso cui vengono definiti gli obiettivi dell'amministrazione, in modo da poter confrontare i risultati effettivi con quelli attesi e poter valutare per questa via l'efficacia dell'azione pubblica³.

Il nostro obiettivo non è certo quello di proporre un modello teorico organico delle molteplici relazioni che si instaurano tra preferenze individuali e azione pubblica attraverso i più diversi e complessi piani di interazione, (socio-economico, politico, istituzionale, amministrativo, economico, etc.), quanto quello di giungere ad una soddisfacente quanto sintetica descrizione delle *determinanti* dell'efficacia dell'azione pubblica e delle modalità per una sua misurazione. Questo contributo è dunque focalizzato sulle determinanti dell'efficacia, siano esse conseguenza dei meccanismi politico-istituzionali attraverso cui si definisce l'interesse pubblico, o dipendenti dalla stessa azione pubblica.

E' nostra convinzione che le valutazioni di efficacia dell'azione pubblica non possano essere considerate come una sorta di *optional*, per cui le politiche pubbliche sono "giuste" di per sé a prescindere dai loro effetti nella società: non solo la legittimazione di una politica deriva, infatti, dalla sua efficacia⁴, ma essa è anche fondamento dello stesso principio di legalità⁵.

1. Preferenze individuali e programma politico.

Dato che l'efficacia si valuta in termini di risultati/obiettivi, il primo passo consiste, necessariamente, nel definire il percorso politico-istituzionale che, partendo dalle preferenze individuali, assicura la definizione degli obiettivi.

La società esprime bisogni individuali e collettivi (preferenze) che, attraverso la sintesi politica e la funzione legislativa, si traducono nell'interesse pubblico⁶. Il nostro primo obiettivo è dunque quello di porre in relazione i *bisogni individuali e collettivi con una configurazione obiettivo della società misurabile attraverso opportuni indicatori*.

³ Il nostro approccio, nel ricostruire il ciclo politico-amministrativo, si ispira principalmente a quei paradigmi "razionalisti-funzionali" - ovviamente adeguatamente contestualizzati - che rappresentano i processi di formazione e valutazione delle politiche in termini di "fasi" tra di loro concatenate attraverso i meccanismi politico-istituzionali e l'interazione tra i poteri. Il modello "razionalista-per-fasi" non è certo sufficiente ad esprimere la notevole complessità dei processi politico-amministrativi, di cui si può tener conto solo attraverso un approccio multidimensionale, che non può certo essere costretto all'interno di un paradigma così semplificato, ma, allo stesso tempo, esso ci consente di evidenziare quegli elementi che contribuiscono a determinare l'efficacia dell'azione pubblica. Tali paradigmi, che affondano le proprie radici nei ruoli weberiani della politica e della burocrazia e che derivano le loro modellazioni dai contributi di numerosi autori, sono ampiamente analizzati e discussi, ad esempio, in Parsons W. D., *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, 1995, che contiene un'ampia rassegna dei differenti approcci e dei modelli di analisi dei processi di formazione e valutazione delle politiche pubbliche.

⁴ Nell'ambito delle analisi di Public policy risulta ben chiara la strettissima correlazione tra efficacia e legittimità delle politiche pubbliche come ci viene ricordato, ad esempio, da W. Parsons, "Policy is the strategy by which goals are reached. Whether a policy is right or wrong does not come into it, what matters in the end is that which the policy is designed to achieve. Therein lies the only real source of legitimacy as effectiveness.", cfr. Parsons W. D., *Public Policy...*, cit., p. 42.

⁵ Risulterà del tutto evidente come l'analisi dell'efficacia dell'azione pubblica largamente coincida con la valutazione delle politiche pubbliche; l'enfasi dell'analisi verrà tuttavia mantenuta sul principio di efficacia e sulle sue determinanti.

⁶ L'interesse pubblico è costituito dall'insieme di quegli interessi collettivi o generali - derivazioni delle preferenze individuali - che sono incorporati in una legge. Ciò che contraddistingue l'interesse pubblico non è tanto la generalità degli interessi tutelati, quanto il fatto che questi siano tutelati attraverso una norma di legge: è attraverso la legge dunque che viene stabilito quali interessi (preferenze) individuali / collettivi costituiscono l'interesse pubblico, cfr., ad es., Corso G., *Manuale di diritto amministrativo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006.

L'insieme dei bisogni avvertiti nella collettività consente di prefigurare una società diversa da quella attuale, una società ovviamente migliore, nella quale tali bisogni vengono soddisfatti in misura maggiore⁷.

L'obiettivo di una società diversa e migliore dell'attuale può essere definito per mezzo di un insieme di indicatori che fissano le caratteristiche desiderate della società. Tali indicatori rappresentano i valori desiderati, o le qualità desiderate, associate agli elementi caratterizzanti la configurazione obiettivo della società: essi riguardano i comportamenti dei singoli soggetti, i bisogni e altre qualità che caratterizzano la società desiderata⁸. Ovviamente, la società desiderata risulterà diversa dall'attuale e le *differenze* tra quest'ultima (la società nella configurazione corrente) e quella desiderata (la società nella configurazione a tendere), possono essere misurate attraverso le *differenze* che esistono tra i valori che gli indicatori assumono nella configurazione obiettivo e in quella corrente⁹.

La *distanza* (la *misura* delle differenze) che separa le due configurazioni della società, definisce il *cambiamento* che deve aver luogo nella società attuale per trasformarla in quella desiderata e tale distanza può essere misurata attraverso opportune metriche. L'insieme degli scostamenti (misurabili) che definiscono le differenze tra la società desiderata e quella corrente, definisce (pur se non univocamente) il "percorso" che deve essere compiuto per trasformare la società corrente in quella desiderata: attraverso gli scostamenti è possibile definire gli interventi da porre in essere nella società attuale per ricondurla alla sua configurazione desiderata.

Sulla base della misurabilità delle differenze tra le configurazioni corrente e desiderata della società, possiamo definire un *programma politico*. Esso è definito dalla *configurazione obiettivo della società e dal percorso necessario a raggiungerla*, cioè dagli obiettivi e dagli interventi necessari a trasformare la società corrente in quella desiderata¹⁰.

⁷ Assumiamo l'ipotesi della confrontabilità delle preferenze individuali, almeno la loro ordinabilità, la possibilità di prefigurare ordinamenti sociali diversi, anch'essi confrontabili, e quindi l'ordinabilità delle configurazioni sociali, tra le quali è possibile esprimere una preferenza ("Funzione del benessere sociale"). Vedi anche la successiva nota n. 10.

⁸ Bisogni materiali, ma anche diritti, doveri, opportunità, etc., definibili attraverso, ad esempio, i livelli desiderati di istruzione, di criminalità, di salute pubblica, etc., che riguardano singoli soggetti o varie componenti della società, come ad esempio, la famiglia, i giovani, i consumatori, le imprese, etc..

⁹ La possibilità di definire le preferenze individuali attraverso un insieme di indicatori di natura quantitativa o qualitativa e in grado di esprimere in forma confrontabile anche i *valori*, non è certo impossibile nella realtà, anche se certamente risulterebbe molto complessa. Si tratterebbe di definire per ogni situazione sociale, economica ed etica caratterizzanti uno stato della società, degli indicatori tali da rendere possibile un confronto tra diverse situazioni. Se ciò risulta abbastanza semplice per gli indicatori di stato socio-economico, la definizione di indicatori in grado di identificare possibili valori etici (o morali) risulterebbe di certo più complessa, ma tutt'altro che impossibile. Tramite gli indicatori non si offrono, ovviamente, giudizi di valore, ma ci si limita a rilevare, ad esempio, la presenza o meno di regole che disciplinano comportamenti eticamente rilevanti. Possiamo, infatti, ipotizzare che a ciascun valore etico (o morale) corrispondano determinate caratteristiche, ad esempio, di natura sociale, politica o istituzionale che, insieme, definiscono il comportamento della società rispetto a quel determinato valore. Anche i valori che caratterizzano la configurazione-obiettivo della società possono dunque essere rappresentati per mezzo di un insieme di indicatori.

¹⁰ Il tema molto complesso qui trattato riguarda la possibilità di definire preferenze collettive sulla base delle preferenze individuali, preferenze collettive che possono poi essere "formalizzate" in un programma politico e, successivamente, tramite la funzione legislativa, nell'interesse pubblico. Il tema dell'aggregazione delle preferenze individuali/collettive è un tema centrale della teoria economica (non solo) ed è stato soprattutto sviluppato attraverso le teorie dell'Economia del benessere (*Welfare economics*), fondamentale perché collegata ai criteri alla base dell'intervento dello stato nell'economia e quindi a base della politica economica. La maggiore difficoltà teorica risiede nell'assunto di "non confrontabilità" (o possibilità di ordinamento) delle preferenze individuali e dunque nelle regole di aggregazione e nella possibilità di poter definire ordinamenti sociali confrontabili, (graduatoria degli "stati del mondo"), formalmente esprimibili attraverso una Funzione del benessere sociale. Tra i temi sviluppati dall'Economia del benessere particolarmente rilevanti anche per le analisi di Public policy, ricordiamo, ad esempio, il criterio paretiano dell'efficienza e la teoria delle votazioni. Ai fini della nostra analisi, (data l'inconfutabile evidenza della formazione di programmi politici basati *anche* sull'aggregazione di preferenze individuali), assumiamo le ipotesi di confrontabilità e di ordinabilità delle stesse, la possibilità di costruire ordinamenti sociali e quella di scelta di programmi politici

Un programma politico è dunque espressione di una sintesi dei bisogni esistenti nella collettività (preferenze individuali e collettive) e si manifesta nelle iniziative concrete da mettere in atto per soddisfare tali bisogni: esso rappresenta una sintesi delle preferenze sociali e dei correlati interventi di cambiamento, sintesi che viene realizzata dalla politica¹¹.

Un programma politico è definito dal valore che gli indicatori assumono nella configurazione obiettivo della società, (o dagli scostamenti tra valori correnti e desiderati), insieme alle misure correttive da adottare per trasformare la società attuale in quella desiderata. E' attraverso gli scostamenti che si definiscono gli obiettivi delle politiche e i loro strumenti.

2. Funzione politica, funzione legislativa e interesse pubblico.

Aggregazioni diverse di preferenze individuali producono configurazioni sociali diverse. Dal loro confronto con la configurazione attuale possiamo derivare programmi politici diversi che si prefiggono di perseguire diverse configurazioni obiettivo della società.

L'acquisizione e la sintesi delle preferenze individuali e la definizione dei programmi politici è compito della *funzione politica*. La politica (i partiti politici) svolge una funzione rappresentativa della società, sintetizzando i bisogni (preferenze) della collettività in un *programma politico* che prefigura una società diversa (migliore) dall'attuale. Il compito della politica è dunque quello di comprendere i bisogni collettivi e soprattutto la loro evoluzione e produrre una visione a tendere della società che incorpora tali preferenze. Diversi partiti politici rappresentano insieme diversi di preferenze collettive, cioè diverse configurazioni obiettivo della società e dunque diversi programmi politici¹².

I soggetti della società devono poter scegliere un unico insieme di preferenze collettive verso cui tendere, affinché la società funzioni in modo ordinato (funzione di governo)¹³. Tramite i

alternativi (scelta tra ordinamenti sociali alternativi) attraverso le votazioni. Su questi temi cfr., ad esempio, Arrow K. *Social Choice and Individual Values*, Wiley and Son, New York, 1951; Sen A., *Collective Choice and Social Welfare*, Oliver & Boyd, London, 1970; inoltre, Just R., Hueth D.L., Schmitz A, *The Welfare Economics of Public Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, nonché Caffè F., *Politica economica. Sistematica e tecniche di analisi*, Boringhieri, Torino, 1966, e Acocella N., *Fondamenti di politica economica*, Nuova Italia Scientifica, Roma, 1994.

¹¹ Un programma politico è certamente il risultato di una sintesi di preferenze individuali e/o collettive, (la *causalità* della sintesi ci viene anche ricordata dalla Costituzione stessa che all'art. 49 sancisce che "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"). Naturalmente, le preferenze individuali dei cittadini dipendono da una molteplicità di fattori, (condizioni socio-economiche, tradizioni, convinzioni ideologiche o religiose, trends sociali, etc.), che contribuiscono alla loro formazione. In realtà, le determinanti di un programma politico sono molteplici e non certo riassumibili nella sola sintesi delle preferenze individuali, (ad esempio, élites politiche o gruppi di pressione - gli "esperti", o i "think-tanks", o i media - possono "scavalcare" le preferenze individuali e imporre, nella definizione di un programma politico, scelte o priorità a loro più confacenti). Tralasciamo per semplicità i molti problemi relativi ai meccanismi di formazione della sintesi politica, o relativi alla "delega" ai partiti, o al ruolo delle élites, e ipotizziamo, per i nostri fini, una semplice causalità lineare tra le preferenze individuali e il programma politico. Per una discussione su questi temi si rimanda, ad esempio, a Parsons W. D., *Public Policy...*, cit. e a Majone G., *Agenda Setting*, in Moran M, Rein M., Goodin R.E., (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

¹² Ai nostri fini è più che sufficiente l'ipotesi che i politici (i partiti politici) svolgano la loro essenziale funzione di definizione del programma politico sulla base delle sole preferenze espresse dagli individui. Vedi anche la precedente nota n. 11.

¹³ Le diverse configurazioni desiderate della società possono dare origine a programmi politici tra di loro confrontabili, ma incompatibili, nel senso che essi esprimono obiettivi sociali contrastanti o addirittura conflittuali. In una democrazia rappresentativa la scelta "a maggioranza" di uno dei programmi concorrenti assicura (dovrebbe) la coerenza tra un programma politico e l'interesse pubblico e, di conseguenza, la coerenza (ed efficacia) dell'azione pubblica, che viene indirizzata a perseguire obiettivi non contraddittori o incompatibili. Più elevata la coesione politica e quindi più ampia la condivisione di valori "fondanti", minori le incongruenze settoriali nell'interesse pubblico. Il tema dei "valori condivisi" riguarda, in ultima analisi, la possibilità di assicurare un minimo di efficacia all'azione dello stato sull'intero spettro di preferenze collettive. Regole contraddittorie (ad es., un interesse pubblico che tutela interessi contrastanti) portano all'inefficacia dell'azione pubblica.

meccanismi di voto (sistema elettorale) i soggetti della società scelgono a maggioranza la configurazione obiettivo della società verso cui tendere - verso cui indirizzare l'azione pubblica. La funzione politica consente di definire un programma politico e i meccanismi elettorali consentono la scelta di uno degli alternativi programmi politici¹⁴.

Affinché un programma politico si possa trasformare in azione pubblica indirizzata alla sua realizzazione, occorre trasformarlo in *interesse pubblico*: occorre cioè trasformare il programma di governo (il programma politico scelto dalla maggioranza degli elettori) in un insieme di (nuove) regole che i singoli soggetti dovranno rispettare. L'interesse pubblico è dunque dato dall'insieme delle regole che definiscono quei comportamenti legittimi che i soggetti della società dovranno assumere per perseguire la configurazione obiettivo della società.

Lo strumento attraverso cui si trasforma un programma politico in interesse pubblico è la *funzione legislativa*. In parlamento, i partiti di governo (scelti dalla maggioranza degli elettori), esercitando la funzione legislativa, incorporano nell'interesse pubblico le preferenze collettive risultate maggioritarie. Attraverso la funzione legislativa essi traducono in leggi le nuove preferenze espresse dalla società (la sua configurazione desiderata) e definiscono, sempre attraverso le leggi, quelle azioni che il potere pubblico deve intraprendere per soddisfarle, cioè gli strumenti che il potere pubblico può impiegare per raggiungere la configurazione obiettivo della società¹⁵.

L'*interesse pubblico* viene dunque concretamente definito da quell'insieme di leggi che definiscono come obiettivo, per tutta la società, quella configurazione desiderata della società (programma politico) che è stata scelta, tramite la selezione elettorale, dalla maggioranza dei soggetti-elettori.

Dato il susseguirsi delle scelte politiche dei cittadini (elezioni) e l'evoluzione dei bisogni della società (delle preferenze individuali), l'interesse pubblico può, in ogni momento, incorporare oltre alle preferenze collettive correnti, anche (in tutto o in parte) preferenze collettive passate: l'interesse pubblico rappresenta, in concreto, una stratificazione temporale di preferenze collettive maggioritarie¹⁶.

3. Funzione legislativa, servizi pubblici e politica fiscale.

Tramite la funzione legislativa viene definito l'interesse pubblico, cioè la configurazione obiettivo della società; ma occorrerà anche definire gli strumenti a disposizione dello stato per perseguire in concreto quegli obiettivi. *La configurazione obiettivo della società deve essere dunque tradotta in obiettivi delle funzioni pubbliche* alle quali devono anche essere assegnati gli *strumenti* di intervento.

Il compito di trasformare la società attuale nella società desiderata è assegnata ai poteri pubblici, che operano mediante le relative amministrazioni. Per ciascuna componente della configurazione obiettivo della società viene assegnato ad una specifica amministrazione un compito

¹⁴ Il sistema elettorale permette di trasformare le preferenze individuali in voti e questi in seggi allo scopo di definire la rappresentanza parlamentare e dunque la composizione di un governo. La stessa maggioranza parlamentare definirà quali interessi entrano a far parte dell'interesse pubblico.

¹⁵ Trascuriamo per semplicità, e senza perdita di generalità, le complessità della formazione dell'interesse pubblico attraverso più assemblee elettive (parlamento nazionale e assemblee regionali), come pure gli effetti dei poteri regolamentativi di altre amministrazioni.

¹⁶ Il "tasso di stratificazione" dell'interesse pubblico dipende non solo dal grado di diffusione di valori condivisi nella società, dunque dalla sua omogeneità politica, ma anche dai meccanismi elettorali attraverso cui i valori politici espressi nella società sono trasformati in potere parlamentare. A parità di questi ultimi, meccanismi elettorali che privilegiano la rappresentatività e che danno origine a governi di coalizione, tendono a produrre un interesse pubblico maggiormente "stratificato" rispetto a meccanismi elettorali di tipo maggioritario che favoriscono governi di alternanza. Il tasso di stratificazione di un interesse pubblico dipende anche dalla pluralità dei poteri legislativi e regolamentativi che contribuiscono a definirlo.

preciso: quello di modificarne le caratteristiche attuali fino a raggiungere la qualità desiderata, o il livello quantitativo desiderato, che la caratterizzano nella configurazione obiettivo.

Tutto ciò implica che non solo devono essere definiti i valori (o le qualità) degli indicatori che definiscono le caratteristiche della società desiderata, ma che devono anche essere definiti, per ciascun indicatore, o gruppo di indicatori, gli *strumenti* di cui potrà avvalersi il potere pubblico per perseguire la configurazione desiderata della società. Inoltre, dovranno anche essere definite le risorse da mettere a disposizione del potere pubblico per consentirgli di operare nella direzione voluta. La *configurazione obiettivo della società si traduce in obiettivi e strumenti dell'amministrazione pubblica*.

Gli strumenti di cui può avvalersi l'amministrazione pubblica per perseguire gli obiettivi desiderati sono essenzialmente di due tipi: il potere amministrativo e i servizi pubblici. Il potere amministrativo (il potere di incidere unilateralmente sulla sfera giuridica del privato mediante il potere regolatorio e quello sanzionatorio) si esprime tramite provvedimenti tipici, ossia previsti dalle leggi, (autorizzazioni, concessioni, ordini, accertamenti, sanzioni, etc.); esso si esprime dunque, operativamente, con l'erogazione di *servizi amministrativi*, attraverso procedure amministrative anch'esse definite dalla legge. I servizi pubblici (ad esempio, in materia di istruzione, sanità, trasporti, etc.), diversi dai servizi amministrativi, possono essere erogati anche avvalendosi di forme giuridico-organizzative diverse da quelle pubbliche, ad esempio, tramite soggetti privati diversamente partecipati dal pubblico, o mediante esternalizzazione¹⁷.

In ogni caso, la PA rimane titolare e, pertanto, responsabile dell'erogazione dei servizi (amministrativi e pubblici), essendo ad essa assegnato in esclusiva l'obiettivo di trasformare la società attuale in quella desiderata: essa opera per perseguire la configurazione obiettivo della società in base a degli obiettivi definiti attraverso il percorso politico-istituzionale che parte dalle preferenze collettive e che, attraverso il programma di governo, definisce l'interesse pubblico e dunque i suoi stessi obiettivi e poteri.

E' evidente la "simultaneità" con cui si definiscono l'interesse pubblico e le politiche pubbliche. Quando, infatti, una legge definisce le caratteristiche della configurazione obiettivo della società (interesse pubblico) prefigura anche, necessariamente, l'intervento del potere pubblico e, quindi, gli ambiti materiali di intervento, gli obiettivi e gli strumenti che lo stato può a tal fine impiegare. Le politiche pubbliche altro non sono che gli obiettivi e gli strumenti che in ciascun ambito della società assicurano l'azione dello stato nel perseguire la configurazione obiettivo della società. In generale quindi, le leggi che definiscono l'interesse pubblico, definiscono anche le politiche pubbliche in termini di obiettivi e strumenti delle amministrazioni¹⁸.

Il potere pubblico non può che esprimersi se non attraverso l'erogazione di servizi e pertanto l'interesse pubblico può anche essere definito dalla *somma dei servizi* amministrativi e pubblici che la PA eroga per ricondurre la società corrente alla sua configurazione desiderata.

Naturalmente, in ciascun periodo di tempo, la PA eroga servizi che sono il risultato della stratificazione delle preferenze collettive passate e presenti e ciò implica che in ciascun periodo la PA può erogare anche servizi le cui finalità non risultano più del tutto coerenti con le preferenze collettive maggioritarie correnti¹⁹.

Il *finanziamento dell'azione pubblica* è fondamentale per il perseguimento dell'interesse pubblico. La funzione legislativa non solo definisce l'interesse pubblico, ma deve anche fissare i costi che la società è disposta a sostenere per perseguire l'interesse pubblico, cioè per raggiungere la

¹⁷ Cfr., ad esempio, quanto stabilito dall'art. 118 della Costituzione in materia di sussidiarietà orizzontale.

¹⁸ In assenza di *interventi correttivi* (poteri amministrativi e servizi), la società non solo continuerebbe a permanere nella sua configurazione corrente, ma, probabilmente, si allontanerebbe sempre di più dalla configurazione desiderata.

¹⁹ Questo perché in ciascun periodo l'interesse pubblico non viene interamente depurato dalle sue componenti non più coerenti con le preferenze collettive maggioritarie correnti. Cfr. anche la nota **16**.

configurazione obiettivo della società; devono cioè anche essere definiti i costi che il potere pubblico può sostenere per produrre quei servizi necessari al perseguimento dell'interesse pubblico.

La funzione legislativa definisce dunque non solo gli obiettivi della PA in termini di obiettivi da perseguire nella società, ma anche, necessariamente, le politiche fiscali attraverso cui finanziare l'azione dello stato e che sono esse stesse espressione delle preferenze collettive.

4. Il valore economico dell'interesse pubblico.

Data la configurazione obiettivo della società, il totale delle risorse finanziarie necessarie al suo perseguimento è determinato dal livello dei costi (date le tecniche di produzione e i principi alla base dell'azione amministrativa) che l'amministrazione pubblica deve sostenere per poter agire nella direzione voluta. L'ammontare delle risorse finanziarie necessarie all'amministrazione sono dunque definite dai prezzi di mercato dei fattori di cui l'amministrazione si avvale nella combinazione produttiva (dei servizi) definita dalle correnti tecniche di produzione e dalle leggi che regolamentano il funzionamento stesso dell'amministrazione.

La *distribuzione degli oneri finanziari* tra i soggetti della società viene a sua volta definita insieme alla configurazione obiettivo della società. In altre parole, i cittadini esprimono, attraverso le preferenze collettive, non solo una configurazione obiettivo della società, ma anche le risorse finanziarie necessarie a perseguirla - il costo che sono disposti a sostenere per perseguire l'interesse pubblico - nonché le modalità del loro reperimento, cioè la ripartizione tra i diversi soggetti della società degli oneri finanziari destinati al funzionamento dello stato (politica fiscale).

A ciascuna configurazione obiettivo della società corrispondono un ben definito insieme di servizi erogati dalla PA per ricondurre la società attuale alla sua configurazione obiettivo e una ben definita struttura dei costi che lo stato a tal fine deve sostenere.

Il valore (costo) dell'interesse pubblico coincide con le risorse finanziarie che la società mette a disposizione dello stato, attraverso la tassazione, più l'eventuale indebitamento pubblico e i relativi oneri.

In una sua definizione allargata, fanno parte dell'interesse pubblico anche quei servizi erogati in concessione da privati, i cui oneri di produzione non ricadono direttamente sulla finanza pubblica. In questo caso l'interesse pubblico coincide con l'insieme dei servizi, previsti dalle norme, che sono erogati o direttamente dalla PA, o indirettamente attraverso soggetti privati partecipati dal pubblico, o che operano in convenzione.

L'interesse pubblico è dunque una somma di servizi il cui *valore economico* è misurabile in termini di costi.

5. Il ciclo politico - amministrativo e i diversi tipi di efficacia.

I servizi erogati dalla PA sono definiti, come abbiamo visto, dal corpo di leggi e regolamenti che tutelano (definiscono) l'interesse pubblico, che è espressione diretta delle preferenze collettive (maggioritarie) dei soggetti della società, i quali, attraverso di esse, esprimono una configurazione desiderata (insieme di indicatori) della società stessa. Esiste dunque un "ciclo politico-amministrativo" (CPA) che parte dalle preferenze individuali dei soggetti della società e si "conclude" con la soddisfazione delle stesse preferenze individuali attraverso l'azione pubblica.

Il CPA si snoda attraverso alcune fasi, politiche, istituzionali e amministrative, che possono essere così sintetizzate²⁰:

Schema 1. Le diverse fasi del Ciclo Politico Amministrativo (CPA)

²⁰ Riprendendo i già citati schemi, estremamente semplificati, ispirati ai paradigmi razionalisti-funzionali dell'analisi delle politiche pubbliche, cfr. Parsons W. D., *Public Policy...*, cit..

Preferenze individuali → preferenze collettive → sintesi politica → programma politico → scelta del programma politico (elezioni) → funzione legislativa → interesse pubblico → servizi (politiche pubbliche) → poteri pubblici → soddisfazione delle preferenze individuali.

La *soddisfazione* delle preferenze individuali attraverso l'azione dello stato, dunque l'*efficacia* dei poteri pubblici, dipende da un certo numero di passaggi politico-istituzionali ed amministrativi di cui si deve innanzi tutto assicurare la *coerenza*. L'azione dello stato deve essere, infatti, coerente con le aspettative individuali, almeno di quella maggioranza di soggetti che ha scelto la configurazione obiettivo della società. Di conseguenza, è necessario assicurare la massima coerenza tra le aspettative individuali e gli *effetti* dei servizi erogati dalla PA e, dunque, la coerenza interna del CPA in ogni sua fase.

Data la complessità del CPA possono emergere incongruità di diversa natura, a seconda delle fasi che sono di volta in volta coinvolte, con diverse conseguenze sull'efficacia dell'azione pubblica.

Tra le incongruenze che possono manifestarsi all'interno del CPA consideriamo, ad esempio: la sintesi politica non produce un programma politico coerente con nessuna (in tutto o in parte) delle configurazioni obiettivo della società espresse dalle preferenze individuali / collettive; l'insieme (o alcune) delle norme prodotte dalla funzione legislativa non è coerente con il programma politico (maggioritario); l'interesse pubblico (corpo di leggi) definisce un insieme di servizi non (completamente) coerenti con le aspettative dei soggetti della società (con il programma politico); i servizi erogati dalla PA non sono, in tutto o in parte, coerenti con l'interesse pubblico; gli effetti ottenuti dalla PA attraverso l'erogazione dei servizi non sono, in tutto o in parte, coerenti con la soddisfazione delle preferenze individuali, etc..

Le incongruenze, o i diversi gradi di coerenza, che possono rinvenirsi all'interno del CPA rendono diversamente efficace l'azione pubblica, o del tutto inefficace, rispetto alla sua capacità di soddisfare le preferenze individuali implicite nella configurazione obiettivo della società²¹.

²¹ Eventuali incongruenze, o diversi gradi di coerenza, rinvenibili nel CPA discendono, nel nostro contesto, anche dall'ipotesi di prevalenza del ruolo delle preferenze individuali, rispetto ad altri fattori, nella formazione dei programmi politici e dall'ipotesi di dipendenza dell'azione pubblica esclusivamente dagli obiettivi e strumenti direttamente derivabili dalla configurazione obiettivo della società. In altre parole, l'azione pubblica, per mezzo dei servizi pubblici, tutela un interesse pubblico direttamente derivato dalle preferenze individuali (maggioritarie). In questa ipotesi, certo abbastanza "forte" ed estremamente semplificatrice della realtà, la capacità di lobbies, corporazioni, élites, etc. di influenzare la formazione dell'interesse pubblico attraverso la funzione legislativa, si configura come una "distorsione" dello stesso interesse pubblico, rispetto ad un suo assetto derivante unicamente dal programma politico e in assenza quindi di tali influenze sulla funzione legislativa. Ad esempio, un interesse privato che trova tutela nelle leggi, che cioè "diventa" interesse pubblico, ma senza essere rappresentato nella configurazione obiettivo della società (in quanto interesse non condiviso), costituisce una distorsione delle preferenze individuali e del programma politico (di maggioranza) e, di conseguenza, dell'azione pubblica che, pur operando in sintonia con l'interesse pubblico (così distorto), risulterà meno efficace nella soddisfazione delle preferenze individuali. Poteri o gruppi di pressione possono inoltre influenzare direttamente l'azione pubblica, pur senza introdurre distorsioni nell'interesse pubblico. In entrambi i casi, l'azione pubblica perderebbe di efficacia dato che o parte dei servizi pubblici sarebbero indirizzati a tutelare un interesse pubblico non in sintonia con le preferenze individuali (cioè distorto da interessi privati), o, nel secondo caso, non potrebbe soddisfare pienamente le preferenze individuali per via di "distorsioni" (ad esempio parzialità) nella sua azione. Senza considerare che difficoltà dell'azione pubblica nel soddisfare le preferenze individuali potrebbero derivare anche dalla sua incapacità (o impossibilità) di erogare concretamente servizi in sintonia con l'interesse pubblico, (ad esempio, casi di produzione di servizi "sbagliati", o di insufficienza di risorse). L'efficacia dell'azione pubblica dipende dunque, in generale, dalla coerenza interna del CPA, i cui meccanismi devono essere in grado, certamente all'interno delle nostre ipotesi, di tradurre correttamente l'obiettivo della soddisfazione delle preferenze individuali in servizi.

L'azione amministrativa rappresenta solo l'ultima (quella operativa) delle fasi di un ciclo che parte dalle preferenze individuali e si conclude con la loro soddisfazione attraverso l'azione dello stato, e dunque, ne consegue, che l'effettivo perseguimento della configurazione obiettivo della società può essere assicurata solo attraverso la coerenza interna del CPA in *tutte* le sue fasi.

L'efficacia dell'azione dello stato dipende dunque dalla capacità della PA di soddisfare le preferenze individuali attraverso l'erogazione di quei servizi che producono nella società gli effetti desiderati: quei servizi cioè, che *modificano* la società nella direzione voluta.

All'interno della nostra seppur schematica rappresentazione del CPA possiamo evidenziare, per ciascuna delle sue fasi componenti, gli obiettivi e gli strumenti che gli sono propri e, di conseguenza, le diverse determinanti dell'efficacia dell'azione pubblica.

Partendo dalle preferenze individuali / collettive, la sintesi politica risulta efficace se è in grado di definire un programma politico in sintonia con l'obiettivo di una società migliore, così come essa viene espressa dalle preferenze collettive.

Il sistema elettorale, la cui funzione è, in estrema sintesi, quella di tradurre le diverse preferenze collettive in potere parlamentare, è efficace se, ad esempio, è in grado di assicurare una esaustiva rappresentanza parlamentare in coerenza con l'articolazione delle stesse preferenze, oppure, magari sacrificando una loro esaustiva rappresentatività, se è in grado di assicurare una più stabile funzione di governo.

L'efficacia della funzione legislativa si può misurare dalla sua capacità di tradurre con coerenza in interesse pubblico un programma politico, per mezzo di leggi che definiscono le caratteristiche della configurazione desiderata della società, gli obiettivi dell'amministrazione pubblica e i suoi strumenti (interventi correttivi / servizi), nonché le risorse finanziarie da dedicare a questo fine e la ripartizione del relativo onere tra i diversi soggetti.

Da ultimo, l'efficacia del potere amministrativo si evidenzia nella sua capacità di attuare concretamente quel complesso di interventi correttivi (servizi) in grado di ricondurre la società alla sua configurazione desiderata; in altre parole, produrre ed erogare quei servizi i cui effetti nella società sono tali da trasformarla nella configurazione desiderata, impiegando risorse finanziarie nei limiti stabiliti dalle stesse preferenze collettive.

6. L'efficacia dell'azione pubblica.

L'essenza dello stato, abbiamo visto, sta nei poteri che gli sono attribuiti per correggere la configurazione attuale della società e trasformarla nella configurazione obiettivo e l'efficacia della sua azione si misura dalla sua capacità di soddisfare le preferenze individuali implicite nella configurazione obiettivo della società.

A ciascuna configurazione obiettivo della società (l'insieme degli indicatori che la definiscono) corrisponde una ben definita articolazione dell'interesse pubblico che codifica anche, necessariamente, i poteri dell'amministrazione e, dunque, l'insieme delle azioni correttive da intraprendere, ovvero, i servizi che essa deve erogare per ricondurre la società attuale alla sua configurazione obiettivo. Ciò implica che i servizi erogati vengano *selezionati* in modo tale *da produrre nella società le conseguenze volute*; il che, necessariamente, implica di poter valutare ex-ante la *potenziale* efficacia delle misure previste e ciò implica la conoscenza ex-ante della *relazione di causa-effetto* che lega le misure correttive da adottare (servizi) alla soddisfazione delle preferenze individuali; come pure implica la valutazione ex-post delle conseguenze nella società dell'azione pubblica. La valutazione dell'efficacia di un servizio riposa dunque sulla misurabilità (ex-ante ed ex-post) della relazione di causa-effetto che lo lega alle preferenze individuali.

Le preferenze individuali (utilità²²) sono funzione di un complesso insieme di variabili di diversa natura, (etiche e morali, sociali, economiche, etc..). Alcune di queste variabili sono

²² Senza perdita di generalità utilizziamo come sinonimi bisogni / preferenze / utilità individuali (collettive).

direttamente o indirettamente influenzabili dall'azione dello stato e rappresentano i possibili obiettivi della PA: esse costituiscono quel sottoinsieme di caratteristiche della società che possono essere influenzate dall'azione pubblica attraverso misure correttive (servizi) che incidono sul loro stato²³.

Data la configurazione obiettivo della società, derivabile dal set di indicatori che la caratterizzano e data la sua configurazione corrente, ovviamente nota, la definizione dell'insieme degli interventi correttivi necessari a ricondurre la configurazione corrente della società alla sua configurazione obiettivo dipende dalla natura della funzione di causa-effetto f^S che definisce la relazione tra le soddisfazioni individuali (utilità) e quelle caratteristiche desiderate della società influenzabili dall'azione pubblica.

Ad esempio, la possibilità di esercitare effettivamente un proprio diritto - di trarne un vantaggio - rientra di certo tra le caratteristiche desiderabili di una società e tale possibilità influenza il livello di utilità individuale: la possibilità di esercitare un proprio specifico diritto rappresenta una delle variabili, influenzabili dall'azione dello stato, che contribuiscono a definire l'utilità del soggetto i -esimo.

Lo stato può assicurare l'esercizio di un diritto attraverso la produzione di un atto amministrativo, ad esempio, un'autorizzazione, o una concessione, per mezzo della quale influenza, direttamente o indirettamente, il livello di utilità che dall'esercizio di questo diritto deriva all'individuo. L'efficacia dell'atto amministrativo dipende dall'intensità della relazione di causa-effetto f^S che lega quello specifico atto amministrativo a quello specifico diritto che esso è destinato a tutelare, o soddisfare; dipende cioè dall'intensità e dalla qualità delle *conseguenze* che l'atto amministrativo determina sul soddisfacimento di quel particolare diritto. Tanto più positive e dirette sono le conseguenze dell'atto amministrativo su quello specifico diritto, tanto più efficace risulta l'azione amministrativa (l'atto amministrativo). Attraverso l'atto amministrativo che regola l'esercizio di un diritto, *l'amministrazione corregge i comportamenti* dei singoli riconducendoli a quelli che caratterizzano la configurazione obiettivo della società²⁴.

²³ Più formalmente, indichiamo con $U_i = f(x_1, x_2, x_3, \dots, x_n)$ l'utilità dell'individuo i -esimo (U_i) che dipende, attraverso una funzione f , da un complesso di variabili $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$ di natura etica, morale, sociale, economica, etc., variabili che possono essere definite attraverso i valori che assumono gli indicatori associati alle caratteristiche desiderate della configurazione obiettivo della società, (tralasciando qui, per semplicità, considerazioni sui valori delle x e sulla forma funzionale di f). Tra tutte le variabili che contribuiscono a definire l'utilità dell'individuo i -esimo, possiamo identificarne un sottoinsieme che è costituito dalle sole variabili i cui valori possono essere direttamente o indirettamente influenzati dall'azione pubblica e che denotiamo $x_k, x_{k+1}, \dots, x_{k+m}$, (dove $0 < n; 1 < k < n; 1 \leq m < n$).

Queste variabili denotano quegli elementi della configurazione obiettivo della società che possono essere oggetto di interventi correttivi da parte dello stato. Naturalmente, gli interventi correttivi hanno un costo che è sostenuto dagli individui tramite la contribuzione fiscale che influenza la loro utilità e, di conseguenza, le preferenze; indichiamo dunque con x_T una ulteriore variabile che denota la tassazione. Di conseguenza, possiamo identificare, per l'individuo i -esimo, l'utilità che gli può derivare, direttamente o indirettamente, dall'azione dello stato, come $U_i^S = f^S(x_k, x_{k+1}, \dots, x_{k+m}, x_T)$. La corretta definizione degli interventi correttivi (servizi) dipende dunque dalla conoscenza di f^S , cioè del legame di causa-effetto che lega l'azione dello stato alla soddisfazione delle preferenze individuali.

²⁴ In termini più formali, consideriamo per l' i -esimo individuo la funzione di utilità che dipende dall'azione dello stato, $U_i^S = f^S(x_k, x_{k+1}, \dots, x_{k+m}, x_T)$, dove, per semplicità, ipotizziamo che x_k rappresenti un diritto che può essere esercitato solo a seguito di un'autorizzazione amministrativa (che rappresenta, nel nostro caso, l'intervento correttivo - servizio). Se x_k rappresenta il diritto *non* esercitato (prima della concessione dell'autorizzazione) e se x_k^* rappresenta il godimento del diritto in seguito alla concessione dell'autorizzazione, allora avremo che $U_i^S = f^S(x_k, x_{k+1}, \dots, x_{k+m},$

E' opportuno sottolineare che l'efficacia dell'azione amministrativa non coincide con la mera erogazione di un servizio, o con le sue qualità intrinseche o, più in generale, con il mero esercizio del potere amministrativo, ma dipende solo dalle *conseguenze* che l'azione amministrativa produce sulle utilità dei singoli. Infatti, l'obiettivo dell'amministrazione non è tanto quello di erogare un servizio in sé, quanto di intervenire nella società con azioni correttive (servizi) al fine di ricondurla alla configurazione obiettivo. L'efficacia delle misure correttive si misura quindi dal successo o meno che l'azione pubblica ottiene nel correggere i comportamenti correnti e ricondurli a quelli compatibili con la configurazione obiettivo: l'efficacia dell'azione pubblica si misura solo dalla sua capacità di raggiungere questo predeterminato obiettivo²⁵.

6.1. Le valutazioni ex-ante ed ex-post dell'efficacia.

Risulterà adesso chiaro come l'efficacia dell'azione pubblica dipenda da più fattori, innanzi tutto dal livello di coerenza complessiva del CPA. In particolare, emerge la criticità della funzione legislativa attraverso cui si definisce l'interesse pubblico. Infatti, è attraverso la funzione legislativa che si definiscono (si "disegnano") gli interventi correttivi (servizi), che devono risultare efficaci rispetto al perseguimento dell'obiettivo predefinito. Risulta a tal fine essenziale la conoscenza ex-ante delle relazioni di causa-effetto f^S che legano gli interventi correttivi (servizi) alle utilità individuali, per evitare il rischio che il legislatore imponga all'amministrazione di erogare servizi (interventi correttivi) inefficaci o, addirittura, controproducenti.

La valutazione ex-ante della potenziale efficacia di un intervento correttivo (servizio) si concretizza nella valutazione della sua effettiva strumentalità al perseguimento di uno specifico bisogno, così come incardinato nell'interesse pubblico: occorre dunque valutare ex-ante, ad esempio, se un atto amministrativo in sé sia non solo coerente con l'interesse pubblico, ma anche necessario (non necessariamente sufficiente) al soddisfacimento di uno specifico bisogno.

Gli specifici obiettivi da perseguire e gli strumenti a disposizione dell'amministrazione per realizzarli, sono definiti nell'interesse pubblico attraverso la funzione legislativa: ma a questo livello i servizi (gli interventi correttivi) sono solamente "disegnati", cioè definiti in un corpo di leggi. Essi andranno "prodotti" dall'amministrazione che, a tal fine, utilizzerà le leggi così come un ingegnere utilizza un progetto: esse definiscono, infatti, l'obiettivo da raggiungere, le caratteristiche essenziali dell'intervento correttivo che si dovrà impiegare per raggiungere l'obiettivo prestabilito, nonché le risorse disponibili. Ma sarà l'amministrazione che dovrà poi passare alla successiva fase operativa e realizzare in concreto gli interventi correttivi (servizi) previsti dalla funzione legislativa:

x_T) misura l'utilità in assenza di godimento del diritto, mentre $U_i^{S*} = f^S(x_k^*, x_{k+1}, \dots, x_{k+m}, x_T)$ misura, *ceteris paribus*, l'utilità che deriva dal godimento di quel diritto. Allora avremo: a) se $U_i^S = U_i^{S*}$ il godimento del diritto non ha comportato alcun miglioramento dell'utilità; b) se $U_i^S < U_i^{S*}$ il godimento del diritto ha comportato un incremento di utilità; c) se $U_i^S > U_i^{S*}$ il godimento del diritto ha comportato una diminuzione di utilità. Tutto ciò implica che nel caso a) l'utilità risulta del tutto indipendente rispetto al godimento o meno del diritto e pertanto invariante rispetto all'erogazione del servizio (autorizzazione amministrativa), che risulta del tutto inefficace (non produce alcun effetto sull'utilità dell'individuo). Nel caso b) il godimento del diritto porta ad un incremento di utilità, da cui deriva che il servizio (autorizzazione amministrativa) è efficace. Mentre nel caso c), a fronte di una diminuzione di utilità, non possiamo che osservare che l'autorizzazione amministrativa (servizio) si è dimostrata addirittura controproducente. E' opportuno ribadire che la misurazione dell'efficacia può essere effettuata solo *indirettamente* attraverso una valutazione dell'utilità e non può essere ricavata direttamente, o esclusivamente, in base alla mera erogazione del servizio. Infatti, è evidente che U_i^{S*} si misura solo dopo l'erogazione del servizio, (concessione dell'autorizzazione) e che tale erogazione non è detto che comporti un incremento di utilità.

²⁵ Tralasciamo per semplicità, ma senza perdita di generalità, ulteriori considerazioni su possibili externalità, o effetti collaterali negativi, (compensazione / indennizzo) che portano ad una definizione più restrittiva dell'efficacia.

l'amministrazione dovrà trasformare il "disegno normativo" in un prodotto, cioè in effettivi interventi nel corpo della società, attraverso l'impiego di diversi fattori organizzati all'interno di un processo produttivo, del quale la stessa legge può definire alcune caratteristiche (ad esempio, a garanzia della sua imparzialità) e rimanere nei limiti delle risorse tal fine assegnate.

Se il servizio così prodotto dall'amministrazione risulterà o meno efficace lo si potrà dedurre solo successivamente, dunque ex-post, attraverso l'analisi degli effetti che esso produce nella società, che dovranno coincidere con quelli stimati ex-ante. Nel caso dell'esempio precedente, (l'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione ad esercitare un diritto) si dovrà misurare il livello di *utilità incrementale* che a seguito dell'esercizio di quel diritto è derivato all'individuo che, in tal modo, raggiunge quel livello di soddisfazione che caratterizza la configurazione obiettivo della società. L'efficacia dell'intervento dipenderà anche dal procedimento attraverso cui il servizio viene erogato, che dovrà assicurarne la produzione con le desiderate caratteristiche di qualità, nel rispetto dei principi istituzionali e, per di più, in modo efficiente.

6.2. La stima della funzione di causalità.

La valutazione ex-ante di efficacia si configura come una stima dei possibili effetti sui livelli di utilità dei singoli delle misure correttive adottabili; il che implica la stima della funzione di causalità f^S , oltre alla stima dei possibili effetti che, ovviamente, non sono osservabili ex-ante.

La valutazione ex-post dell'efficacia riposa sulla valutazione degli effetti che le misure correttive adottate hanno effettivamente prodotto sulle utilità dei singoli; anche in questo caso sarà necessario stimare la funzione f^S , ma con il vantaggio che le conseguenze delle misure adottate saranno in questo caso osservabili e dunque misurabili.

Nel caso di valutazioni ex-post, sarà possibile stimare i valori dell'utilità effettivamente conseguiti, dato che sarà possibile, almeno in teoria, *rilevare* i valori che assumono gli indicatori prima e dopo l'erogazione del servizio; mentre, nel caso di valutazioni ex-ante si presenta l'ulteriore difficoltà di stimare (ex-ante) anche i possibili valori che potranno assumere gli indicatori a fronte delle diverse misure che è possibile adottare. Mentre una valutazione ex-post riposa sulla stima di f^S basata sui valori *osservati* delle variabili indipendenti, nel caso di una valutazione ex-ante, anche i valori delle variabili indipendenti dovranno essere a loro volta stimati in base ad ipotesi sui possibili effetti delle misure adottabili.

Le valutazioni empiriche dell'utilità, o delle sue componenti, più facilmente associabili a variabili socio-economiche suscettibili di misurazione quantitativa o qualitativa non presentano, in generale, grandi difficoltà, dato è spesso possibile rilevare, o ricostruire, empiricamente, indicatori associabili a specifici elementi componenti dell'utilità, (reddito, istruzione, salute, consumi, etc.), mentre la rilevazione, o ricostruzione, di indicatori riferiti a valori etici o morali può risultare ben più complessa, anche se teoricamente possibile.

Dallo svolgimento delle varie fasi del CPA emerge con chiarezza come l'azione della funzione legislativa e dei poteri pubblici dovrebbe essere basata su di una approfondita conoscenza della società, cioè sulla conoscenza della funzione f^S , conoscenza che costituisce un prerequisito fondamentale per assicurarne il cambiamento nella direzione voluta. La possibilità di svolgere valutazioni del tipo sopra richiamato dipende dunque dalla disponibilità di informazioni qualitative e quantitative sull'ampio ventaglio di materie riconducibili all'interesse pubblico, a livello micro, settoriale e macro, nonché dall'impiego di adeguati metodi e strumenti di analisi quali-quantitativa²⁶.

²⁶ Si tratta, in sostanza, di modellare e sottoporre a test specifiche forme funzionali della funzione f^S rilevando o ricostruendo le variabili anche attraverso un appropriato uso degli indicatori. Su questi aspetti cfr., ad esempio, Punch K.F., *Introduction to Social Research*, Sage Publications, London, 2005; Patton, M.Q., *Qualitative Research &*

7. La valutazione ex-ante dell'efficacia.

La coerenza tra l'obiettivo del perseguimento della configurazione desiderata della società e gli strumenti (servizi) da impiegare a tal fine rappresenta la più importante determinante dell'efficacia dell'azione pubblica: è evidente, infatti, che qualsiasi siano gli strumenti, questi dovranno risultare innanzi tutto coerenti con l'obiettivo prefigurato. Diventa quindi critico assicurare tale coerenza, che è un compito essenziale della funzione legislativa, la quale dovrà dunque essere in grado di definire l'interesse pubblico rendendo massima l'efficacia dell'azione pubblica.

Gli obiettivi da perseguire nella società derivano dal programma di governo: tanto più dettagliatamente i vari obiettivi politici saranno stati descritti e valutati nel corso della formazione del programma politico e tanto più semplificata risulterà la definizione dell'interesse pubblico e la contemporanea definizione dei correlati strumenti di intervento e la loro efficacia.

In realtà, è molto probabile che il programma politico del governo si articoli solo su di una descrizione molto sintetica degli obiettivi, talvolta non più di qualche *slogan*, e pertanto la prima attività della funzione legislativa sarà proprio quella di rendere più chiari gli obiettivi politici e, soprattutto, darne una definizione quali-quantitativa suscettibile di misurazione e di evidenziare anche i percorsi causali attraverso cui l'azione pubblica può raggiungere questi obiettivi. Alla definizione quali-quantitativa degli obiettivi, si dovrà accompagnare l'analisi dei possibili strumenti di intervento, la loro selezione, anche in base alle risorse disponibili, nonché tutte le altre valutazioni di tipo amministrativo e giurisdizionale che possano assicurare la traduzione operativa degli interventi correttivi (in altre parole l'attuazione della politica). La definizione dell'obiettivo da raggiungere e il "disegno" degli strumenti di intervento (servizi) rappresentano, infatti, i contenuti essenziali delle norme che definiscono l'interesse pubblico e a tal fine risulta critico l'operare della funzione legislativa che assume un ruolo determinante nel rendere massima ex-ante l'efficacia dell'azione pubblica.

La corretta definizione del merito di una norma può derivare solo da una attenta analisi degli obiettivi (che interpretano nel modo più coerente le preferenze collettive) e degli strumenti e dalla valutazione di efficacia di questi ultimi. La funzione legislativa dovrà essere in grado, in altre parole, di stimare ex-ante la funzione di causa-effetto f^S che lega l'obiettivo alle sue determinanti (variabili indipendenti) e su queste basi definire gli strumenti di intervento più efficaci.

Le fasi di analisi attraverso cui la funzione legislativa può definire in modo chiaro ed esauriente l'interesse pubblico (obiettivi e strumenti), cioè produrre norme chiare ed esaurienti, nonché mettere in grado le amministrazioni di tradurre operativamente quelle norme assicurando, tra l'altro, la massima efficacia degli strumenti impiegati, possono, ad esempio, essere così schematizzate:

- 1) Definizione degli obiettivi politici, possibilmente anche attraverso uno o più set di indicatori quali-quantitativi;
- 2) Definizione dei nessi di causalità (f^S) tra le diverse variabili che direttamente o indirettamente influenzano gli obiettivi;
- 3) Identificazione e analisi dei possibili percorsi / modalità attraverso cui tali obiettivi possono essere influenzati dall'azione pubblica;

Evaluation Methods, Sage, Thousand Oaks, 2002; Theil H., *Principles of Econometrics*, John Wiley & Sons, New York, 1971; Tashakkori A., Teddlie C., *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*, Sage, Thousand Oaks, 2003 e Morgan S.L., Winship C., *Counterfactuals and Causal Inference*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

- 4) Definizione dei possibili strumenti che possono essere impiegati dallo stato per influenzare direttamente o indirettamente gli obiettivi, in relazione alle loro conseguenze (efficacia);
- 5) Valutazione dei diversi strumenti potenzialmente utilizzabili, in termini di compatibilità con le risorse disponibili, nonché in termini di conseguenze organizzative per le amministrazioni;
- 6) Selezione dello strumento / strumenti (servizi) più adeguati sotto il profilo dell'efficacia e dell'impatto sulle risorse dell'amministrazione;
- 7) Definizione delle caratteristiche essenziali del processo di servizio necessario alla produzione dello strumento-servizio (vincoli che derivano dall'osservanza dei principi fondamentali alla base dell'azione amministrativa);
- 8) Definizione, sotto il profilo organizzativo e delle risorse, del processo di servizio e delle modalità di erogazione del servizio;
- 9) Definizione delle competenze amministrative e gestionali, responsabilità, aspetti giurisdizionali, forme di controllo, etc.. connesse alla produzione del servizio;

La valutazione in senso stretto dell'efficacia coincide con la fase 4). La funzione legislativa terrà conto delle risultanze delle fasi 1), 6), 7) e 9) per definire i contenuti dell'atto normativo, che dovrebbe chiaramente indicare gli obiettivi, gli strumenti, gli elementi essenziali del processo di servizio e il suo finanziamento e altri aspetti inerenti ai profili amministrativi, giurisdizionali e di controllo che derivano da questa analisi. Le amministrazioni competenti baseranno le loro iniziative volte alla produzione / erogazione del servizio sulle risultanze delle fasi 1), 6), 7), 8) e 9). Mentre le attività in 2), 3) e 5) sono solo strumentali all'analisi.

Al termine di questa analisi si aprono due percorsi tra di loro interdipendenti: quello legislativo, che porta alla traduzione degli obiettivi del programma politico in interesse pubblico, e quello amministrativo attraverso cui si avvia la concreta attuazione delle politiche pubbliche. Naturalmente, tanto maggiore risulterà la coerenza tra questi due percorsi e tanto più efficace risulterà l'azione pubblica.

La necessità di svolgere analisi ex-ante sugli obiettivi e sugli strumenti non dipende solo dalla difficoltà di definire con precisione la configurazione obiettivo della società unicamente sulla base del programma politico, o delle preferenze collettive, e dalla grande complessità del tessuto sociale ed economico su cui si intende incidere, ma anche dal dover assicurare che il potere pubblico rispetti alcuni fondamentali principi democratici. Infatti, la ricerca della massima congruenza tra preferenze individuali tradotte nel programma di governo e azione pubblica, quindi la ricerca della sua massima efficacia, serve a rafforzare, in ultima analisi, il principio di legalità. Inoltre, il rispetto di altri fondamentali principi, in particolare quelli di imparzialità e buon andamento, dovrà essere posto alla base delle valutazioni condotte, ad esempio, nel corso delle fasi di analisi 7) e 8).

7.1. L'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR).

L'introduzione nel nostro ordinamento delle analisi ex-ante di valutazione, ("valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo"²⁷), note come Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), in gran parte assimilabili alle analisi ex-ante di efficacia, è risultata alquanto travagliata, a testimonianza della scarsa dimestichezza del legislatore con i temi della valutazione delle politiche pubbliche²⁸.

²⁷ Cfr. Legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, comma 1.

²⁸ Che avrebbe dovuto anche essere integrata, come vedremo oltre, con le funzioni di programmazione e controllo di gestione, con le quali, per di più, dovrebbe condividere un'ampia base informativa, strumenti e metodi di analisi.

L'AIR, già prevista dall'art. 5 della Legge 8 marzo 1999 n. 50, è stata successivamente ridefinita con la Legge 28 novembre 2005, n. 246, a cui ha fatto seguito il regolamento di attuazione, varato con il DPCM 11 settembre 2008 n. 170.

La Legge 246/2005, cit., chiarisce la natura dell'AIR che (art. 14, comma 2) viene definita come un "supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo" e stabilisce che "l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR" (comma 3), salvo i casi di esclusione previsti.

Il citato regolamento attuativo chiarisce²⁹ (art. 4, comma 2), che "In sede di prima applicazione, la relazione AIR è redatta in conformità al modello di cui all'Allegato A" che descrive quindi, insieme all'art. 6 dello stesso regolamento, i contenuti delle analisi e i risultati che ne devono scaturire.

L'Allegato "A" articola l'analisi in sette Sezioni, che vanno dalla descrizione del quadro normativo vigente, alla selezione dell'intervento regolatorio, alle modalità di attuazione. In particolare, la definizione degli obiettivi politici è contenuta ai punti C) e D) della Sezione 1; la Sezione 3 contiene la valutazione dell'ipotesi di non intervento, ("opzione zero"), dove si valuta, in altre parole, il potenziale distacco dell'attuale quadro socio-economico dalla configurazione obiettivo della società in assenza di interventi correttivi; la Sezione 5 contiene la descrizione dell'intervento regolatorio prescelto e le relative motivazioni, mentre la Sezione 7 ne definisce le modalità attuative. Un richiamo implicito all'efficacia è contenuto nella Sezione 5, al punto B), dove si fa riferimento ai "vantaggi e svantaggi" dell'intervento regolatorio prescelto.

L'insieme delle prescrizioni contenute nell'art. 6 e nell'allegato "A" del regolamento risultano nel complesso adeguati - almeno in linea teorica - ad assicurare una valutazione ex-ante dell'efficacia degli atti normativi in esame, anche se ci sembrano opportune alcune osservazioni su diversi aspetti riconducibili alla logica del CPA discusso in precedenza.

La prima osservazione riguarda proprio la natura dell'AIR che, secondo quanto stabilito dalla Legge 246/2005, è un'attività di supporto alla funzione esecutiva e che riguarda esplicitamente gli atti normativi del governo e, dunque, per come viene definita, non è un'attività propria della funzione legislativa. Alla funzione legislativa spetta però la responsabilità ultima di definire l'interesse pubblico e gli strumenti per perseguirlo e pertanto essa dovrebbe essere dotata di tutti i necessari strumenti per effettuare tali analisi ex-ante, anche al fine di assicurare la massima coerenza tra programma politico e interesse pubblico. Senza considerare che, oltre alle proposte di legge di iniziativa del governo, esistono anche proposte di legge di iniziativa parlamentare o popolare che, in previsione di un effettivo avvio dell'iter legislativo, dovrebbero poter essere sottoposte ad analisi di valutazione ex-ante, al pari delle iniziative dell'esecutivo.

Il regolamento prevede un'ampia "...partecipazione...dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria", ma essa sembra poter venir esclusa nei casi di eventuali "esigenze di speditezza connesse al processo di produzione legislativa", (art. 5, comma 2, lettera c), mentre sarebbe invece opportuno garantire in ogni caso il confronto con i portatori di interessi legittimi nella definizione dell'interesse pubblico e dei relativi strumenti di intervento. Infatti, la collaborazione delle componenti interessate della società all'istruttoria dell'AIR non può che avere l'obiettivo di valutare e ponderare in modo corretto i diversi interessi in gioco e rendere coerente con le preferenze collettive la traduzione in interesse pubblico del programma di governo, e quindi contribuire a rendere massima l'efficacia (ex-ante) degli strumenti di intervento. Per non citare la rilevanza che assume la partecipazione democratica nel rafforzare il fondamentale principio di legalità dell'azione pubblica³⁰.

²⁹ In attesa della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che determinerà "i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di AIR", cfr DPCM 11 settembre 2008, cit., art. 4, comma 1.

³⁰ Sarebbe inoltre preferibile, per quanto detto sopra, evitare di assegnare ad una struttura amministrativa il potere di negare il necessario supporto alla funzione legislativa (art. 9, comma 1), pur prevedendo che le Commissioni

Più in generale, se l'interesse pubblico è emanazione diretta, seppur attraverso la sintesi di un programma di governo, delle preferenze collettive, allora la principale determinante dell'efficacia dell'azione pubblica risiede proprio nella congruenza tra quelle preferenze collettive e gli strumenti dell'intervento pubblico e pertanto le valutazioni ex-ante delle proposte di legge costituiscono un passaggio particolarmente critico per assicurare la congruità dell'interesse pubblico rispetto alla volontà popolare e dunque la legittimità e l'efficacia dell'azione pubblica: esse pertanto costituiscono uno strumento essenziale della funzione legislativa.

Sotto un profilo più operativo, risulta evidente come lo svolgimento di attività di valutazione ex-ante dell'efficacia comporti la disponibilità di adeguate capacità organizzative e professionali. La varietà delle materie in esame e la necessità di un approccio specifico e multidisciplinare, richiamano ad un ampio ventaglio di indagini sul campo, nonché all'impiego di metodi di analisi quali-quantitativa che, per di più, potranno talvolta anche configurarsi come una sperimentazione nel campo dell'indagine sociale, da cui deriva la necessità che la funzione legislativa possa disporre di una sua autonoma capacità di analisi.

8. La valutazione ex-post dell'efficacia.

L'amministrazione dovrà organizzare i suoi processi produttivi in coerenza con gli obiettivi e gli strumenti definiti dall'interesse pubblico, al fine di produrre quei servizi necessari a perseguire nella società le finalità del programma politico. La sua capacità di perseguire nella società gli obiettivi assegnati dipende in larga misura dalle caratteristiche dei servizi da essa erogati e dai suoi processi produttivi³¹. La capacità dell'amministrazione di produrre questi servizi in coerenza con il loro disegno definito dall'interesse pubblico rappresenta dunque un'altra fondamentale determinante dell'efficacia.

L'organizzazione dei processi produttivi attraverso cui erogare i servizi previsti dal legislatore dovrà rispettare diversi vincoli, sia di natura finanziaria e tecnica, ma anche di natura istituzionale. L'amministrazione dovrà, infatti, rispettare il vincolo finanziario, impiegando cioè solo le risorse rese disponibili dai cittadini attraverso quelle politiche fiscali che sono anch'esse definite dall'interesse pubblico e impiegare le più adeguate tecniche di produzione correnti che può acquistare sul mercato (buon andamento). Inoltre, essa sarà vincolata al rispetto di quei principi attraverso cui i cittadini disciplinano l'esercizio dei suoi poteri, in particolare, i principi di legalità, imparzialità e trasparenza, oltre al buon andamento.

Questi vincoli contribuiscono a modellare i processi produttivi dell'amministrazione e ne influenzano l'efficacia: il loro mancato rispetto può dare origine a processi attraverso cui l'amministrazione produce servizi "sbagliati", ad esempio, incoerenti con le finalità dell'interesse pubblico (legittimità); oppure dare origine a modalità di relazione con i cittadini che non assicurano loro parità di trattamento, o un'obiettiva tutela dei loro legittimi interessi (imparzialità); oppure essere organizzati senza che venga assicurato un impiego ottimale delle risorse (buon andamento),

Parlamentari possano richiedere in ogni caso la sua effettuazione (art. 9, comma 4). E questo soprattutto nei casi di "peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti", e cioè proprio in quei casi nei quali, invece, un'attenta valutazione della loro complessità e degli effetti potenziali delle misure adottabili risulterebbe più necessaria. Un'ulteriore considerazione riguarda la pubblicità della fase istruttoria che porta alla redazione della relazione AIR. Il regolamento attuativo prevede, (art. 6, comma 6), che "La relazione AIR può essere resa pubblica...", da cui si evidenzia una certa incongruità tra la conclamata trasparenza della fase istruttoria e la possibilità, invece, che la relazione AIR *non* venga resa pubblica. Ci sembra invece del tutto evidente che il risultato finale di questa analisi non possa che essere reso trasparente nei confronti di coloro che sono portatori dei legittimi interessi che si traducono nell'interesse pubblico.

³¹ Nell'ipotesi, ovviamente, che gli interventi previsti dal corpo di leggi che definiscono l'interesse pubblico siano coerenti con la configurazione obiettivo della società e siano stati selezionati (disegnati) dalla funzione legislativa in modo da rendere massima (ex-ante) l'efficacia dell'azione pubblica.

nel qual caso, pur in presenza di un'azione efficace da parte dell'amministrazione, il suo costo-opportunità potrebbe risultare inaccettabile alla collettività.

L'efficacia, abbiamo visto, si valuta in base alla *misurazione, effettuata direttamente nella società, dei risultati effettivamente conseguiti*. Essa viene valutata in relazione al raggiungimento di *obiettivi predefiniti* e pertanto gli obiettivi del programma di governo devono essere tradotti in obiettivi specifici di ciascuna competenza amministrativa da perseguire entro un periodo temporale definito, di solito ricompreso all'interno del mandato politico, quindi nei limiti della durata di una legislatura (o, in alcuni casi, su periodi più lunghi) e correlati alle risorse disponibili (obiettivi programmatici).

Riparametrando la configurazione obiettivo della società, (l'insieme dei valori-obiettivo degli indicatori), in relazione alle competenze delle amministrazioni, al periodo di tempo entro il quale essi dovranno essere conseguiti (ad es., una legislatura) e alle risorse disponibili, si ottengono gli obiettivi strategici delle amministrazioni, (obiettivi conseguibili sul medio-lungo periodo, o obiettivi programmatici). Essi (gli obiettivi strategici) vengono ulteriormente riparametrati (obiettivi operativi) in base alla durata dei singoli esercizi (di solito l'anno solare) e sono correlati alla effettiva disponibilità di risorse negli stessi periodi di tempo.

In tal modo vengono definiti gli obiettivi di lungo e di breve periodo che consentono di valutare l'efficacia dell'azione pubblica lungo tutto l'arco di tempo considerato. Naturalmente, se l'efficacia dell'azione pubblica dovrà essere misurata su di un arco temporale correlato alla natura dei fenomeni oggetto dei suoi interventi, è evidente che il raggiungimento di obiettivi definiti sul medio-lungo periodo sarà influenzato dal raggiungimento di risultati intermedi, di breve periodo (anno), con essi coerenti. L'efficacia dell'azione pubblica dovrà dunque essere assicurata lungo tutti i sottoperiodi in relazione al perseguimento degli obiettivi strategici.

Oltre a valutare l'efficacia dei servizi erogati è anche necessario valutare i costi che l'amministrazione sostiene per produrli in modo da consentire le opportune valutazioni sul costo-opportunità delle misure adottate: tutto ciò implica che alle valutazioni di efficacia (risultati / obiettivi) si dovranno correlare valutazioni di natura più propriamente gestionale (uso delle risorse).

8.1. Scostamenti e misure correttive.

Una volta a regime i processi produttivi attraverso cui le amministrazioni erogano le misure necessarie al perseguimento dei loro obiettivi, esse potranno misurare i risultati effettivamente conseguiti nella società e valutare il significato degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi predefiniti per ciascun periodo temporale di riferimento. Attraverso l'analisi delle cause degli scostamenti si potranno definire eventuali misure correttive, che sono sostanzialmente di due tipi: *a)* a legislazione vigente (senza modifiche all'interesse pubblico), intervenendo con attività di miglioramento della qualità dei servizi e di ottimizzazione dei processi produttivi; *b)* con interventi correttivi della legislazione (modifiche dell'interesse pubblico), attraverso riregolamentazione, semplificazione, etc., (o, naturalmente, attraverso una combinazione dei due tipi di intervento).

E' dunque importante risalire alle *cause* degli scostamenti tra risultati conseguiti e obiettivi. Infatti, scostamenti non significativi, o chiaramente dipendenti dalla qualità dei servizi / processi produttivi, potranno essere corretti direttamente dalle amministrazioni attraverso interventi sulle caratteristiche dei servizi stessi, o adeguando i processi produttivi (prassi di benchmarking, miglioramento continuo, adozione di standard, etc.); mentre, in presenza di scostamenti significativi e sistematici sarà evidente che essi potranno dipendere non tanto dai comportamenti dell'amministrazione, quanto dagli obiettivi e dagli strumenti definiti, a monte, nell'interesse pubblico (qualità della regolamentazione) che, in tal caso, dovranno dunque essere corretti³².

³² L'efficacia dell'azione pubblica *dipende* anche dalla qualità dei servizi, ma servizi di qualità non implicano necessariamente anche la loro efficacia.

A seconda della natura degli scostamenti osservati e dunque della natura delle cause di inefficacia delle misure adottate, sarà possibile decidere attraverso quali azioni correttive intervenire, se solo sui servizi o sui processi, o anche sulle norme, oppure attraverso una combinazione di diverse azioni correttive³³.

Le analisi ex-ante di efficacia, come pure la stessa possibilità di svolgere l'AIR, si basano sulla disponibilità di informazioni sul contesto di riferimento, sugli andamenti tendenziali previsti di fenomeni non regolamentati o non interessati da misure correttive, ("opzione zero"), sulle esigenze e gli obiettivi rilevati nella società, sulla stima dei "vantaggi collettivi netti" delle misure adottabili, etc. Queste informazioni non solo consentono di meglio definire gli obiettivi politici e la più opportuna selezione degli strumenti, ma consentono anche di definire gli obiettivi strategici e operativi delle amministrazioni, assicurando, nel contempo, gli strumenti per un effettivo controllo del raggiungimento degli obiettivi.

Successivamente all'erogazione dei servizi, l'amministrazione sarà in grado di produrre informazioni sui risultati conseguiti, rilevando anche informazioni sulle possibili conseguenze indirette indotte dai servizi erogati (esternalità, diseconomie, o comunque effetti collaterali) e sulla qualità dei servizi e dei processi produttivi (informazioni gestionali) e potrà avviare su queste basi raffronti tra risultati e obiettivi (scostamenti) valutando le cause degli scostamenti (dell'efficacia) e predisporre le opportune misure correttive, o a livello di amministrazione (servizi / processi), o a livello legislativo.

L'analisi ex-post dell'efficacia dipende dall'integrazione di informazioni strategiche (obiettivi di lungo periodo definiti da un insieme di indicatori), di contesto (rilevazioni dirette sui risultati conseguiti e sugli eventuali effetti indiretti da essi indotti) e gestionali (qualità dei servizi e dei processi produttivi) e consente di selezionare le più adeguate misure correttive per un suo miglioramento³⁴.

³³ E' opportuno inoltre ricordare che, a parità di altre condizioni, l'azione dell'amministrazione potrà risultare più o meno efficace anche in funzione delle modalità di relazione ("canali") poste in essere nei confronti dei soggetti potenzialmente interessati ai suoi interventi. Pur nella validità generale delle leggi e nell'imparzialità della sua azione, risulta evidente che i soggetti della società sono diversamente capaci di relazionarsi con l'amministrazione pubblica, la quale dunque potrà rendere più efficace la sua azione attraverso modalità diversificate di relazione ("multicanalità") che le consentono di meglio rapportarsi alla eterogeneità dei soggetti della società. A questo proposito - in relazione alle diverse capacità dei poteri pubblici di rapportarsi alla società - cfr., ad es., Morciano M., "Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione", *Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, Sezione Semplificazione e Innovazione - Note e commenti, 25 luglio 2008.

³⁴ In questo contributo ci siamo limitati ad analizzare le diverse determinanti dell'efficacia e a delinearne le modalità di valutazione, sia ex-ante che ex-post, ma senza entrare nel merito dei metodi di analisi e valutazione utilizzabili empiricamente. D'altro canto, la valutazione delle politiche pubbliche rimane un tema centrale, dato che è in base alla loro efficacia che si dovrebbe valutare l'operato di un governo in relazione all'attuazione di un programma politico. Tuttavia, gli ostacoli che si frappongono al loro sviluppo sono molteplici e riguardano, prima di tutto, la possibilità di definire obiettivi misurabili, la raccolta dei dati e delle informazioni rilevanti - in molti casi da ricostruire attraverso una specifica attività di indagine - ma anche l'impiego di adeguati metodi di analisi, nonché l'attribuzione di una specifica responsabilità in tal senso a strutture amministrative o di ricerca, con i connessi problemi sulla neutralità delle valutazioni. Come è stato ricordato, infatti, "...policy evaluation is nothing but the continuation of politics by other means", cfr. Bovens M., Thart P., Kuipers S., *The Politics of Policy Evaluation*, in Moran M, Rein M., Goodin R.E., (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, cit., p.321. Su questi temi, oltre al già citato Parsons W. D., *Public Policy...*, cfr., ad es., anche Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey M.W., *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1979 e Palumbo D.J., "Politics and Evaluation", in Palumbo D.J. (Ed.) *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park, 1987. Senza dimenticare che la capacità dell'elettorato di valutare la performance dei suoi rappresentanti politici dipende anche dal sistema elettorale adottato, cfr., ad esempio, Hellwig T., Samuels D., "Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes", *British Journal of Political Science*, Vol. 38, part 1, January 2008, pp.65-90. Cfr., inoltre, Lippi A., "La valutazione delle politiche pubbliche", *il Mulino*, Bologna, 2007 e Martini A., "Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche", *Rassegna Italiana di Valutazione*, Vol. X, n. 34, 2006. Per esempi di valutazione delle politiche pubbliche

8.2. Pianificazione strategica, controllo di gestione e la Verifica di Impatto della Regolamentazione (VIR).

Le analisi di efficacia sul medio-lungo periodo e sul breve periodo (che, nella sostanza, coincidono con la valutazione delle politiche) riposano su di un complesso insieme di informazioni di natura socio-economica rilevate direttamente nella società, o stimate, e di natura gestionale relative alle amministrazioni.

Dati gli obiettivi e gli strumenti del programma politico, definiti dalla funzione legislativa con il supporto della funzione di AIR, la definizione degli obiettivi strategici dell'amministrazione è responsabilità della funzione politica competente, coadiuvata dalla funzione di pianificazione strategica, la quale avrà il compito di parametrare obiettivi e risorse non solo sul medio-lungo periodo, ma anche sul breve periodo, con la definizione degli obiettivi operativi e delle correlate risorse. La rilevazione, o la stima, delle informazioni di contesto e sugli effetti diretti e indiretti (nella società) dei servizi, è compito della funzione di pianificazione strategica.

Il monitoraggio degli obiettivi operativi e dell'impiego delle risorse è compito della funzione di controllo di gestione, la quale condividerà con la funzione di pianificazione strategica anche la responsabilità della rilevazione della qualità dei servizi erogati, mentre il monitoraggio dei processi produttivi rimane un suo specifico compito.

L'analisi degli scostamenti è compito congiunto della pianificazione strategica e del controllo di gestione, dato che essi possono essere originati da cause di natura diversa riconducibili al disegno normativo o alla gestione, come pure è loro responsabilità la definizione di eventuali interventi correttivi sui servizi o sui processi produttivi (a legislazione vigente).

La valutazione in merito a eventuali interventi correttivi sulla normativa è compito della pianificazione strategica, la quale svolge, in questo caso, la funzione di controllo indirizzata al supporto della funzione legislativa ("Verifica di Impatto della Regolamentazione" - VIR).

La definizione degli obiettivi programmatici rilevanti per la tutela dell'interesse pubblico risiede dunque nella funzione di AIR; il monitoraggio del perseguimento della configurazione obiettivo della società risiede sia nella funzione di pianificazione e controllo strategico, sia, per le valutazioni (gestionali) di breve periodo, nella funzione di controllo di gestione; mentre il monitoraggio della qualità della regolamentazione in relazione al perseguimento della configurazione obiettivo della società risiede nella funzione di VIR (nella funzione di controllo strategico).

Il legislatore è intervenuto in diverse occasioni a precisare finalità e strumenti delle funzioni di controllo, in particolare con il D.L.vo 286/1999³⁵ con il quale ha meglio definito, fra l'altro, le funzioni di valutazione e controllo strategico e di controllo di gestione, funzioni specificatamente indirizzate alle valutazioni ex-post dell'efficacia, ma che rivestono un importante ruolo di supporto - soprattutto la pianificazione e il controllo strategico - anche per le analisi di AIR e di VIR.

Il D.L.vo 286/1999 stabilisce, all'art. 1, comma 1, lettera d), che il controllo strategico valuta la "congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti", in relazione agli obiettivi dell'indirizzo politico. In altre parole, date le norme che definiscono gli obiettivi e gli strumenti

in Italia, cfr., ad esempio, Brancati R., (a cura di), *Analisi e metodologie per la valutazione delle politiche industriali*, Franco Angeli, Milano, 2001; Barca F., Coppiello F., Ravoni L., Volpe M., (a cura di), *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, il Mulino, Bologna, 2006; Golden M.A., Picci L., "Pork Barrel Politics in Postwar Italy 1953-94", *American Journal of Political Science*, Vol. 52, n.2, April 2008, p.268; Tajani C., "Valutare l'impatto delle politiche del lavoro. L'introduzione del lavoro interinale in Italia", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N.2, 2008, pp.93-114; Trivellato U., "L'implementazione e la valutazione delle politiche: tra buoni propositi e pochezza delle pratiche", in Guerzoni L., (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Quaderni di Astrid, il Mulino, Bologna, 2008, pp.149-162.

³⁵ Cfr. il D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29, la Legge 15 marzo 1997, n. 59, il D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, nonché il D.L.vo 30 luglio 1999 n.286.

(servizi) dell'azione pubblica (interesse pubblico) e dati gli obiettivi strategici, derivati dal perseguimento dell'obiettivo dell'interesse pubblico, declinati dal potere politico su uno o più esercizi, l'organo di controllo strategico svolge una verifica di congruenza sostanzialmente su due livelli: *a)* a livello strategico, tra gli obiettivi strategici e quelli operativi per l'esercizio in corso, definiti entrambi dall'organo di indirizzo politico, in base alla missione istituzionale dell'amministrazione; *b)* a livello operativo, tra gli obiettivi operativi ("scelte operative"³⁶) e i risultati conseguiti e, di conseguenza, tra i risultati di breve periodo e gli obiettivi strategici.

Sul versante del miglioramento della qualità della normativa, il legislatore ha ripreso il concetto di Verifica dell'Impatto della Regolamentazione (VIR), definita, dall'art. 14, comma 4, della Legge 246/2005, cit., come la verifica "anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni", sostanzialmente definendo un'attività di valutazione ex-post di efficacia indirizzata a correggere eventuali carenze del disegno normativo e quindi di supporto diretto alla funzione legislativa³⁷.

Sotto un profilo operativo, tuttavia, gli indirizzi del legislatore a livello di controllo strategico o di gestione, o a livello di AIR o di VIR, risultano ancora largamente disattesi, complice anche un disegno normativo che ha affrontato i diversi versanti connessi alle valutazioni di efficacia al di fuori di un quadro organico di riferimento non solo amministrativo o organizzativo, ma anche metodologico³⁸.

Conclusioni.

Lo stato, dunque, come somma di strumenti di intervento nella società per trasformarla nella sua configurazione obiettivo e una società i cui soggetti attentamente ne valutano le azioni, condizionando il proprio mandato politico alla sua efficacia. Questi, in estrema sintesi, gli ingredienti di una democrazia rappresentativa nella quale ha senso valutare l'efficacia dell'azione pubblica perché i cittadini, esercitando la loro sovranità, hanno il potere di pretendere la soddisfazione delle loro preferenze scandite nell'interesse pubblico.

E' la *linearità* tra interesse pubblico e azione pubblica, così come sinteticamente definita nel modello razionalista-funzionale che rende, per esser chiari, efficaci le valutazioni di efficacia. Una linearità minacciata da incongruità che, nell'astrattezza di un paradigma di riferimento, abbiamo definito *distorsioni*, ma che diventano gli ingredienti naturali di una società reale e con i quali occorre confrontarsi: tanto più essi, magari legittimamente, condizionano la formazione dell'interesse pubblico, o l'azione dello stato, tanto meno le prassi di valutazione di efficacia sono accettate e diffuse. D'altro canto, la diffusione di queste prassi, e la loro incisività nel correggere l'azione pubblica, è un indicatore forte - una "rivelazione insopportabile" nelle parole di don Gaetano - che lo stato c'è ancora.

³⁶ Cfr. art. 6, comma 1, della stessa Legge 286/1999, che, all'art. 1, comma 1, lettera d), definisce gli obiettivi operativi, evidentemente, accorpandoli nel termine "obiettivi predefiniti".

³⁷ A differenza dell'AIR, la VIR non viene analiticamente sviluppata in un successivo regolamento attuativo e il DPCM 11 settembre 2008 n. 170, all'art. 10, commi 1 e 2, si limita a rinviare a prossime deliberazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardo ai criteri e metodi per la sua attuazione

³⁸ Cfr. ad esempio, Morciano M., "Le riforme perdute della P.A.", cit.