

## Scienze del pubblico e istituzioni

Gloria Regonini

### Institutions and their Sciences

This introductory article illustrates the focus of this special issue, devoted to the relationship between political institutions and disciplinary knowledge. The basic idea of this research is that 'first order institutions', with a constitutional relevance, may be strongly influenced by a particular kind of 'second order institutions': the organization of competencies parliaments and governments need to articulate their functions. In this frame, four scientific paradigms deserve special attention: the law, the budget, the management, and the policy perspectives. Their relevance is confirmed both from a diachronic and a synchronic perspective. We examine their institutionalization through processes of accommodation and assimilation, with a core emphasis on the emergence of the policy sciences.

*Keywords:* Disciplinary Knowledge; Political Institutions; Policy Sciences; Separation of Powers.

### 1. Introduzione: le ragioni di un numero – e di un tema di ricerca – speciali

La ricerca che presentiamo in questo numero monografico si propone di individuare le conseguenze della quasi totale assenza dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche<sup>1</sup> (A&VPP) tra le competenze formalmente utilizzate dalle istituzioni italiane. A differenza di quanto avviene in molti paesi europei, negli Stati Uniti, in Canada o in Australia, questo tipo di specializzazione non costituisce il fulcro di alcuna struttura tecnica a sostegno dell'attività dei legislativi e degli esecutivi, né compare, tranne rari casi, tra i profili professionali richiesti dall'amministrazione<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Con questa espressione si intende comprendere l'insieme dei metodi con finalità prescrittive utilizzabili prima dell'adozione delle politiche, per valutare le diverse alternative, durante l'implementazione, per monitorare i processi, o dopo un congruo periodo di tempo, per verificarne gli effetti.

<sup>2</sup> In Gran Bretagna, ad esempio, «quella di *policy* è la seconda professione

L'ipotesi di base è che questo divario abbia un forte impatto non solo, o non tanto, per la comunità professionale degli analisti, ma per lo stesso funzionamento delle istituzioni politiche. Per verificare questo assunto, l'indagine esamina la relazione di confine tra una delle più solide *soft institutions* – l'articolazione delle discipline scientifiche che riguardano il settore pubblico – e le più soffici e mobili tra le *hard institutions*<sup>3</sup>: le strutture, o agenzie, o servizi, creati per fornire ai governi e ai parlamenti le conoscenze tecniche utili per l'espletamento del loro mandato.

Come tutte le altre discipline, anche quelle cui viene riconosciuto lo status di «scienze del pubblico» traggono la loro solidità dai canoni di validazione delle rispettive *epistemic communities* (Haas 1992); ma, a differenza delle altre, si trovano a intrattenere con le istituzioni politiche speciali relazioni, da cui ricevono importanti «tangibili», quali precise declaratorie professionali, incarichi, visibilità nel dibattito pubblico. In modo speculare e complementare, il funzionamento delle agenzie tecniche a servizio dei legislativi e degli esecutivi richiede atti formali, quali leggi istitutive, regolamenti, budget, nomine, assunzioni, sedi; ma richiede anche un qualche sostegno e riconoscimento da parte delle competenti comunità scientifiche, che forniscono personale e *know-how*, e esercitano un controllo, diretto o indiretto, sulla validità tecnica della loro produzione.

L'ipotesi è che la configurazione delle competenze utilizzate da queste agenzie, che hanno uno statuto istituzionale di second'ordine rispetto agli organi di rilevanza costituzionale, sia in grado di influire in modo determinante sul funzionamento delle istituzioni di prim'ordine, parlamenti e governi, che pure formalmente rappresentano i loro *principals*.

#### Il quadro analitico di riferimento

L'impostazione della ricerca si distingue in modo significativo da quelle, apparentemente contigue, che si rifanno ai paradigmi costruttivisti (Berger e Luckmann 1967; Guba e Lincoln 1994). Rispetto alle

per numerosità nel governo e include persone praticamente in ogni parte delle strutture centrali e delle amministrazioni decentrate». Dal sito «*Skills identifier*» del Civil Service, <http://www.civilservice.gov.uk/about/improving/psg/skills>. NB: Tutti i siti web citati sono riferiti alle pagine esistenti al 1 dicembre 2011, salvo diversa specificazione.

<sup>3</sup> Per questa distinzione, si rinvia a North (1990) e Powell e DiMaggio (1991).

teorie culturali delle istituzioni (Douglas 1986; Barley e Tolbert 1997) e al concetto di *sense making* all'interno delle organizzazioni (DiMaggio 1997; Weick 1979; Levitt e March 1988), la ricerca si distanzia in quanto pone al centro dell'indagine una fase, per così dire, analiticamente successiva a quella dell'emersione del senso: suppone che le discipline accademiche che hanno per oggetto specifici aspetti delle scelte pubbliche abbiano in qualche modo già adempiuto alla funzione di fornire chiavi di lettura, internamente coerenti e tra loro compatibili, di quel che fanno i parlamenti e i governi. Certo, dato che la produzione di senso è una fabbrica sempre aperta, un interessante tema di ricerca potrebbe essere la ricostruzione di come queste discipline, che spesso definiscono la loro fase attuale come una seconda generazione (post., 2.0...), riescano a conciliare l'instabilità dei loro paradigmi con l'esigenza di fornire consulenze «pronte per l'uso» e date per garantite. Ma questo è un altro problema.

Rispetto a impostazioni quali l'*empirical interpretivism* (Yanow e Schwartz-Shea 2006) e l'etnografia istituzionale (Latour 2002), la nostra ricerca si distacca in quanto non intende approfondire le pratiche interne attraverso le quali le competenze organizzate si legittimano e si autoriproducono, ma mira invece a individuare le concrete modalità con cui le istituzioni politiche di prim'ordine riconoscono e utilizzano le specializzazioni: con quali agenzie, con quali meccanismi di nomina, con quanti fondi, con quanti funzionari, con quali competenze.

L'impianto della ricerca ha diversi punti in comune con le indagini sulla *knowledge utilization* (Cohen e Lindblom 1979) e sulle condizioni che consentono un incontro tra la domanda di competenze, da parte dei decisori pubblici, e l'offerta, da parte dei ricercatori (Lester e Wilds 1990; Palumbo 1987). Ma, rispetto a questi contributi, la nostra indagine considera un passaggio analiticamente a monte della fase dell'utilizzazione. Oltre a dimostrare di avere un autonomo valore aggiunto, una disciplina, per guadagnare il riconoscimento ufficiale quale scienza del pubblico, deve saper gestire le relazioni di confine rispetto alle competenze già accreditate per «uso istituzionale». Nel settore pubblico, ricavare lo spazio per un nuovo campo del sapere è un percorso difficile. Innanzi tutto, nella competizione per le risorse, le scienze costituite partono avvantaggiate. In secondo luogo, i canali di accesso sono molto formalizzati: sui repertori delle competenze, spesso addirittura codificati attraverso leggi, si basano infatti i bandi per i concorsi pubblici e i contratti di consulenza e di ricerca. Abbott (1988) usa il termine significativo di «giurisdizione» per indicare il presidio della specificità disciplinare rispetto alle competenze concorrenti.

Queste osservazioni sottolineano la delicatezza della fase dell'emersione e del riconoscimento istituzionale di una disciplina recente quale l'A&VPP, costretta a misurarsi con le competenze con una più lunga e solida giurisdizione, quali il diritto pubblico e la scienza delle finanze.

Come è noto, la ricerca sulla genealogia delle discipline è spesso condotta entro il *frame* teorico elaborato da Foucault (1972), il cui la professionalizzazione delle conoscenze è situata entro una duplice relazione di potere: esercizio del potere su aspetti rilevanti delle relazioni sociali, e conferimento del potere a gruppi autorizzati a esercitare le pratiche appropriate. Il termine stesso disciplina evoca un ordine ottenuto attraverso sanzioni e punizioni (Foucault 1977). Nel settore pubblico, Foucault (1991) ha successivamente indagato il rapporto tra l'istituzionalizzazione delle discipline e l'organizzazione del governo introducendo il termine suggestivo di *governmentality*.

La nostra ricerca, pur avendo come tema la *institutionalization of expertise* (Johnson, Larkin e Saks 1995), adotta un'altra prospettiva teorica. Infatti l'emersione e l'accreditamento delle scienze del pubblico sono qui analizzati non guardando alle relazioni di potere nella società o all'interno delle stesse discipline, bensì ricostruendo le interazioni all'interno di un triangolo che ha per vertici:

- i legislativi e gli esecutivi, *hard institutions* di primaria rilevanza costituzionale;
- le agenzie tecniche al loro servizio;
- le comunità epistemiche che alimentano e convalidano l'utilizzazione delle competenze disciplinari.

Analizzando da vicino le interdipendenze all'interno di questo triangolo, la valenza euristica del concetto di potere tende a ridursi, per due motivi:

- l'influenza non scorre solo dalle *hard* alle *soft institutions*, ma anche in senso inverso;
- come ci ricorda Hecló, «I governi gestiscono non solo il potere [...], ma anche i rompicapo» (Hecló 1974, 305).

## 2. L'accreditamento istituzionale delle scienze del pubblico

Nel vasto ventaglio di competenze di cui le istituzioni si servono per il disegno o la valutazione delle scelte pubbliche, alcune rivestono un'importanza speciale. Sia l'analisi diacronica, sia quella sincronica, portano a una significativa convergenza nell'assegnare a quattro prospettive disciplinari uno status particolarmente rilevante nella costruzione e nella manutenzione tecnica dei regimi democratici<sup>4</sup>.

Una ricostruzione storica dell'intreccio tra il consolidamento dello stato moderno e l'emergere delle scienze del pubblico deve in primo luogo fare riferimento al diritto pubblico, nelle sue varie articolazioni (diritto costituzionale, amministrativo...). Questo primato epistemico delle scienze dei diritti e delle leggi è radicato in una svolta fondamentale: la prima qualificazione attribuita allo stato post-assolutista è infatti «stato di diritto», stato tenuto al rispetto del principio di legalità (Hayek 1978; Grote 1999; O'Donnell 2004). Le molteplici valenze semantiche del termine diritto – il complesso delle norme, la disciplina che le studia, la sfera inviolabile delle prerogative individuali ... – bene esemplificano l'incastro tra la vicenda storica dello stato democratico e lo sviluppo delle discipline che hanno permesso alle sue inedite caratteristiche di affermarsi e di consolidarsi. Nel corso di questo contributo, faremo riferimento a questo blocco di competenze con il termine «norma».

La seconda prospettiva analitica è la scienza delle finanze pubbliche, intesa nel senso più ampio del termine: economia pubblica, ragioneria o contabilità pubblica... Sul piano storico, la separazione del Tesoro dello stato dalle casse del sovrano e l'imposizione di vincoli al potere di tassare e di spendere sono stati un obiettivo fondamentale delle rivoluzioni democratiche, da quella inglese, a quella francese e americana. L'eliminazione dell'arbitrio nella gestione del denaro pubblico ha richiesto la creazione di nuove istituzioni a garanzia della correttezza dei conti pubblici (Webber e Wildavsky 1986; Hopwood e Miller 1994). E simultaneamente ha richiesto un innovativo *frame* scientifico per la fissazione degli standard per la redazione, l'*audit* e l'*accounting* dei bilanci (Walker 2005; Zan 1994). Qui faremo riferimento a queste discipline con il termine «budget».

A partire dalla fine dell'Ottocento e nel corso del Novecento, in Europa e negli Stati Uniti, l'emergere di apparati burocratici basati sulla specializzazione, l'imparzialità, il reclutamento e l'avanzamento per merito, segna un chiaro punto di svolta nella storia delle istitu-

<sup>4</sup> Un discorso a parte meriterebbe la statistica, la cui evoluzione storica si è distanziata dai suoi originari obiettivi, di cui il nome porta una vistosa traccia.

zioni, con l'avvento dell'*administrative state*: «In uno stato moderno il potere reale, che non è esercitato né nei discorsi parlamentari, né nelle enunciazioni dei monarchi, bensì nel maneggio<sup>5</sup> dell'amministrazione nella vita quotidiana, è necessariamente nelle mani della burocrazia» (Weber 1918, 21 trad. it.). Negli Stati Uniti, «[...] L'espansione dell'amministrazione nazionale metteva in discussione l'intera rete di relazioni politiche e istituzionali che erano state costruite nel corso di un secolo per facilitare le operazioni dei governi» (Skowronek 1982, 35). La professionalizzazione della figura del funzionario pubblico è stata l'obiettivo dei padri fondatori di quell'ampio campo disciplinare che possiamo comprendere entro i termini *public administration* – *public management* (Wilson 1887; Gulick e Urwick 1937). Anche in questo caso, la polivalenza del termine «management», che sta ad indicare sia la funzione, sia chi la svolge, sia le competenze per renderla più incisiva e produttiva, è una spia del complesso intreccio tra il processo di *institution building* e quello di *knowledge building*<sup>6</sup>. La rivitalizzazione di queste discipline intorno agli anni Ottanta del secolo scorso con il *New Public Management* si è tradotta in un movimento per la riforma delle amministrazioni pubbliche con profonde implicazioni sia epistemiche<sup>7</sup> sia politiche.

#### *L'accreditamento delle policy sciences*

L'emergere dello stato «*policy oriented*» è un processo dai contorni meno definiti. Per certi versi, tutte le istituzioni pubbliche hanno da sempre assunto il ruolo di *policy makers*, non foss'altro per garantire beni comuni, quali la difesa dei loro territori o l'igiene pubblica. Nelle competizioni elettorali, i programmi dei candidati propongono pacchetti di politiche pubbliche. E governi e parlamenti sono tradizionalmente articolati per aree di *policy*: si pensi ai ministeri o alle commissioni parlamentari.

Ma quel che è cambiato in molti paesi negli ultimi due decenni è il fatto che le istituzioni di prim'ordine abbiano *esplicitamente* accreditato l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche come strumenti

<sup>5</sup> All'epoca della traduzione (1919) non esisteva in italiano un termine per quello che oggi chiameremmo management.

<sup>6</sup> «Il management rimarrà probabilmente un'istituzione di base dominante finché sopravviverà la civilizzazione occidentale» (Drucker 1955, 1).

<sup>7</sup> Secondo i critici piuttosto fragili: per una rassegna della letteratura, cfr. Pollitt e Bouckaert (2011).

tecnici per la verifica *ex ante* e *ex post* della validità delle loro decisioni, affidando questo compito a strutture pubbliche, create *ex novo* o riorganizzate intorno a questa funzione. In questo contesto, il termine *policy* non è più un generico sinonimo di intervento pubblico in un determinato settore, o di «tutto quello che i governi scelgono di fare o di non fare», secondo la famosa definizione di Dye (1987, 1), ma si carica esplicitamente della responsabilità di produrre conoscenza utile alla soluzione di problemi di rilevanza comune (Dror 1971).

Come è noto, questo risultato è l'esito di una lunga storia americana, iniziata con Lasswell e McDougal alla *Yale Law School* nel 1943 (Lasswell 2003; Brunner 1991). Le ricostruzioni di questa vicenda rimarcano in genere due componenti. Dal lato della comunità epistemica, i fondatori di questo campo di ricerca si sono proposti non solo come teorici accademici, ma come leader di un vero e proprio movimento interdisciplinare, con un forte orientamento applicativo, nel solco del pragmatismo civico di John Dewey. Nel loro intento di fare breccia nel triangolo delle competenze costituito da norme/budget/management, erano per altro sostenuti dai risultati delle ricerche empiriche sul concreto comportamento dei burocrati (Simon 1947; Waldo 1948), che smentivano l'idea che aveva fatto da sfondo alle precedenti riforme amministrative, basate sull'obiettivo della separazione tra la responsabilità politica, cui dovrebbe spettare la scelta dei fini, e la responsabilità manageriale, indipendente e professionale nella scelta dei mezzi:

«Le indagini sul comportamento amministrativo mostravano che i conflitti sulle politiche da adottare continuavano imperturbabili negli uffici e nei ministeri. Gli amministratori prendevano importanti decisioni che influivano profondamente sulla vita della gente [...]. L'evidente discrezionalità amministrativa faceva violenza alla teoria democratica» (Wildavsky 1992, 223-224).

Dal lato delle istituzioni, come è noto, tra gli anni Sessanta e Settanta, le inedite e ambiziose iniziative intraprese dai governi, con ampi interventi di tipo redistributivo e regolativo, assumevano una rilevanza tale da generare nuove definizioni dello stato contemporaneo, quali quella di *welfare state* o di *regulatory state*. Ma, negli stessi anni, le drammatiche difficoltà incontrate nell'allineamento tra gli obiettivi promessi e i risultati effettivamente conseguiti mettevano impietosamente a nudo tutti i limiti del vecchio triangolo delle competenze:

«La strada verso la catastrofe sociale può essere lastricata delle migliori intenzioni. Leggi (o assegnazioni autoritarie) emanate per ridurre la povertà,

per impedire l'inquinamento, o per alleviare le tensioni razziali possono finire in realtà per aggravare proprio quelle situazioni che erano dirette a migliorare» (Easton 1971, 403 trad. it.).

In questo contesto, il valore aggiunto che ha consentito l'accreditamento istituzionale della A&VPP risiede nella sua promessa di farsi carico dei limiti delle altre scienze del pubblico. In primo luogo, il paradigma di *policy* (Hall 1993, 279) si propone di leggere trasversalmente quel che avviene all'interno della sfera pubblica – le norme approvate, i fondi stanziati, gli uffici riorganizzati – per ricondurre l'insieme di queste attività all'imperativo della soluzione di problemi di rilevanza pubblica (Weiss 1977; Lester e Wilds 1990; Allison 2008). In questa logica, alcune distinzioni formali, così importanti per le altre tre discipline, quali, ad esempio, lo status pubblico o privato degli attori, o la responsabilità politica o amministrativa, perdono rilevanza, se verificate rispetto alla capacità di identificare soluzioni percorribili, in una logica di prova-errore. Infine, il paradigma di *policy* permette il franco riconoscimento che molte iniziative pubbliche sono avviate per reagire a situazioni che Bardach chiama la «feccia» (*dregs*) dei problemi (1979, 251) e che l'*Australian Public Service Commission* (2007), in un suo manuale ufficiale dedicato a questo tema, definisce «problemi perversi» (*wicked*)<sup>8</sup>. Di fatto, grazie a questa impostazione analitica, il tema della complessità fa il suo ingresso tra le discipline del pubblico.

#### Le tendenze più recenti

Dopo le prime esperienze di utilizzazione della A&VPP da parte dei governi americani tra gli anni Settanta e Ottanta, negli ultimi due decenni il riconoscimento istituzionale di questa disciplina si è esteso a tutti i principali paesi e si è consolidato attraverso una più precisa definizione del suo apporto ai processi decisionali pubblici. Stati Uniti e Gran Bretagna sono comunque due tra i casi più significativi e più studiati.

Per quanto riguarda Washington, il riferimento è soprattutto alla *National Performance Review*, avviata nel 1993 dal vicepresidente Al Gore e ratificata nello stesso anno dal *Government Performance and Results Act*. Una parte di questa riforma riprende la filosofia del *New*

<sup>8</sup> Australian Public Service Commission (2007), *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*, <http://www.apsc.gov.au/publications07/wickedproblems.htm>.



*Public Management*. E questo è l'unico aspetto noto al grande pubblico italiano. Ma, in passaggi centrali, la *performance* e i risultati di cui si parla fanno riferimento più alla capacità di risolvere i problemi di rilevanza collettiva, che al recupero di efficienza delle singole amministrazioni: «Gran parte di quello che definiamo *management* consiste nel rendere difficile alle persone svolgere il proprio lavoro» (National Performance Review 1993, 42 trad. it.). «Sono le persone che lavorano accanto ai problemi che possono sapere meglio di chiunque altro come risolverli» (*ibidem* 38). Tra le linee guida della riforma figura infatti l'obiettivo di eliminare «i troppi esperti in arcane regole di bilancio, personale, acquisto e finanza» e di «ridurre il controllo di gestione» (*ibidem* 44 e 334).

Ma soprattutto, sono le raccomandazioni contenute in uno dei rapporti allegati, *Rethinking Program Design*, a marcare un chiaro distacco dal paradigma manageriale:

«Attualmente, il governo federale è privo di ogni sistematico approccio disciplinare al *program design* [...]. Quelle che seguono sono raccomandazioni per sviluppare una disciplina formale per il disegno dei programmi [...]. Questo progetto sarà finanziato attraverso la National Science Foundation. I partecipanti esterni a questo progetto includeranno sedi di rilevanti competenze quali la National Academy of Public Administration, la Brookings Institution, le università e altre organizzazioni nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche»<sup>9</sup>.

Molte delle indicazioni non trovarono immediata applicazione. Ma l'analisi *ex ante* e *ex post* dei programmi e dei progetti, che costituiscono l'articolazione interna di una politica pubblica, è oggi fortemente istituzionalizzata sia nel legislativo, sia nell'esecutivo. Tutti i siti dei ministeri e delle agenzie indipendenti ospitano accurati database con l'elenco dei programmi intrapresi e con la documentazione dei risultati conseguiti. Questo approccio ha nettamente riorientato anche le ricerche svolte da due agenzie del Congresso, il *Congressional Research Service* (CRS) e il *Government Accountability Office* (GAO), analizzate nel prossimo articolo.

La necessità di trovare un accordo sulle varie accezioni di termini quali *performance* o *outcome*, che ricorrono con significati diversi nelle diverse discipline del pubblico, ha portato alla redazione di decine di dizionari e di guide, in genere di notevole valore

<sup>9</sup> National Performance Review, *Improving Program Design* (1993), <http://archives.clintonpresidentialcenter.org/?u=022394-national-performance-review-improving-program-design.htm>.

analitico, formulate dall'interno stesso delle amministrazioni e delle agenzie, dal GAO<sup>10</sup> all'*Office of Justice Programs*<sup>11</sup>, dalla *Environmental Protection Agency*<sup>12</sup> all'*Energy Department*<sup>13</sup>. A un primo sguardo, questa ridondanza e meticolosità può sorprendere. In realtà, si tratta di definire chi deve analizzare che cosa, con quali strumenti, con quali criteri di giudizio e con quali conseguenze per gli analizzati.

Per quanto riguarda il caso britannico, dall'inizio degli anni Novanta anche il governo di Londra si è incamminato lungo la strada dell'accreditamento della A&VPP quale disciplina delle scelte pubbliche. Come è noto, i governi Thatcher hanno consolidato soprattutto la prospettiva *budget* e quella *management*<sup>14</sup>. Tuttavia, il concreto esercizio delle verifiche richieste entro lo schema *Value for Money* si è progressivamente esteso oltre questi due ambiti, per comprendere anche la valutazione dell'implementazione di programmi e di progetti<sup>15</sup>.

Ma è con l'avvento al governo del *New Labour* che la A&VPP ottiene un esplicito riconoscimento come scienza del pubblico<sup>16</sup>. Nel 1999 viene lanciato il programma *Modernising Government*, che segna chiaramente un punto di svolta rispetto alle prospettive analitiche valorizzate dai precedenti governi:

«Noi ora sappiamo che governare meglio è molto più che considerare se la spesa pubblica deve andare su o giù, o quali organizzazioni devono essere nazionalizzate o privatizzate [...]. Questo governo si aspetta di più dai *policy makers*. Più idee nuove, più disponibilità a mettere in discussione il modo tradizionale di fare le cose, un miglior uso dell'evidenza e della ricerca nel *policy-making* e una maggiore concentrazione su politiche che assicurino

<sup>10</sup> GAO (1998), *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships* <http://www.gao.gov/special.pubs/gg98026.pdf>.

<sup>11</sup> <http://www.ovcttac.gov/taResources/OVCTAGuides/PerformanceMeasurement/aboutguide.html>.

<sup>12</sup> *Logic Modeling, Performance Measurement and Program Evaluation*, <http://www.epa.gov/evaluate/pdf/ecosppt.pdf>.

<sup>13</sup> [http://www1.eere.energy.gov/ba/pba/performance\\_evaluation.html](http://www1.eere.energy.gov/ba/pba/performance_evaluation.html).

<sup>14</sup> V. *Financial Management Initiative* del 1992 e *Improving Management in Government: The Next Steps* del 1988.

<sup>15</sup> Cfr. il contributo di Martino Bianchi in questo numero della rivista.

<sup>16</sup> Come afferma Colin Talbot in una ricerca dedicata a questo tema, «Benché non siano disponibili dati sulla spesa complessiva o sui livelli di attività nel campo della valutazione delle politiche, è impressione generale (in base alle interviste con attori chiave) che la valutazione e l'analisi delle politiche siano cresciute enormemente dopo il 1997» (Talbot 2010, 14).

risultati di lungo periodo» (Cabinet Office, *Modernising Government White Paper*, 1999, 17, 9, 16).

Pochi mesi dopo, lo *Strategic Policy Making Team* del *Cabinet Office* pubblica un rapporto dal titolo *Professional Policy Making for the Twenty First Century*<sup>18</sup>, che presenta un modello per la definizione delle competenze necessarie per raggiungere questo obiettivo: «Il modello intende descrivere come dovrebbe essere un processo di *policy-making* ideale. E cerca di stabilire lo standard del *policy-making* professionale, 'modernizzato' attraverso la definizione di quello che i *policy makers* professionali devono saper fare».

Le iniziative adottate per rafforzare l'approccio di *policy* nella selezione e nella valutazione delle decisioni pubbliche sono numerose (Bochel e Duncan 2007). Con la collaborazione delle università, sono stati creati degli *Evidence Based Policy Centres*, spesso specializzati per temi. Nel 2002 viene attivato, sul sito della *National School of Government*, un *Policy Hub*<sup>19</sup>, con la funzione di fornire le migliori risorse analitiche in questo campo. Per garantire un adeguato apporto da parte di quelle che sono chiamate le *government analytical profession*<sup>20</sup>, è istituito il *Government Social Research Service* (GSR), un network di ricercatori sociali, dentro e fuori le amministrazioni, con il compito di:

- «fornire al governo una ricerca sociale obiettiva, affidabile, rilevante e tempestiva;
- sostenere lo sviluppo, l'implementazione, la verifica e la valutazione delle politiche e del loro accoglimento;
- garantire che il dibattito sulle politiche sia basato sulle migliori evidenze di ricerca e idee delle scienze sociali»<sup>21</sup>.

L'obiettivo dichiarato è mettere a disposizione dei decisori pubblici le competenze delle scienze sociali, le cui comunità epistemiche sono direttamente sollecitate dai politici a scegliere tra «influenza o

<sup>17</sup> <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/modgov.pdf>. In questo testo, viene presentato l'obiettivo di promuovere politiche basate sull'evidenza.

<sup>18</sup> <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf>.

<sup>19</sup> <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/about/>.

<sup>20</sup> Oltre alle scienze sociali, sono comprese l'economia, la statistica, la ricerca operativa, scienze e ingegneria.

<sup>21</sup> <http://www.civilservice.gov.uk/networks/gsr/about-gsr>.

irrilevanza»<sup>22</sup>: un'alternativa non sempre apprezzata dai destinatari (Parsons 2002).

#### La conferma sincronica

Il riconoscimento formale dell'A&VPP come quarta disciplina delle scelte pubbliche trova conferma non solo nella schematica ricostruzione diacronica dei paragrafi precedenti, ma anche in un'analisi sincronica delle competenze raccomandate e attivamente sostenute da organizzazioni internazionali quali *World Bank* (1992), *Organization for Economic Cooperation and Development* (1995), *International Monetary Fund* (1997). Nelle linee guida fornite per i processi di *institution building* nei paesi ex comunisti o mediorientali, accanto alle regole per garantire elezioni libere e competitive, stanno le indicazioni per la creazione di *non-majoritarian institutions* con il compito di consulenza ex ante e di verifica ex post delle scelte dei governi e dei parlamenti per quanto riguarda:

- il rispetto della *rule of law*;
- rigorosi criteri di impostazione e *audit* dei bilanci pubblici
- pratiche manageriali ispirate ai criteri dell'efficienza dell'efficacia e dell'economicità;
- politiche pubbliche in grado di conseguire risultati verificabili nel campo dell'istruzione, della sanità, della protezione sociale, della tutela dell'ambiente (Weimer 2005).

Lo stesso «quadrilatero delle competenze istituzionalizzate» fornisce del resto gli indicatori utilizzati per la valutazione della *governance* delle democrazie più consolidate nelle analisi comparate effettuate dalle organizzazioni internazionali (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2005; Van Kersbergen e Van Waarden 2004; OECD 2009).

A sua volta, l'Unione Europea ha promosso con innumerevoli documenti e iniziative il consolidamento di infrastrutture pubbliche di analisi e di valutazione basate su queste quattro competenze tecniche, raccomandando forti garanzie a tutela della loro indipendenza.

<sup>22</sup> Dal titolo del discorso tenuto dal ministro dell'istruzione David Blunkett all'*Economic and Social Research Council* nel 2000: «*Influence or Irrelevance: Can Social Science Improve Government?*».

### 3. Un giudizio discordante

Fino ad ora, abbiamo analizzato il rapporto tra competenze tecniche e istituzioni politiche soprattutto dal lato del primo elemento della relazione: quali discipline sono state riconosciute come scienze del pubblico, in quali contesti, con quali tempi. Ma queste stesse dinamiche, viste dal lato delle istituzioni politiche, portano in primo piano un'esigenza per molti versi inedita: una volta creati i centri di ricerca a servizio delle istituzioni, come garantire l'applicazione imparziale delle competenze, ponendole al riparo dalle dinamiche elettorali, che nelle democrazie condizionano la formazione e l'attività dei parlamenti e dei governi? Quanto è avvenuto negli ultimi decenni, infatti, non riguarda solo l'allargamento e la diversificazione delle capacità analitiche acquisite dai legislativi e dagli esecutivi, ma anche il rafforzamento del carattere *non majoritarian*, o *non partisan*, di questo tipo di conoscenze. Nei paesi che abbiamo considerato, la neutralità politica di queste istituzioni di second'ordine è considerata un valore da salvaguardare, sia attraverso la trasparenza dei metodi adottati e dei risultati prodotti, sia attraverso speciali reti di sicurezza in grado di proteggere l'autonomia degli analisti dalle pressioni della politica.

Per cogliere il carattere inedito di questa esigenza, sono necessarie alcune precisazioni. Come è noto, il tecnico consulente del politico è una figura con una lunga tradizione, tanto nei legislativi, quanto negli esecutivi. Nel corso del tempo, queste relazioni sono evolute, portando alla creazione di network più stabili, di centri di ricerca, o di altri organismi, in grado di funzionare quali *think tanks* a servizio dei politici con ruoli istituzionali. Da parte loro, i governi si sono spesso dotati di proprie strutture tecniche interne, affidate a esperti dello stesso orientamento politico, per trarne suggerimenti e valutazioni utili alla realizzazione dei loro programmi.

La novità che intendiamo segnalare non tocca nessuno di questi due canali di rifornimento delle competenze tecniche ad uso dei politici. Il fenomeno inedito riguarda la diffusa esigenza di collocare gli esperti delle discipline del pubblico in contesti istituzionali che, pur interagendo con i governi e con i parlamenti, non ne siano influenzati.

In altre parole, sia nella riflessione scientifica, sia nel dibattito politico, negli ultimi due decenni l'obiettivo del rafforzamento delle competenze a servizio delle istituzioni si intreccia con quello dell'estensione di spazi *non majoritarian*, capaci di procurare all'intera platea dei cittadini elettori, contribuenti, utilizzatori dei

servizi e destinatari delle politiche, i vantaggi di valutazioni che siano, nelle parole di Wildavsky, indipendenti, molteplici, continue (Wildavsky 1992, 6-7).

Si noti che questa esigenza è soddisfatta da tempo per quanto riguarda i due paradigmi con il più antico radicamento istituzionale, ai quali abbiamo fatto riferimento con i termini di norma e budget. Tutte le democrazie dispongono di sedi di giudizio *non partisan* sia per l'analisi ex ante delle alternative, sia per la valutazione ex post delle scelte compiute.

Con riferimento ai canoni del diritto, gli uffici per la consulenza giuridica sono la prima struttura tecnica creata a supporto dell'attività dei parlamenti, per rendere effettivo l'esercizio della funzione legislativa da parte di tutti gli eletti, indipendentemente dal loro *background* professionale.

Allo stesso modo, molti parlamenti si sono dotati di strutture per l'esame tecnico delle proposte di bilancio redatte dagli esecutivi e per la valutazione dell'impatto sui conti pubblici delle proposte di legge e degli emendamenti che comportano spese. Basti pensare al *Congressional Budget Office* del Congresso americano o ai Servizi Bilancio della Camera e del Senato in Italia.

Passando alla valutazione ex post, per quanto riguarda il giudizio *super partes* sulla validità giuridica delle norme approvate, il richiamo è in primo luogo al ruolo delle Corti costituzionali. Ma anche quei paesi che, come la Gran Bretagna, non avendo una carta costituzionale, non hanno una Corte con il potere di annullare una legge approvata dal Parlamento, hanno comunque un sistema di giurisdizioni in grado di abrogare le regolazioni dichiarate in contrasto con i principi di base dell'ordinamento da magistrati indipendenti<sup>23</sup>.

Per quanto concerne la certificazione dei bilanci pubblici, da due secoli gli stati al centro delle rivoluzioni liberali hanno iniziato a dotarsi di *Supreme Audit Institutions* (SAI), quali le Corti dei Conti dei paesi dell'Europa continentale, o i *Comptroller General* dei paesi angloamericani, per garantire ex post la valutazione imparziale delle modalità di acquisizione e di spesa delle finanze pubbliche.

Ma quando dalle norme e dal budget ci si sposta alle prospettive management e politiche, diventa più complicato ricostruire le modalità dell'istituzionalizzazione della valutazione indipendente, l'effettiva efficacia dei referti e il grado di autorevolezza loro riconosciuto.

<sup>23</sup> «La *judicial review* è una procedura legale che consente a individui o gruppi di contestare in tribunale il modo in cui i ministri, gli apparati governativi o altri enti pubblici prendono le decisioni». <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2006/rp06-044.pdf>.

In primo luogo, la collocazione e il radicamento istituzionale di queste funzioni sono meno visibili, perché in genere non traggono origine dalla creazione *ex novo* di organismi dedicati, ma dall'estensione graduale delle competenze di quelli preesistenti. In secondo luogo, è difficile valutare l'effettivo impatto delle analisi di queste istituzioni di second'ordine, in quanto i loro giudizi non si configurano come referti formali, come è nel caso delle deliberazioni che riguardano norme e budget, ma piuttosto come ricerche che evidenziano punti di forza e di debolezza, e che si concludono con numerose raccomandazioni, il cui accoglimento non è facile da verificare.

Infine, quando si tratta della valutazione *non partisan* del management e delle politiche, si aprono seri problemi di tipo normativo. Se in genere è dato per scontato che in una democrazia i principi fondamentali degli ordinamenti costituzionali e i criteri di buona gestione del denaro pubblico non siano nella disponibilità delle maggioranze di governo, il discorso diventa più complicato quando si tratta del giudizio sull'organizzazione dell'amministrazione e sul disegno delle politiche pubbliche. Infatti, tutte le teorie liberali della democrazia riconoscono alle maggioranze uscite vincitrici dalla competizione elettorale il diritto-dovere di modellare l'intervento pubblico e le strutture amministrative sulla base delle promesse fatte agli elettori. E riconoscono a questi ultimi il ruolo di giudici ultimi delle scelte degli esecutivi, attraverso l'esercizio del diritto di voto. In altre parole, il concetto di responsabilità ministeriale rappresenta un anello indispensabile nella catena principale – agente che, sia pure con passaggi diversi a seconda dei sistemi istituzionali e elettorali, collega elettori e eletti.

Il confronto diventa particolarmente acceso quando in gioco è la nostra quarta competenza disciplinare, l'A&VPP. Nonostante il suo grande interesse, non è possibile riportare qui il dibattito tra quanti vedono nell'istituzionalizzazione delle *policy sciences* un retaggio illuministico privo di effetti o, addirittura, denso di rischi per il buon funzionamento delle istituzioni, e quanti invece identificano in questo processo una nuova e necessaria evoluzione del concetto stesso di democrazia. Benché questa contrapposizione rappresenti la più aggiornata e interessante versione del millenario problema del rapporto tra leadership politica e competenza tecnica, ci limitiamo a citare due posizioni estreme. Tra gli scettici, un posto di rilievo merita senz'altro l'argomento di Edward Banfield:

«Salvo in quelle rare circostanze in cui il problema è più un puzzle che una

difficoltà, l'esperto di politiche rischia di rivelare una 'addestrata incapacità' nell'esercitare i compiti fondamentali della leadership politica [...]. Questi compiti non possono essere espletati solo sulla base di idee o metodi generali. Richiedono la capacità, non insegnata nei corsi di *policy science*, di prendere in considerazione circostanze infinite, variabili e instabili. Quel che serve a un leader politico non è la *policy science*, ma buon senso o, meglio, quell'unione di virtù e saggezza che gli antichi chiamavano prudenza» (Banfield 1975, 184 ed. 1991).

Sul fronte opposto, una nutrita serie di autori considera l'estensione e il rafforzamento della rete delle istituzioni *non majoritarian*, o *non partisan*, o *non elected*, basate sulla conoscenza e la competenza professionale, come la necessaria evoluzione del concetto di separazione dei poteri che, da Montesquieu a Madison, costituisce un prerequisito della democrazia, importante tanto quanto la competizione elettorale (Ackerman 2000). Il riferimento più ricorrente è, come è noto, al Federalist 51: «Nel disegnare governi che siano esercitati da uomini sugli uomini, la maggiore difficoltà risiede in questo: innanzi tutto occorre che il governo possa controllare i governati; ma poi occorre obbligarlo a controllare se stesso».

In questa prospettiva, le istituzioni in grado di mettere a disposizione dei cittadini una conoscenza il più possibile libera da calcoli politici svolgono un ruolo cruciale per allargare la sfera della deliberazione pubblica, ben oltre l'appuntamento con le urne. Soprattutto negli Stati Uniti (Dorf e Sabel 1998), ma anche in Europa (Wilkinson 2007), questa interpretazione è alla base di quell'*experimentalist constitutionalism* di matrice pragmatica (Ansell 2011) che, ispirandosi a John Dewey, cerca di approfondire l'idea di una *problem solving*, o *output democracy* (Briggs 2008). In questo contesto, la riduzione delle asimmetrie informative tra governati e governanti, soprattutto riguardo all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche, diviene una componente fondamentale dei diritti politici (Vibert 2007; Peters, 2010). Del resto, come ricorda la lapide posta a fianco dell'entrata della *Library of Congress*, già più di duecento anni fa Madison scriveva: «Un popolo che vuole governarsi da sé deve armarsi del potere che dà la conoscenza»<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> James Madison, *Letter to W.T. Barry, August 4, 1822*, in *The Writings of James Madison*, Gaillard Hunt, vol. 9, (1910), 103.



#### 4. La ricerca empirica

La ricerca che presentiamo cerca di approfondire gli effetti del diverso grado di istituzionalizzazione della A&VPP sul funzionamento dei parlamenti. L'accreditamento di questa nuova disciplina richiede che siano formalizzati gli ambiti di sua competenza e le strutture ad essa riservate. Quali istituzioni di second'ordine sono state create o modificate per rispondere a questa esigenza? Con quali effetti sul funzionamento delle istituzioni di prim'ordine, di rilevanza costituzionale? Quale distanza separa il caso italiano dai paesi considerati come *benchmark*, nella ridefinizione del rapporto tra giudizi *partisan* e giudizi *non partisan* nelle istituzioni politiche?

Più precisamente, le evidenze empiriche qui presentate e discusse sono state selezionate sulla base di due criteri.

1. In primo luogo, per quanto riguarda la delimitazione del contesto istituzionale *hard*, benché l'intera ricerca analizzi anche i cambiamenti intervenuti all'interno degli esecutivi, i contributi qui riportati considerano esclusivamente i parlamenti, il più *partisan* dei poteri di rilevanza costituzionale, quello al cui interno ogni giorno gli attori valutano le conseguenze delle scelte che adottano non rispetto ai canoni di questa o quella disciplina, ma rispetto al consenso estraibile dalle loro *constituencies* di riferimento. Per certi versi, la sfida posta dall'istituzionalizzazione delle competenze qui è più difficile che negli esecutivi, costretti a confrontarsi quotidianamente con i problemi dell'implementazione, che spesso non hanno una valenza politica, ma una natura tecnica. Eppure, il rafforzamento di strutture di analisi e valutazione indipendenti all'interno dei legislativi è esplicitamente considerato dalle organizzazioni internazionali come un requisito indispensabile per il miglioramento della *governance* (OECD 2000; Staphenurst e Pelizzo 2002; Schick 2002).
2. In secondo luogo, benché i parlamenti esercitino molte funzioni rispetto alle quali le discipline del pubblico possono dare un ampio contributo (Laver 2006), sono stati individuati due punti di intersezione particolarmente significativi.

a. *L'analisi pre-legislativa, a servizio della decisione.* Negli ultimi decenni, molti parlamenti hanno istituito o hanno rafforzato agenzie o uffici per la valutazione ex ante delle varie proposte di legge in una

prospettiva di *policy*, per conoscere le conseguenze attese rispetto alle diverse opzioni.

b. *L'oversight post-legislativo, a servizio della valutazione.* Come è noto, tutti i parlamenti esercitano una qualche forma di controllo sull'attività degli esecutivi, attraverso audizioni, interrogazioni, commissioni d'inchiesta. Come vedremo nel relativo paragrafo, molti studiosi considerano la funzione di *oversight* altrettanto importante di quella legislativa, se non addirittura superiore ad essa. In molti paesi, le tradizionali strutture a servizio di questa attività sono state riorganizzate, per tenere conto del contributo che le nuove discipline del pubblico possono dare alla verifica degli effetti delle scelte dei governi.

Esiste per la verità un altro punto di contatto particolarmente interessante: il rapporto con gli elettori e le trasformazioni della rappresentanza. Nell'ultimo decennio, all'interno dei parlamenti sono state avviate molte sperimentazioni per incorporare il giudizio dei cittadini nella formulazione delle leggi, nell'impostazione dei bilanci, nella riorganizzazione delle amministrazioni e nel ridisegno delle politiche pubbliche (Mansbridge 2003; Urbinati e Warren 2008). Le trasformazioni tecnologiche e culturali comprese entro l'etichetta del web 2.0 hanno fornito gli strumenti per la concreta valorizzazione di questi contributi (Schacter 2009). Molti parlamenti, dai paesi scandinavi, all'Australia, alla Gran Bretagna, hanno avviato iniziative potenzialmente capaci di modificare il tradizionale rapporto di rappresentanza tra elettori e eletti. Dove sono stati aperti questi cantieri, la disponibilità di analisi indipendenti, *non partisan*, garantite da qualche forma di accreditamento istituzionale, diventa un fattore decisivo per la continuità e la qualità dei processi partecipativi. Benché questo tema sia di grande importanza, la parte di ricerca qui presentata non approfondisce questo aspetto del rapporto tra parlamenti e A&VPP.

Alla luce delle delimitazioni espone, la domanda di ricerca può essere riformulata in questi termini: se guardiamo all'attività delle più *partisan* delle istituzioni, i parlamenti, l'esistenza di strutture interne capaci di fornire ai *law-makers* analisi e valutazioni delle politiche in chiave *non partisan*, ha prodotto qualche concreto effetto? E, nel caso la risposta sia positiva, quali elementi del tradizionale *decision-making* risultano modificati? Insomma, che cosa cambia se a «dire la verità al potere»<sup>25</sup> sono voci che provengono non dalle aule

<sup>25</sup> Il riferimento è, ovviamente, all'omonimo libro di Wildavsky (1979), qui citato nell'ed. 1992.

universitarie, ma da istituzioni di second'ordine che affiancano le aule parlamentari<sup>26</sup>?

Che non si tratti di una domanda retorica è dimostrato dal crescente interesse per questo tema e dall'esistenza di alcuni contributi che sponano l'ipotesi nulla, sostenendo che la disponibilità di maggiori conoscenze tecniche circa le alternative di *policy* in gioco non ha significativi effetti sulle strategie dei parlamentari, o sulle scelte dei governi, o sul funzionamento dell'amministrazione (McDavid e Huse 2011).

#### Metodo della ricerca e scelta dei casi

La ricerca si basa sulla comparazione qualitativa di tre casi nazionali, Stati Uniti, Gran Bretagna e Italia, indagati sia a livello dei parlamenti centrali, sia di quelli infranazionali: gli stati americani, la Scozia, le regioni italiane<sup>27</sup>. Nella selezione dei paesi, i primi due sono stati inclusi perché, come abbiamo documentato nel precedente paragrafo, costituiscono il *benchmark* per quanto riguarda l'istituzionalizzazione della A&VPP. Tale riconoscimento non dipende soltanto dalla qualità dei risultati raggiunti, in quanto altre democrazie, quali quelle scandinave, per molti versi possono esibire *outcomes* migliori. Ma questi due paesi sono particolarmente significativi in quanto hanno contribuito in modo determinante alla nascita e allo sviluppo della famiglia disciplinare al centro della ricerca (*policy sciences, policy analysis, program evaluation*) e hanno accompagnato la loro utilizzazione nella sfera pubblica con una riflessione molto attenta al rispetto delle prerogative delle istituzioni politiche, e in particolare di quelle rappresentative. Inoltre, questi stessi paesi esercitano un chiaro ruolo guida nel contesto internazionale. Si pensi all'assistenza fornita dagli Stati Uniti nei processi di *institution building* per le giovani democrazie dell'est europeo, e all'influenza del modello britannico su stati quali l'Australia, la Nuova Zelanda, il Canada e il resto del *Commonwealth*. Infine, come è noto, Stati Uniti e Gran Bretagna esercitano un notevole peso sull'impostazione delle prescrizioni che provengono dalle organizzazioni internazionali.

La scelta di questi due paesi rientra in una strategia di comparazione «*the most dissimilar/same outcome* (MDSO)» (Przeworski e Teune 1970; Ebbinghaus 2005; De Meur, Bursens, Gottcheiner

<sup>26</sup> Una più ampia presentazione dei risultati della ricerca, che ha utilizzato finanziamenti sia del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, sia del Consiglio della Regione Lombardia, è pubblicata online (Regonini 2010).

<sup>27</sup> Per la plausibilità dell'accostamento, cfr. Ahram (2011).

2006). Infatti i due casi sono molto diversi per quanto riguarda il loro impianto istituzionale, i sistemi elettorali, il grado di *devolution*. Richiamiamo per titoli le principali differenze:

#### Stati Uniti

- un sistema presidenziale, basato su *checks and balances*;
- l'elezione disgiunta del parlamento e del capo dell'esecutivo;
- uno stato nato come federale.

#### Gran Bretagna

- un sistema parlamentare divenuto paradigmatico («modello Westminster») e caratterizzato dalla dominanza dell'esecutivo;
- l'elezione congiunta del parlamento e del capo dell'esecutivo;
- uno stato che solo negli ultimi due decenni ha conosciuto una forte devoluzione.

Come è ampiamente noto, anche la rispettiva capacità dei due parlamenti di esercitare un ruolo attivo nelle fasi pre e post legislative è sensibilmente diversa, data la debolezza del parlamento britannico rispetto all'esecutivo (Polsby 1975; Mezey e Olson 1991; Strøm 2003). Ma, nonostante queste differenze, i due paesi sono ampiamente convergenti rispetto al risultato che vogliamo mettere a fuoco: la crescente valorizzazione istituzionale della A&VPP.

Il terzo caso, quello italiano, è stato compreso nella ricerca in quanto *benchmark* negativo, data la pressoché totale assenza, nel suo parlamento, di qualunque riconoscimento istituzionale circa le competenze che distinguono la A&VPP<sup>28</sup>.

Apparentemente, l'inserimento di questo caso introduce una complicazione nel disegno comparativo, in quanto chiama in gioco un terzo contesto istituzionale, con tratti del tutto peculiari rispetto agli altri due<sup>29</sup> e con un *outcome* quasi nullo. Ma, come è stato precisato nel paragrafo precedente, l'obiettivo della ricerca non è ricostruire quali assetti istituzionali abbiano favorito o ostacolato l'accreditamento presso i parlamenti della A&VPP quale scienza del pubblico. Il problema è verificare se questo passaggio ha prodotto significativi effetti sulle scelte adottate dai parlamenti, oppure se i cambiamenti sono stati solo di facciata, omaggi rituali alla retorica delle scelte basate sull'evidenza, come per altro una parte della lette-

<sup>28</sup> Occorre aggiungere che il *rating* non sarebbe cambiato se, anziché i parlamenti, fossero stati considerati gli esecutivi.

<sup>29</sup> Per un'analisi delle analogie tra Parlamento italiano e Congresso americano, cfr. De Micheli e Verzichelli (2004).

ratura sostiene. Rispetto a questo interrogativo, che riguarda non le cause, ma le conseguenze dell'istituzionalizzazione della A&VPP, la considerazione di un caso estremo (Gerring 2001) qual è quello italiano svolge un ruolo importante, perché permette di fissare il grado zero contro il quale rilevare le innovazioni introdotte nei legislativi degli altri due paesi e gli effetti sui rispettivi processi decisionali.

Insomma, il completo isolamento dalle tendenze descritte all'inizio dell'articolo conferisce al parlamento del nostro paese una funzione preziosa per l'analisi comparata, paragonabile a quella svolta per la ricerca medica da una tribù rimasta incontaminata dalle malattie del progresso. Infatti è sempre più difficile trovare legislativi che non abbiano strutture e personale in grado di produrre autonome ricerche nel campo della A&VPP, dopo che anche la Francia, in seguito alle proposte avanzate dalla Commissione Balladur<sup>30</sup> del 2007, con la Legge Costituzionale del 23 luglio 2008 ha ridefinito in questi termini il ruolo del parlamento: «Il Parlamento vota la legge. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche» (art. 24, 1 comma). Coerentemente con questa enunciazione, in base al nuovo Regolamento, l'*Assemblée nationale* ha istituito al suo interno un *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*<sup>31</sup>, la cui attività è tuttavia troppo recente per essere presa qui in considerazione.

Infine, per quanto riguarda il tipo di evidenze esaminate, la ricerca si è basata su:

- l'evoluzione delle caratteristiche istituzionali e organizzative delle agenzie che forniscono A&VPP ai parlamenti, ricostruita per l'arco temporale di due decenni;
- la definizione dei profili professionali e le modalità di reclutamento degli specialisti;
- l'analisi dei principali prodotti in significativi settori di *policy*,
- le modalità di interazione con le commissioni e con l'aula;
- l'aggiornamento professionale e la *peer review* dei prodotti;
- l'impatto dei referti sui media.

Oltre alle tradizionali fonti documentali e ad alcune interviste a

<sup>30</sup> Più correttamente, *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000697/index.shtml>.

<sup>31</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com\\_cec/index.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/index.asp) . Per una comparazione tra le innovazioni francesi a livello parlamentare e le proposte italiane di riforma dei regolamenti delle Camere, cfr. Lupo, 2009.

testimoni con ruoli strategici, sono state sistematicamente ricostruite e confrontate le informazioni, le alberature semantiche e le grammatiche che compaiono nei siti internet istituzionali.

Il primo dei quattro articoli che seguono, *Parlamenti analitici*, traccia un quadro generale dei risultati della ricerca. Il secondo, scritto da Martino Bianchi, approfondisce la fase dell'*oversight* post-legislativo nel parlamento britannico e propone una rilettura del rapporto con l'esecutivo alla luce dell'attività svolta dal *National Audit Office* e dal *Public Accounts Committee*. Il terzo, di Daniele Capone, ripercorre le tappe dell'istituzionalizzazione della *policy evaluation* negli Stati Uniti attraverso le indagini svolte dal *Government Accountability Office*. Infine, il contributo di Marco Zamboni fornisce un quadro complessivo delle strutture che svolgono analisi e ricerca per i consigli regionali italiani, cui si devono le poche sperimentazioni italiane nel campo dell'A&VPP.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abbott A. (1988), *The System of Professions*, Chicago, University of Chicago Press.
- Ackerman B. (2000), *The New Separation of Powers*, in «Harvard Law Review», vol. 113, n. 3, pp. 633-729.
- Ahram A.I. (2011), *The Theory and Method of Comparative Area Studies*, in «Qualitative Research», vol. 11, n. 1, pp. 69-90.
- Allison G. (2008), *Emergence of Schools of Public Policy: Reflections by a Founding Dean*, in M. Moran – M. Rein – R.E. Goodin (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 58-79.
- Ansell C.K. (2011), *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning As Public Philosophy*, New York, Oxford University Press.
- Banfield E.C. (1975), *Corruption as a Feature of Governmental Organization*, in «The Journal of Law and Economics», vol. 18, n. 3, pp. 587-605. Ristampato in Banfield E. C. (1991), *Here the People Rule: Selected Essays*, Washington, DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bardach E. (1979), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Barley S.R. – Tolbert R.S. (1997), *Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution*, in «Organization Studies», vol. 18, pp. 93-117.
- Berger P.L. – Luckmann T. (1966), *The Social Construction of Reality*, New York, Doubleday. Trad. it.: *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino, 1969.

- Bochel H. – Duncan S. (a cura di) (2007), *Making Policy in Theory and Practice*, The Policy Press.
- Briggs X. de S. (2008), *Democracy as Problem Solving: Civic Capacity in Communities across the Globe*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Brunner R.D. (1991), *The Policy Movement as a Policy Problem*, in «Policy Sciences», vol. 24, n. 1, pp. 65-98.
- Cohen D.K. – Lindblom C.E. (1979), *Usable Knowledge*, New Haven, Yale University Press.
- De Meur G. – Bursens P. – Gottcheiner A. (2006), *MSDO/MDSO Revisited for Public Policy Analysis*, in B. Rihoux – H. Grimm (a cura di), *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis*, New York, Springer, pp. 67-94.
- De Micheli C. – Verzichelli L. (2004), *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino.
- DiMaggio P.J. (1997), *Culture and Cognition*, in «Annual Review of Sociology», vol. 23, pp. 263-287.
- Dorf M. C. – Sabel C.F. (1998), *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in «Columbia Law Review», vol. 98, n. 2, pp. 267-463.
- Douglas M. (1986), *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press. Trad. it.: *Come pensano le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- Dror Y. (1971), *Design for Policy Sciences*, New York, American Elsevier.
- Drucker P. (1955), *The Practice of Management*, London, Heinemann.
- Dye T.R. (1987), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall.
- Easton D. (1971), *Epilogue*, in D. Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York, Knopf (2° ed). Trad. it. in Easton D., *Il sistema politico*, Milano, Comunità, 1973, pp. 376-405.
- Ebbinghaus B. (2005), *When Less is More. Selection Problems in Large-N and Small-N Cross-National*, in «International Sociology», vol. 20, n. 2, pp. 133-152.
- Foucault M. (1972), *The Archaeology of Knowledge*, London, Tavistock.
- (1977), *Discipline and Punish*, London, Allen Lane.
- (1991), *Governmentality*, in G. Burchell – C. Gordon – P. Miller (a cura di), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 87-104.
- Gerring J. (2001), *Social Science Methodology: A Critical Framework*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grote R. (1999), *Rule of Law, Rechtsstaat and État de droit*, in C. Starck (a cura di), *Constitutionalism, Universalism and Democracy. A Comparative Analysis*, Baden-Baden, Nomos, pp. 269-365.
- Guba E.G. – Lincoln Y.S. (1994), *Competing Paradigms in Qualitative Research*, in N.K. Denzin – Y.S. Lincoln (a cura di), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, CA, Sage, pp. 105-117.
- Gulick L. – Urwick L. (1937), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration.
- Haas P.M. (1992), *Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in «International Organization», vol. 46, n. 1, pp. 1-35.
- Hall P.A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, in «Comparative Politics», vol. 25,

- n. 3, pp. 275-296.
- Hayek F.A. (1978), *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hecló H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.
- Hopwood A. – Miller P. (a cura di) (1994), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- International Monetary Fund (1997), *Good governance: The IMF's role*, Washington, DC, IMF.
- Johnson T. – Larkin G. – Saks M. (1995), *Governmentality and the Institutionalisation of Expertise: Health Professions and the State in Europe*, London, Routledge.
- Kaufmann D. – Kraay A. – Mastruzzi M. (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank Policy Research Working Paper 3630. Washington, DC, World Bank.
- Lasswell H.D. (2003), *On the Policy Sciences in 1943*, in «Policy Sciences», vol. 36, n. 1, pp. 71-98.
- Latour B. (2002), *La fabrique du droit: une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte.
- Laver M. (2006), *Legislatures and Parliaments in Comparative Context*, in B. Weingast – D. Wittman (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 121-140.
- Lester J.P. – Wilds L.J. (1990), *The Utilization of Public Policy Analysis: A Conceptual Framework*, in «Evaluation and Program Planning», vol. 13, pp. 313-319.
- Levitt B. – March J.G. (1988), *Organizational Learning*, in «Annual Review of Sociology», vol. 14, pp. 319-340.
- Lupo N. (2009), *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in «Amministrazione in cammino», [http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Studi--ric/Lupo\\_AmmInIncamm.pdf](http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Studi--ric/Lupo_AmmInIncamm.pdf)
- Mansbridge J. (2003), *Rethinking Representation*, in «American Political Science Review», vol. 97, n. 4, pp. 515-528.
- McDavid J.C. – Huse I. (2011), *Legislator Uses of Public Performance Reports: Findings From a Five Year Study*, in «American Journal of Evaluation», pubblicato online Aprile 2011.
- Mezey M.L. – Olson D. (1991), *Legislatures in the Policy Process*, Cambridge, Cambridge University Press.
- National Performance Review (1993), *From Red Tape to Results: Creating a government that works better and costs less*, Washington, D.C., Government Printing Office. Trad. it.: *Creare una pubblica amministrazione che lavori meglio e costi meno*, Rimini, Maggioli, 1995.
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press. Trad. it.: *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- O'Donnell G. (2004), *Why the Rule of Law Matters*, in «Journal of Democracy», vol. 15, n. 4, pp. 32-46.



- OECD (1995), *Participatory Development and Good Governance*, Parigi, OECD, Development Co-Operation Guidelines Series.
- (2000), *Report on Parliamentary Procedures and Relations - Conference of the Speakers of EU Parliaments*, Rome 22-24 September, 2000. <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf>
- (2009), *Government at a glance*, Paris, OECD Publishing.
- Palumbo D. (1987), *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage.
- Parsons W. (2002), *From Muddling Through to Muddling Up – Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government*, in «Public Policy and Administration», vol. 17, n. 3 pp. 43-60.
- Peters G.B. (2010), *Responses to NPM: From Input Democracy to Output Democracy*, in T. Christensen – P. Laegreid (a cura di), *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Aldershot, Ashgate, pp. 361-374.
- Pollitt C. – Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.
- Polsby N.W. (1975), *Legislatures*, in P. Norton (a cura di), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, pp 129-148.
- Powell W.W. – DiMaggio P.J. (a cura di) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press. Trad. it.: *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Comunità, 2000.
- Przeworski A. – Teune H. (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley.
- Regonini G. (2010), *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, in IRER, op.cit., pp. 9-69 [http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4e7740f5-284e-4c66-8e39-231b28fd2db3&groupId=38960](http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=4e7740f5-284e-4c66-8e39-231b28fd2db3&groupId=38960).
- Schacter J. S. (2009), *Digitally Democratizing Congress? Technology and Political Accountability*, in «Boston University Law Review», vol. 89, n. 2, pp. 641-676.
- Schick A. (2002), *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, in «OECD Journal on Budgeting», vol. 1, n. 3, pp. 15-42.
- Simon H.A. (1947), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, Macmillan. Trad. it.: *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1958.
- Skowronek S. (1982), *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stapenhurst F.C. – Pelizzo R. (2002), *A Bigger Role for Legislatures*, in «Finance and Development», vol. 4, n. 39, pp. 46-48. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/12/stapenhu.htm>.
- Strøm K. (2003), *Parliamentary Democracy and Delegation*, in K. Strøm – W.C. Müller – T. Bergman (a cura di), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55-106.

- Talbot C. (2010), *Performance in Government. The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*, Washington, DC, The World Bank.
- Urbinati N. – Warren M.E. (2008), *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, in «Annual Review of Political Science», vol. 11, pp. 387-412.
- Van Kersbergen K. – Van Waarden F. (2004), *Governance as a Bridge Between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy*, in «European Journal of Political Research», vol. 43, n. 2, pp. 143-171.
- Vibert F. (2007), *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Waldo D. (1948), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, Ronald Press.
- Walker S.P. (2005), *Accounting in History*, in «Accounting Historians Journal», vol. 32, n. 2, pp. 223-259.
- Webber C. – Wildavsky A.B. (1986), *History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York, Simon & Schuster.
- Weber M. (1918), *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, Monaco, Duncker & Humblot. Trad. it.: *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Bari, Laterza, 1919.
- Weick K. (1979), *The Social Psychology of Organizing*, New York, Random House (2° ed.). Trad. it.: *Organizzare: la psicologia sociale dei processi organizzativi*, Torino, ISEDI, 1993.
- Weimer D.L. (2005), *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, in «Policy Studies Journal», vol. 33, n. 2, pp. 131-147.
- Weiss C. (a cura di) (1977), *Using Social Research in Public Policy Making*, Toronto, Lexington Books.
- Wildavsky A. (1992), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick, N.J., Transaction (1 ed: 1979).
- Wilkinson M. (2007), *Between Constitutionalism and Democratic Experimentalism? New Governance in the EU and the US*, in «Modern Law Review», vol. 70, n. 4, pp. 680-700.
- Wilson W. (1887), *The Study of Administration*, in «Political Science Quarterly», vol. 2, n. 2, pp. 197-222.
- World Bank (1992), *Development and Good Governance*, Washington DC, World Bank.
- Yanow D. – Schwartz-Shea P. (2006), *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk, New York, Sharpe.
- Zan L. (1994), *Toward a History of Accounting Histories: Perspectives from the Italian Tradition*, in «European Accounting Review», vol. 3, n. 2, pp. 255-307.

GLORIA REGONINI insegna «Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche» nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano le aree di decisione *non partisan* nelle democrazie, l'*accountability*, l'*open government*. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Paradoxes of Deliberative Democracy*, in Pellegrini G. (ed), *Technoscientific innovation. Responsibility and new models of democracy*, Rubbettino 2008; *Democrazia, competenze tecniche, deliberazione*, in «Dialoghi internazionali», 2011, n. 16. INDIRIZZO: Università degli Studi di Milano – Dipartimento di Studi Sociali e Politici – Via Conservatorio, 7 – 20122 Milano.

[e-mail: gloria.regonini@unimi.it]