

Contributo di idee per
un programma di ricerche nel campo della
GESTIONE DELLE SCELTE PUBBLICHE
(*Policy Sciences*)

Franco Archibugi

novembre 1994

[Testo predisposto su richiesta per il *Comitato per le Scienze Economiche* del CNR. Le proposte non ebbero alcun seguito.]

1. Premesse e motivazioni

L'importanza crescente del settore pubblico nelle economie contemporanee, (indicata approssimativamente, ma anche appropriatamente, dal peso percentuale che sul Prodotto nazionale, PNL, viene gestito o trasferito dal settore pubblico, che oggi si colloca nei paesi dell'Occidente industriale dal 50 al 60%), ha reso sempre più necessaria la conoscenza di come *funziona* questo settore e inoltre di come *dovrebbe funzionare*, per meglio assolvere i suoi compiti.

L'espansione della spesa pubblica rispetto alla spesa complessiva e al PNL è dovuta, come è noto, alla crescente espansione - nella domanda complessiva sociale (privata e pubblica) - della "domanda" di beni e servizi che, per tradizione e consuetudine, vengono considerati beni "pubblici", dando luogo al noto fenomeno dello Stato sociale (o *Welfare State*). Lo Stato sociale è così da tempo entrato in una *crisi da sovraccarico* in tutti i paesi occidentali (in molti casi ancora prima di essere realizzato a pieno e lasciando grandi lacune nella sua stessa realizzazione): crisi motivata chiaramente dal peso relativo del settore pubblico sul totale sistema economico. E' opinione che la crisi da sovraccarico cui si alludeva si manifesti soprattutto sotto due profili:

- a. una crisi "fiscale" o finanziaria che nasce dal sovraccarico quantitativo di risorse da erogare, che ha messo in grave debito tutti i governi (ove più ove meno) e in condizioni di non avere più margini adeguati di "scelta" fra alternativi usi delle proprie risorse;
- b. una crisi di "efficienza" dovuta al sovraccarico organizzativo e procedurale (burocratizzazione), alla scarsa corrispondenza delle gestioni pubbliche ai bisogni degli utenti finali dei beni e servizi pubblici, e quindi alla disaffezione del pubblico al servizio pubblico, e alla mancata adeguazione delle strutture operative ai nuovi compiti di controllo e di gestione;

In tutto il mondo si sono sviluppate le occasioni e i luoghi per fare delle *procedure di decisione e di scelta pubblica* (di cui alla crisi del tipo a) da un lato, e delle *procedure di organizzazione e di gestione pubblica* (di cui alla crisi del tipo b) dall'altro, oggetto di nuove adeguate ricerche, capaci di fornire strumenti di miglioramento gestionale del settore pubblico.

2. Le ricerche mirate sulla Gestione del settore pubblico (*Public Management*)

Il termine che è stato ormai consolidato (attraverso una area di studio e di cooperazione internazionale nell'ambito dell'Ocse) per designare questo indirizzo di studio, di sperimentazione, di confronto e di proposta, è quello di "gestione pubblica" (*Public Management*), da cui ha preso le mosse uno speciale Programma portato avanti da alcuni anni in sede Ocse; programma che si chiama appunto *PUMA*).

Confluiscono in questo ambito due sostanziali correnti di ricerca:

- a. quella degli studi della *valutazione e organizzazione delle scelte politiche (policy sciences)*, e quindi dei *metodi generali di gestione politico-economica* delle società contemporanee (programmazione socio-economica e territoriale);
- b. e quella degli studi di *organizzazione e controllo della qualità e della congruità dei risultati* dell'azione amministrativa (*goal-achievement evaluation*), e quindi dei *metodi di valutazione e di monitoraggio degli effetti* (programmazione di bilancio).

Nel primo filone si collocano le diverse metodologie della pianificazione strategica, che si stanno rivalutando in ragione all'estensione della selezione delle politiche degli enti governativi, territorialmente e settorialmente intesi; tale estensione ha dilatato il pluralismo dell'iniziativa e della gestione pubblica, e ha creato il bisogno di procedure decisionali capaci di far fronte a detto pluralismo e il bisogno di coordinamento stretto che ne consegue.

Nel secondo filone si collocano le metodologie di valutazione e gestione interna dei programmi, per poterne controllare l'efficienza e la conformità agli obiettivi.

3. Il Programma "Puma" dell'Ocse

L'Ocse ha in proposito avviato intorno alla metà degli anni 80, il citato speciale Programma (detto Puma), diretto da un Comitato intergovernativo dell'Ocse stesso, la cui funzione è quella di monitorare gli sviluppi del *public management* nei paesi membri, e di analizzare e valutare le modalità pratiche delle riforme introdotte. La funzione di monitoraggio vuole mettere insieme una grande quantità di informazioni disperse, nello scopo di far luce su quanto può essere riconosciuto un'area sempre più importante di riforma strutturale.

La funzione di monitoraggio del programma Puma comprende:

- la produzione di "rassegne triennali" sugli sviluppi delle metodologie di *public management* (integrate da aggiornamenti annuali);

- la produzione di "profili" per paese e di selezionate statistiche, capaci di descrivere le diverse strutture della pubblica amministrazione nei diversi paesi Ocse;
- l'analisi dei trends di riforma del *public management*; analisi che tengano conto della molteplicità delle pressioni che stanno dietro a dette riforme; e del contesto politico-economico nelle quali dette riforme si siano prodotte.

L'Italia si trova, nel quadro del Programma Puma, particolarmente svantaggiata. Innanzitutto negli ambienti della Pubblica amministrazione italiana l'attenzione al problema dei nuovi problemi e dei nuovi metodi della Pubblica amministrazione (almeno nel senso programmato dall'Ocse) è stata finora assai scarsa. Da alcuni decenni la Pubblica Amministrazione è impegnata in reiterati tentativi di "riforma" che, seppure orientati alle stesse motivazioni e obiettivi generali del programma Ocse, hanno affrontato il problema prevalentemente dal lato giuridico e istituzionale. L'ottica finora prevalente, nel trattare la questione, è stata quella del diritto pubblico e amministrativo, ed anche le riforme operative studiate e introdotte hanno guardato - forse come inevitabile punto di attacco - alla riforma dell'"ordinamento" legislativo e normativo esistente.

In modo particolare, vi è stata anche una notevole carenza anche dal lato della ricerca. Il progetto finalizzato "Pubblica amministrazione" del Cnr, anche se ha permesso di introdurre un opportuno collegamento fra i momenti della ricerca e quelli della gestione corrente della PA, favorendo una maggiore considerazione dell'importanza della ricerca nel settore della pubblica amministrazione, ha risentito comunque di un eccessivo approccio giuridico-istituzionalista, e ha sacrificato il campo della ricerca operativa, funzionale e manageriale; di quella ricerca che, nel frattempo, ha raggiunto in altri paesi uno sviluppo ragguardevole, sia nell'ambito del management del settore privato che in quello - sostanzialmente differente, ma non meno bisognoso di efficienza e di gestionalità - del settore pubblico.

Ciò ha messo gli ambienti scientifici ed accademici italiani perfino in difficoltà a mantenere (salvo che per casi del tutto rari ed eccezionali, e comunque non aiutati a rafforzarsi e ad insistere nella loro direzione) adeguati collegamenti con gli sviluppi in altri paesi, sia della ricerca che dei tentativi di applicazione (di cui il programma Ocse costituisce un'opportunità, che può trasformarsi senza adeguato riscontro in Italia, in una ulteriore emarginazione culturale).

Le carenze italiane in proposito sono manifeste anche nel ruolo, negli indirizzi, nella organizzazione che, fino ad oggi almeno, ha assunto la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione. Tale Scuola avrebbe potuto forse compensare - per ruolo e forse maggiore flessibilità - le insufficienze convenzionali delle università, così come è avvenuto peraltro nel settore dell'economia privata.

4. Per un programma specifico del CNR nel campo della gestione della pubblica amministrazione (*public management*)

Si profila, più che opportuno necessario, un particolare impegno del Cnr in questa direzione: un impegno polivalente e a più direzioni che potrebbe supplire alle carenze individuate, e mettere in grado gli studiosi italiani di attrezzarsi adeguatamente riguardo ai nuovi concetti, ai nuovi metodi e alle nuove tecniche della amministrazione pubblica.

Tutto ciò allo scopo di portare avanti un programma di ricerche, mirate:

- a informare degli sviluppi che in questo campo si sono registrati altrove,
- a esplorare soluzioni anche originali, o l'applicazione originale al contesto italiano di tendenze maturatesi altrove,
- a formulare soluzioni originali particolarmente appropriate al caso italiano.

Qui di seguito si tracciano - molto succintamente e molto schematicamente - le grandi linee di un programma di ricerche del Cnr (che potrebbe assumere il carattere - per il momento - di un "progetto strategico"; naturalmente si tratta di una prima approssimazione che dovrebbe essere ulteriormente perfezionata con il contributo di esperti apositamente selezionati dal Comitato delle scienze politiche e giuridiche).

Le linee di ricerca progettate si sviluppano intorno a cinque grandi filoni di ricerca (si sono volutamente seguite le aree di azione del programma O-cse, con alcuni significativi adattamenti):

- la *gestione della decisione politica (Management of Policy Making)*
- la trasformazione dell'operatività degli uffici di gestione dei bilanci (*programmazione di bilancio*)
- i problemi dei *rendimenti (performance) delle azioni pubbliche*, di misurazione e valutazione, e di controllo esecutivo delle stesse
- le gestione e le riforme dei *procedimenti di regolazione*
- la *gestione delle risorse umane*

4.1 La gestione della decisione politica

Questa parte del programma di ricerche dovrebbe mirare allo studio dei metodi e delle strategie per migliorare il *management* e il coordinamento dei processi di decisione politica, alla scala governativa generale (naturalmente a tutti i livelli di governo).

I vari campi di ricerca potrebbero essere:

1. L'introduzione di metodi per assicurare la coerenza politica:

Si tratterebbe di ricerche mirate a creare strumenti di verifica e procedure appropriate a migliorare e garantire la coerenza, per far sì che lo sviluppo politico e i processi di bilancio e di spesa siano capaci di sostenersi reciprocamente; e ciò allo scopo che siano migliorate anche le consapevolezze e i

controlli sulle compatibilità fra *decisioni a breve termine* e *obiettivi programmatici di lungo termine*;

2. L'introduzione di metodi di controllo della fattibilità delle scelte

Le ricerche dovrebbero essere orientate alla valutazione delle condizioni atte ad assicurare che *le decisioni siano effettivamente attuate* e *gli obiettivi politici conseguiti*; ciò attraverso sistemi di avviamento delle attività da parte degli organi esecutivi, controllando gli effetti delle decisioni, e assicurando che i progetti programmati abbiano sufficiente flessibilità per gli aggiustamenti ai cambiamenti sia delle circostanze che delle priorità;

3. Il miglioramento della capacità di gestione delle problematiche "trasversali"

Si dovrebbero promuovere ricerche mirate a studiare esperienze e metodi relativi alla gestione di problemi che attraversano le tradizionali aree di responsabilità amministrativa e politica (per esempio lo sviluppo regionale, o le politiche per gli anziani o per i giovani);

4. L'organizzazione adeguata della consulenza politica

Alcune ricerche dovrebbero essere rivolte a fornire indicazioni su come migliorare i sistemi di presentazione delle informazioni e dei pareri sulle scelte ai leaders politici governativi, che operano in un ambiente di crescente complessità e di sovraccarico di informazioni.

4.2 I mutamenti nelle funzioni degli Uffici della programmazione di bilancio

Il programma dovrebbe mirare allo sviluppo di metodi migliori di controllo della spesa pubblica e della erogazione dei servizi pubblici, e promuovere le analisi del *rapporto costi-efficacia* in un ambiente gestionale pubblico in mutamento. I campi della ricerca potrebbero essere :

1. La gestione e valutazione del mutamento

In quest'area si dovrebbero sviluppare ricerche che diano indicazioni su come operare una transizione degli uffici di bilancio dal loro tradizionale ruolo di controllori delle assegnazioni di risorse verso quello di promotori di pratiche nei vari settori pubblici, mirate alla valutazione della qualità e del rapporto costo-efficacia;

2. Le riforme concenenti le gestioni finanziarie

In questo campo le ricerche dovrebbero mirare a raccogliere e valutare le informazioni sulle gestioni finanziarie di iniziative del settore pubblico in essere in altri paesi e studiare la loro adattabilità al caso italiano

3. L'approfondimento di nuove modalità ed esperienze nei sistemi di "trasferimenti sociali"

In questa direzione le ricerche dovrebbero esaminare quali novità nei sistemi sociali dei paesi occidentali hanno introdotto o sono sul punto di introdurre nei piani di trasferimento finanziari a scopi sociali, con particolare riguardo all'analisi degli sviluppi tecnici nella previsione e nel controllo dei costi dei programmi stessi (per es. di trasferimenti sociali quali l'assicurazione contro la disoccupazione, l'indennità di assistenza, di invalidità, etc.).

4. Lo studio di meccanismi "tipo-mercato"

Le ricerche dovrebbero portare allo studio e al monitoraggio dell'uso di meccanismi tipo-mercato nel settore pubblico (come *vouchers*, la creazione di sistemi di negoziazione nelle gestioni pubbliche, di forme di commercializzazione, di negoziazione di diritti, etc.) per trarne conclusioni sul loro potenziale di impatto sull'efficienza e sull'equità;

5. L'introduzione di modalità di gestione di programmi misti (Stato-privati) di infrastruttura

Si tratta della ricerca sulle tecniche per la realizzazione di iniziative congiunte, pubbliche-private, di creazione e gestione di infrastrutture.

4.3 Efficienza operativa, contabilità e controllo

Un altro importante aspetto del Programma in discussione è quello di tenere sotto esame i tentativi (nei paesi Ocse) di migliorare il livello di *efficienza operativa delle organizzazioni del settore pubblico*. Le riforme in quest'area coinvolgono in modo tipico lo sforzo di orientare l'attenzione delle organizzazioni del settore pubblico, dalla passata concentrazione sulle regolamentazioni dettagliate e le procedure burocratiche, verso il controllo e la programmazione dei risultati e verso l'impatto socio-economico delle politiche pubbliche. Il lavoro in questa area copre:

1. La ricerca sui problemi dell'autorità e sui i metodi di rendicontazione

Si tratta di potenziare ricerche nel campo dell'analisi dello sviluppo di meccanismi per incoraggiare i potenziali manager ad assumersi delle responsabilità, attraverso la fissazione di chiare linee di autorità e responsabilità, che sono sempre più sostenute dalle prestazioni concernenti i premi e le sanzioni;

2. La determinazione degli obiettivi

Si tratta di potenziare ricerche nel campo dei metodi e delle tecniche per giungere ad una razionale determinazione degli obiettivi organizzativi e dei modi con cui connettervi l'assegnazione delle risorse;

3. *Il miglioramento dei metodi di controllo e della revisione (audit)*

Si tratta di ricerche mirate all'introduzione di nuovi sistemi di controllo e di revisione che siano appropriati ad un ambiente caratterizzato da un nuovo "managerialismo"; e con il conseguente abbandono dei controlli e standard centrali;

4. *La misura delle prestazioni*

Si tratta del vasto campo dei vari metodi di misurazione dei meriti e dei risultati, attraverso la esplorazione di metodologie per misurare il rendimento del settore pubblico, inclusi lo sviluppo di indicatori di rendimento.

4.4 *La gestione e la riforma delle regolamentazioni*

Il Programma dovrebbe dare un supporto di ricerca e di riflessione per sostenere gli sforzi atti ad assicurare che gli strumenti legali usati dai governi conseguano quanto essi hanno stabilito di fare al minimo costo, rafforzando piuttosto che distorcendo i processi di mercato. Il lavoro del programma in questo campo dovrebbe estendersi ai seguenti campi:

1. *Analisi e valutazione delle regolamentazioni*

Si tratta di sviluppare ricerche nella direzione delle diverse metodologie per migliorare la base di informazione attraverso cui vengono prese le decisioni in materia regolamentare, come le analisi costi-benefici, le tecniche di valutazione del rischio, o lo sviluppo di indicatori di programma (*regulatory indicators*);

2. *Analisi di alternative di regolamentazione*

Si tratta qui di promuovere ricerche orientate all'esame delle alternative alle tradizionali regolamentazioni di "norma e controllo" (per es., la divulgazione informativa o l'incentivazione economica);

3. *Le liste di controllo*

Si tratta di ricerche che dovrebbero sviluppare le "liste di controllo" programmatiche (*regulatory checklists*) ovvero un insieme di principi di regolazione per assistere i decisori politici nel formulare e "disegnare" regole che siano facili a capire, facili da amministrare, e capaci di conseguire i risultati desiderati;

4. *Problemi di regolamentazione internazionale*

Potrebbe avere titolo dentro il Programma in questione lo sviluppo di ricerche esplorative verso eventuali strategie e pratiche di gestione delle regolamentazioni nei casi in cui problemi comuni o che attraversano i paesi - come i problemi ambientali o commerciali - influenzano fortemente le opzioni politiche.

4.5 La gestione delle risorse umane

Il Programma in questione potrebbe anche fornire una analisi atta a fornire analisi per sostenere gli sforzi - oggi molto diffusi nei paesi Oecd - per raggiungere sistemi di gestione delle risorse umane più efficienti e flessibili, come un aspetto cruciale della modernizzazione del settore pubblico. I campi di ricerca compresi in questo filone di ricerche sono:

1. Problemi della remunerazione a risultato

Si tratta di possibili ricerche mirate a suggerire e sperimentare schemi di pagamento legati al rendimento, allo scopo di identificare alcune delle probabili barriere al miglioramento del rendimento dei funzionari pubblici, come pure i risultati delle organizzazioni in cui essi lavorano:

2. Ricerche sulle tendenze retributive

Il programma potrebbe qui interessarsi anche alla analisi delle tendenze delle retribuzioni del settore pubblico (in molti paesi dell'Oecd), comprese le analisi trasversali sulla struttura delle retribuzioni, i movimenti nei pagamenti, e i costi del lavoro in generale; inoltre si potrebbero sviluppare ricerche sullo sviluppo dei sistemi di determinazione delle retribuzioni, come pure sui mutamenti nelle politiche retributive.

3. Riforme nella gestione delle risorse umane

Si dovrebbero sviluppare ricerche anche sulle riforme in corso in molti paesi nella gestione delle risorse umane, e sull'importanza che queste risorse umane hanno sul miglioramento delle gestioni pubbliche, la migliore qualità dei servizi, la conservazione di standard e di valori del servizio pubblico e una accresciuta efficienza.

4. Consulenze alla gestione

Il programma dovrebbe occuparsi anche di approfondire la promozione di una migliore organizzazione e gestione attraverso la introduzione di *unità interne di consulenza* alla gestione nel settore pubblico, a tutti i livelli importanti e significativi..