zionalizzazione delle attività di valutazione delle *performance* e dei programmi amministrativi in seno alle agenzie federali[36].

La funzione di valutazione delle politiche pubbliche espressa dal Congresso quale corollario del potere di supervisione (*oversight*), attraverso commissioni permanenti e organismi istituzionali tecnici di cui si cerca di garantire la qualità *non-partisan*, per quanto rilevante, non può essere considerata isolatamente. Essa è interconnessa con le operazioni di misurazione delle *performance* e valutazione dell'operato amministrativo che si compiono all'interno degli organi esecutivi, con meccanismi che mirano ad una forte responsabilizzazione degli amministratori stessi, indipendentemente dall'appartenenza politica. La misurazione delle *performance* amministrative si pone sia come strumento di controllo direzionale interno (per comunicare ai vertici esecutivi l'andamento dell'amministrazione e stimolare miglioramenti) sia quale elemento da comunicare a soggetti esterni, per rispondere all'esigenza di *accountability* in senso ampio, cioè di rendere conto dei risultati ottenuti a soggetti esterni.

Il *Government Performance and Results Act* del 1993, che disciplina e generalizza il sistema della misurazione e valutazione degli interventi da parte delle agenzie federali, tende a far prevalere tale ultima esigenza, prevedendo legislativamente strumenti utili a consentire un rendiconto valutativo al Congresso, e quindi indirettamente ai cittadini, riguardante l'utilizzo delle risorse pubbliche e i relativi risultati da parte delle amministrazioni federali[37]. La norma rafforza i poteri di verifica congressuali migliorando la capacità delle commissioni rispetto all'onere delle agenzie federali ad essere «accountable for the implementation of their performance goals and actual outcomes; to evaluate the budget requests of various agencies, and to reduce or eliminate unnecessary overlap and duplication among federal agencies that imple-

[36] W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 7.

[37] A. Martini, M. Sisti, *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2002, fasc. 2 p. 13.

ment similar policy areas»[38]. Il sistema è completato dal *Congressional Review Act* del 1996 che consente il controllo sulla regolamentazione delle agenzie prevedendo da parte delle agenzie la presentazione della propria regolamentazione alla Camera, al Senato e al GAO prima che possa diventare efficace[39].

La richiesta di *accountability* amministrativa aumenta col crescere della complessità dei problemi di rilevanza pubblica, e assume grande rilevanza con la diffusione di sistemi a *multilevel governance* e di *partnership* tra pubblico e privato: si pone quale elemento democratico che influisce sulla ridefinizione della funzione di *oversight* che l'organo legislativo esercita sull'attività governativa. La valutazione delle politiche pubbliche risulta però un'attività complessa e diversa dal mero controllo dell'operato governativo. Pertanto richiede il coinvolgimento non solo dell'organo legislativo titolare del potere di *oversight*, mediante le commissioni congressuali, ma anche delle stesse agenzie esecutive, che sono normativamente obbligate a seguire un ciclo di programmazione e realizzazione politica che comprenda la valutazione delle attività svolte, da presentare con cadenze regolari al Congresso secondo procedure che travalicano il semplice controllo contabile e promuovono l'autovalutazione amministrativa[40].

Le *federal agencies* operano in vari settori dell'intervento pubblico, spesso con ampi poteri regolatori. La regolamentazione approvata deve essere trasmessa al GAO che la valuta e al Congresso che ha potere di disapprovazione[41]. Il modello di regolamentazione diffusa e collegata alle istituzioni di valutazione consente analisi sull'effettività

[38] W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 8

[39] *Ibid*.

[40] F. Archibugi, *La valutazione della «performance» nell'esperienza federale Usa*, in *Amministrare*, Il Mulino, 1/2013; A. M. Dolan, E. Halchin, T. Garvey, W. J. Oleszek, W. Ginsberg, *Congressional Oversight Manual,* cit., p.2.

[41] In verità la disapprovazione, da esercitare entro un termine di 60 giorni, è stata applicata dal Congresso in un solo caso ma funziona come deterrente per le agenzie federali, costrette a tener conto della posizione parlamentare nell'elaborazione della regolamentazione. Cfr. R. Ercoli (a cura di), *Analisi di impatto ex ante ed ex post*, cit., p. 19.

delle politiche pubbliche nella risoluzione di problemi sociali, in vista di un rapporto trasparente delle istituzioni con i cittadini[42]. Inoltre le attività valutative contribuiscono al miglioramento dell'organizzazione amministrativa, in quanto occasione di riflessione sull'andamento burocratico: in tal senso si è sviluppato l'orientamento di *results-based management* che trova favore negli Stati Uniti[43].

2.2. I programmi di valutazione delle commissioni congressuali

La funzione di valutazione di *public policy* viene esercitata dal Congresso tramite le commissioni, legislativamente autorizzate a programmare attività di valutazione riguardanti l'attuazione delle politiche pubbliche da parte dell'esecutivo. Oltre a presentarsi quale diretta emanazione del potere di monitoraggio dell'organo legislativo sull'operato governativo, le informazioni raccolte con l'analisi *ex post* di politiche complesse sono utili a stimolare il miglioramento dell'intervento pubblico, attraverso la riprogrammazione e la pubblicità democratica dei risultati legislativi. Per svolgere le complicate indagini ed analisi di informazioni sulle quali si reggono le attività di valutazione, le assemblee legislative si avvalgono di diverse strutture che si occupano dello studio dei programmi e dei prodotti normativi. Le più significative, per ampiezza e competenze sono il *Congressional Research Service*, che svolge larghe attività di ricerca per il Congresso fin dal 1914, il *Congressional Budget Office*, che assiste i parlamentari sulle questioni di bilancio e documenti fiscali, il *Government Accountability Office*, che assiste il potere legislativo collegandosi direttamente alla funzione di *accountability* governativa. Queste agenzie congressuali istituite quali strumenti per l'esercizio del *legislative oversight*, al fine di rispondere alle più intense esigenze di *public policy evaluation*, hanno allargato

[42] Ivi, p. 5.

[43] I. Shaw, J. C. Greene, M. M. Mark, *The SAGE Handbook of Evaluation*, cit., p. 165.

le loro competenze e l'intensità delle indagini sui processi e risultati dell'intervento pubblico[44].

Una svolta decisiva per la pratica congressuale delle attività di valutazione, che si sganciano progressivamente dalle procedure di bilancio, avviene con il *Congressional Budget and Impoundment Control Act* del 1974. Questo provvedimento abilita le commissioni congressuali a condurre programmi di valutazione, richiedendo *reports* alle agenzie congressuali o servendosi di agenzie esterne[45]. Ciò si aggiunge alle tradizionali attività di valutazione *ex ante* delle commissioni congressuali sull'impatto regolamentare, che accompagnano le proposte legislative[46].

Come esempi, una competenza specifica nella valutazione delle politiche pubbliche è prevista espressamente dallo statuto della commissione alla Camera *Oversight and Government Reform*[47]. In parallelo al Senato la commissione *Homeland Security and Governmental Affairs* è competente in materia di pubblica amministrazione. A ulteriore dimostrazione che le attività di valutazione rientrano pienamente nella strumentazione utile a realizzare la supervisione delle attività governative realizzate dalle amministrazioni, garantendo il rigido bilanciamento democratico dei poteri del sistema presidenziale dei *checks and balances*.

3. Il ruolo istituzionale del GAO

L'analisi delle *support agencies* congressuali, nella loro evoluzione istituzionale e normativa, chiarifica il parallelismo e l'interconnessione

[44] D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., pp. 117 ss.

[45] A. M. Dolan, E. Halchin, T. Garvey, W. J. Oleszek, W. Ginsberg, *Congressional Oversight Manual,* cit., p. 8.

[46] W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 9.

[47] Cfr. *Rules of the Committee on Oversight and Government Reform House of Representatives together with selected rules of the House of Representatives*. Washington, U.S. Government Publishing Office, 2015.

delle funzioni governative e di quelle legislative nelle attività istituzionali di *policy analisys* e in particolare di valutazione dell'intervento pubblico. Tali strutture di supporto legislativo assistono direttamente e indirettamente le commissioni e i membri del congresso fornendo un utile contributo all'esercizio della funzione di *oversight*[48]. Il GAO e le altre agenzie sono gli organi che materialmente conducono i programmi di valutazione, strumento primario in un nuovo approccio alla funzione di *oversight* che coinvolge le scienze sociali e i metodi manageriali[49].

Emblematico lo sviluppo del GAO, l'agenzia più grande competente in *program evaluation*, istituito presso il Congresso come *General Accounting Office*, opera dal 1921 con funzione di controllo della spesa pubblica. La nascita di tale agenzia è dettata dall'aumento esponenziale del debito pubblico in seguito alla prima guerra mondiale. Con il *Budget and Accounting Act* del 1921 viene riformato il processo di bilancio federale, creando due diversi presìdi istituzionali: il GAO presso il Congresso e il *Bureau of the Budget* (in seguito denominato *Office of Management and Budget*) presso l'esecutivo (Dipartimento del Tesoro). Il trasferimento delle funzioni di controllo contabile e finanziario consegue al bisogno pubblico di maggiori informazioni per un migliore controllo delle uscite[50]. Dopo la seconda guerra mondiale l'attività di *accounting* dell'agenzia congressuale si estende progressivamente su tutte le attività pubbliche e dal 1969 le sue competenze comprendono la valutazione delle politiche federali.

Il *Legislative Reorganization Act* del 1970 rafforza poteri e obblighi del GAO nei programmi di valutazione e nel corso degli anni Settanta aumentano le responsabilità del GAO nella procedura di bilancio pubblico e nel supporto alle attività congressuali, al punto da adattare la composizione professionale dell'organo alle nuove competenze, attra-

[48] A. M. Dolan, E. Halchin, T. Garvey, W. J. Oleszek, W. Ginsberg, *Congressional Oversight Manual,* cit., p. 75.

[49] W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 13.

[50] D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 119.

verso l'assunzione di contabili, informatici, giuristi, esperti nei settori delle politiche pubbliche e in materia sanitaria, allargando l'organico negli anni Ottanta a componenti delle forze dell'ordine, in vista delle analisi di illeciti civili e penali[51]. La maggior parte degli analisti viene professionalmente reinquadrata come valutatori, dando maggior rilievo alle nuove ed estese attività di ricerca dell'istituzione e con il *Civil Service Reform Act* del 1978 e il *GAO Personnel Act* del 1980, il personale alle dipendenze del GAO viene sciolto da ogni vincolo gerarchico rispetto all'esecutivo, per accentuare il suo ruolo di «investigative arm of Congress».

Seguendo tale percorso di sviluppo il GAO, nato quale organo di ragioneria al servizio del governo, è oggi capace di allertare i *policy makers* sui più complessi problemi sociali e ordinamentali emergenti, diventando un'agenzia indipendente e non-partisan, che funziona quale *congressional watchdog* a supporto della funzione di *congressional oversight*. Per ricoprire tale ruolo il GAO si presenta oggi come una organizzazione multidisciplinare in grado di gestire i più complessi incarichi congressuali (*Congress's assignments*) di controllo (*audit*) e valutazione (*evaluation*). Nel luglio 2004 cambia anche definitivamente il nome dell'ente in *Government Accountability Office*, come previsto dal *GAO Human Capital Reform Act* del 2004[52].

Il rilievo istituzionale dell'organo si riscontra nella capacità di raccogliere una quantità e qualità tale di informazioni che consente la produzione di raccomandazioni che rivestono un ruolo molto importante nel ciclo di *policy analysis*. Inoltre lo stesso GAO considera quale preminente fonte di comunicazione con il Congresso la partecipazione ad audizioni: il Congresso può chiedere al GAO testimonianze orali su diverse questioni, con forte incidenza delle valutazioni *non-partisan* sui processi decisionali parlamentari. Comunque le raccomandazioni rappresentano la maggioranza dei documenti prodotti dal GAO e trovano

51 *The History of GAO - After World War II*, in http://www.gao.gov/about/history/postwwii.html, 2016.

52 *The History of GAO - Recent Years*, in http://www.gao.gov/about/history/recent.html, 2016.

un riscontro molto positivo, segnalato dall'80% di accoglimento delle richieste da parte delle agenzie ed amministrazioni a cui sono rivolte[53]. L'incidenza positiva del ruolo di questa agenzia congressuale è anch'essa misurata, in termini di *benefits*, e dipende molto dalla reattività degli enti pubblici all'attuazione delle raccomandazioni dell'organo tecnico. Il GAO è per tale motivo responsabile nell'informare il Congresso sullo stato di recepimento delle sue raccomandazioni, che richiede tempi variabili di adeguamento. Normalmente, se risulta un'incapacità di adattamento protratta per 4 anni, la raccomandazione del GAO viene rendicontata al Congresso come non recepita.

Il procedimento diretto alla produzione di raccomandazioni è interessante perché evidenzia il collegamento nei processi di *policy analysis* delle funzioni legislative ed esecutive, in particolare nella fase di valutazione delle politiche pubbliche. La procedura si avvia con un mandato da parte delle commissioni congressuali, sulla base del quale il GAO instaura con le agenzie amministrative una relazione volta ad una prima ricostruzione dei problemi oggetto d'indagine. Ne risulta un documento da inviare ai funzionari esecutivi interni responsabili della valutazione che a loro volta verificano l'analisi svolta e possono muovere obiezioni, instaurando un confronto pubblicato sul sito *web* del GAO e in un *dossier* consegnato ai parlamentari. Solo in seguito il GAO formula le sue raccomandazioni di cui è dato pubblico avviso sul sito *web* e che le amministrazioni hanno responsabilità ad attuare.

Il ruolo delle commissioni congressuali è lo stimolo fondamentale al funzionamento del descritto ciclo di valutazione verso un miglioramento dell'intervento pubblico, non solo perché avviano la procedura attraverso il conferimento del mandato ma soprattutto per il rilievo che esse accordano ai referti del GAO, nel momento in cui le commissioni competenti devono ripartire i fondi per il rifinanziamento di programmi e servizi. Il flusso di informazioni che perviene al Congresso permette di decurtare risorse a progetti che non raggiungono i risultati attesi e a servizi che non soddisfano l'utenza, consentendo inoltre una

[53] D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 124 ss.

più ponderata riprogrammazione. Invero i membri del Congresso ricevono le informazioni utili all'esercizio della funzione di *oversight* da molteplici direzioni, in via più o meno formale. Non bisogna trascurare il rilievo delle informazioni rilevate dai singoli elettori, dai gruppi di interesse, dai mezzi di comunicazione, che si aggiungono agli strumenti formali quali le audizioni al Congresso e i rapporti delle agenzie investigative del Congresso, GAO *in primis*[54]. Le informazioni ricevute dal GAO mostrano un valore aggiunto grazie alla neutralità che caratterizza l'operato della struttura istituzionale. Essa non indica carenza ideologica ma costringe l'organo, soprattutto nella produzione di *recommendations*, a tenere conto del complesso di valori presenti in società e ad argomentare esplicitamente il bilanciamento di interessi che giustifica la raccomandazione stessa[55].

È chiaro dunque che il GAO ha superato la pura funzione di *oversight* post legislativo, per incidere attivamente in tutte le fasi della *public policy analysis*. In essa momento importante è la verifica dell'attuazione delle raccomandazioni da parte delle amministrazioni, processo di *implementation* seguito dal GAO con particolare rigore. Si consideri infine, per una visione complessiva del sistema, che il GAO si occupa in media di 1800 raccomandazioni l'anno, con la predominanza di alcuni ambiti di intervento (difesa, sicurezza nazionale, tesoro, salute) in ragione della competenza federale e dell'ammontare della spesa pubblica assorbita da quei settori. Purtuttavia l'azione del GAO non è percepita in contrasto con la legittimazione elettorale fornita dai cittadini al governo, ma grazie all'alto livello di professionalità e indipendenza del *Comptroller General* che lo guida e dei funzionari analisti è considerata una risorsa conoscitiva di largo beneficio[56].

[54] T. A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Routledge, 2014, p. 96 ss.

[55] D. L. Weimer, *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, in *Policy Studies Journal*, 2005, p. 2.

[56] D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 126 ss.

Poiché le operazioni di valutazione materialmente devono sussistere nella raccolta e confronto di informazioni importanti per quantità e qualità che richiede profili professionali specifici, il servizio di ricerca istituzionale si pone quale perno del sistema di analisi delle politiche pubbliche. In esso organo centrale è il GAO, che deve garantire una stabile indipendenza della sua azione e composizione dalle correnti politiche, funzionando sia a supporto delle funzioni congressuali che ad ausilio dei poteri esecutivi. Pare allora ancora più evidente che la *public policy evaluation* svolta dalle istituzioni sia attività strettamente collegata alla struttura democratica in cui si inserisce la forma di governo statunitense, perché al servizio della funzione di bilanciamento dei poteri che completa il *checks and balances system*, cui si possono far corrispondere, in ultima analisi, le attività di *audit* e *evaluation* del GAO.

Nel pieno rispetto della funzione *oversight* dell'organo parlamentare, lo stesso GAO è sottoposto a controllo e valutazione sistematica garantiti da: pubblicazione su *web* delle attività di valutazione; verifica triennale sul lavoro svolto da parte di organizzazioni indipendenti; periodica analisi degli standard qualitativi da parte di un *team* internazionale di esperti. L'indipendenza dell'organo dai poteri costituzionali, cui è d'ausilio e supporto, è poi garantita, oltre che dalla composizione e organizzazione, anche dal funzionamento su stimolo delle commissioni e sottocommissioni del Congresso o attraverso una clausola valutativa (clausole *sunset* o *review*) prevista da una legge che addossa una responsabilità di rilievo al GAO circa gli esiti d'efficacia della legge stessa[57]. Invero la responsabilità del GAO al servizio della funzione legislativa è molto importante quando l'organo è chiamato a svolgere ricerche valutative da leggi che contengono clausole *sunset* o *review*. Nel primo caso, viene preventivamente indicata la data di scadenza di un provvedimento (un programma, una regolazione): una eventuale proroga può essere approvata solo nel caso in cui la valutazione riesca a dimostrare che la legge ha effettivamente prodotto i risultati attesi

[57] In alcuni casi è possibile attivare le indagini su richiesta di un singolo parlamentare o del *Comptroller General* a capo del GAO. Cfr. D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 121 ss.

e potrebbe produrne ancora di rilevanti per un determinato arco di tempo. Nel caso di clausole di *review* si stabiliscono anticipatamente i parametri alla luce dei quali sarà condotta la valutazione circa il funzionamento di un provvedimento: quali saranno le sue modalità, i suoi tempi, gli indicatori adottati.

3.1. Le altre support agencies *del Congresso*

Oltre al GAO altre agenzie si occupano specificamente di *policy analysis* in Congresso e raccolgono informazioni utili alla supervisione (*oversight*) del Congresso sull'attuazione delle politiche pubbliche da parte dell'esecutivo.

Il *Congressional Research Service* (CRS) compie ricerche per i membri del Congresso operando quale organo della *Library of Congress*, ampliato e rinominato negli anni Settanta. L'istituto svolge ricerche ed analisi complesse a diretto supporto dei processi legislativi. Inoltre si impegna in una pianificazione strategica che tenta di anticipare le future richieste informative del Congresso. Il suo personale spesso serve quale "controparte" per ottenere informazioni su particolari questioni o quale sorta di *staff* aggiunto delle commissioni. Di regola il CRS produce *reports*, *memorandum* confidenziali, risposte telefoniche su istanze specifiche, riunioni e consultazioni informative[58]. L'astensione dal produrre raccomandazioni e il carattere riservato del suo lavoro garantisce una certa neutralità dell'operato dell'organo, tenendolo al contempo perlopiù estraneo al dibattito politico.

Il *Congressional Budget Office* ha un ruolo più visibile nel dibattito pubblico ma è carente in neutralità per una certa dipendenza dalle commissioni di cui è al servizio, da cui l'organo tende a sdoganarsi progressivamente. Nasce nel 1974 quale contrappeso congressuale al governativo *Office of Management and Budget* nella produzione di informazioni sul bilancio pubblico, rafforzando le competenze del

[58] I. A. Brudnick, *The Congressional Research Service and the American Legislative Process*, CRS Report for Congress, 12 Aprile 2011.

Congresso nell'analisi del bilancio dello Stato. Il CBO svolge attività di ricerca su richiesta delle commissioni congressuali, di cui pubblica i risultati senza fornire esplicite raccomandazioni sulle politiche pubbliche. L'organo è utile a calcolare l'impatto della legislazione ordinaria sulla spesa pubblica, fornendo al Congresso analisi non partitiche e tempestive in grado di ausiliare le decisioni economiche e di bilancio[59].

L'*Office of Technology Assessment* (OTA) è stato creato nel 1972 per consigliare il Congresso sulle questioni scientifiche e tecniche. La composizione del consiglio direttivo era proporzionalmente distribuita tra i partiti e le camere e, come il CBO, operava su istanza delle commissioni congressuali senza produrre raccomandazioni. Pur godendo di una buona reputazione esterna, all'interno del Congresso i risultati dell'organo contrastavano molti interessi politici. Negli anni Novanta i membri del Congresso cominciano ad avvalersi ampiamente delle risorse tecniche e scientifiche reperibili dalle università, dai centri di ricerca esterni (i c.d. *think tank*), da società professionali, fino a giungere alla soppressione dell'OTA in seguito a tagli sul bilancio federale. Paradossalmente, l'OTA sembra essere l'agenzia assembleare che molti parlamenti dell'Unione europea tendono ad imitare, istituendo delle agenzie parlamentari di valutazione tecnologica su piccola scala, meno soggette agli attacchi politici[60].

Nel complesso l'esperienza statunitense delle agenzie congressuali si evolve in favore dello sviluppo di competenze neutrali nell'analisi delle politiche pubbliche, diversamente da quanto praticato nelle agenzie esecutive. L'incidenza positiva di GAO, CRS, CBO è riconosciuta anche dai singoli Stati federati, in molti dei quali vi sono organismi che svolgono ruoli simili. Inoltre i legislatori dei 50 singoli Stati sono assistiti dalla *National Conference of State Legislatures* (NCSL), organizzazione *bipartisan* istituita nel 1975 che si occupa di ricerche tecniche e consultazioni sui problemi rilevanti per gli Stati[61].

[59] A. Colombo (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., p. 30.

[60] D. L. Weimer, *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis*, cit., p. 9 ss.

[61] A. Colombo (a cura di), *Conoscenza e democrazia*, cit., p. 31.

Il funzionamento di questi istituti parlamentari con forti vocazioni di neutralità è tuttavia strettamente legato alla forma di governo statunitense, che offre un caso estremo di separazione tra i poteri esecutivo e legislativo. Una esportazione di tale modello richiede una profonda ponderazione e trova forse il limite di una fruttuosa applicazione solamente a sistemi presidenziali con organi legislativi forti. Nei sistemi parlamentari l'esigenza di competenze neutrali nell'analisi delle politiche pubbliche sarebbe meglio assolta da agenzie esterne ed indipendenti dal potere legislativo. Hanno comunque piena valenza comparatistica alcune caratteristiche generali che contraddistinguono le agenzie congressuali statunitensi. In particolare si sottolinea che a differenza dei capi delle agenzie esecutive, i vertici e la composizione del GAO e del CBO non sono legati al controllo politico della legislatura ma hanno durata predeterminata. Inoltre tali istituzioni offrono un lavoro politicamente apprezzabile, il primo mettendo a disposizione del Congresso un'ampia gamma di informazioni di difficile reperimento, il secondo offrendosi quale fonte alternativa all'esecutivo per le proiezioni economiche e contabili[62].

4. *L'attività istituzionale di valutazione e le teorie di* public policy analysis *in USA (cenno)*

La valutazione delle politiche pubbliche in USA può descriversi come attività pervasiva realizzata in tutte le dimensioni territoriali, istituzionali, sociali. Al copioso lavoro in valutazione del Congresso e della Presidenza corrisponde la proliferazione di *think tanks*, centri di ricerca che compiono un'ampia gamma di studi sulla valutazione dell'intervento pubblico. Questi hanno stimolato la ricerca continua di nuovi strumenti che permettano di ampliare l'ambito e l'efficacia delle attività di valutazione.

[62] D. L. Weimer, *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis*, cit., p. 12 ss.

Negli anni Novanta gli studi impegnati nell'analisi dell'intervento pubblico si rivolgono alla misurazione dell'*outcome*, cioè dei risultati conseguiti nella soluzione dei problemi dei cittadini, superando le prospettive di mero controllo quantitativo dell'utilizzo delle risorse statali e valutazione degli *outputs*. L'istituzionalizzazione di questa nuova tendenza scientifica durante la presidenza Clinton ha portato ad una estensione dell'intervento degli organi pubblici di valutazione, anche fuori dall'*oversight* legislativo, come sofisticati strumenti per la riorganizzazione amministrativa e riprogrammazione legislativa che agiscono *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* rispetto all'intervento statale e al ciclo di *public policy analysis*. A tal fine è stato giocoforza valorizzato l'assetto indipendente e trasparente delle istituzioni valutanti, traguardo raggiunto, più che attraverso la normazione, grazie alla riconosciuta professionalità dei ricercatori, l'elevata qualità dei documenti prodotti, l'ampia pubblicità su *web* degli atti, secondo un principio di massima trasparenza che rende i centri di ricerca e valutazione istituzionali dei produttori di *usable knowledge* a favore di tutta la cittadinanza[63].

Fin dagli anni Settanta, in seguito all'espandersi dell'intervento del Governo federale nelle politiche sociali da un lato e alla tendenza del Congresso a contrastare il ruolo di un esecutivo forte da altro lato, emergono diversi organi istituzionali con funzioni di *policy analysis*, consistenti nella raccolta ingente di informazioni per conto degli organi politici e nella conseguente produzione di rapporti talvolta contenenti vere e proprie indicazioni e raccomandazioni per la soluzione di problemi ordinamentali. Tale pratica istituzionale valorizza e stimola lo sviluppo delle teorie di *policy analysis*, con ingenti sostegni alla ricerca delle metodologie analitiche. La raccolta di informazioni rilevanti e utili alla valutazione di un intervento pubblico è in effetti una operazione complessa, che coinvolge variegate figure altamente professionalizzate, e molto costosa, per l'ingente quantità di dati e funzionari che coinvolge. La vocazione scientifica provoca poi la continua verificazione dei parametri utilizzati nella ricerca, nell'intento di evitare strumentaliz-

[63] A. P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire). L'esperienza americana della policy analysis*. Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1996.

zazioni politiche e falsificazioni della realtà sociale e istituzionale. Lo sbocco istituzionale dei risultati delle comunità epistemiche ha inoltre favorito il dibattito sulle caratteristiche che possono incrementare la validità delle attività istituzionali di valutazione dell'intervento pubblico.

D. L. Weimer individua le condizioni che consentono di promuovere un valido e neutrale sistema istituzionale di *policy analysis*. Genericamente l'autore sottolinea l'importanza della partecipazione a *networks* internazionali di ricerca e analisi e del ruolo delle comunità epistemiche (università, *think tanks*), quali organizzazioni indipendenti in grado di certificare la qualificazione dei ricercatori a cui si rivolgono le istituzioni, anche nel caso in cui queste decidano di ricorrere ad analisti esterni. Più specificamente, i quattro elementi di successo nell'ambito della valutazione istituzionale negli Stati Uniti sono così individuati: 1) chi dirige tali strutture deve godere di buona reputazione entro le comunità epistemiche e avere un mandato di durata tale da eccedere di gran lunga la durata media dei governi; 2) la sopravvivenza della struttura non deve essere rimessa in gioco ogni dodici mesi, in sede di stanziamenti annuali di fondi; 3) la struttura deve poter intervenire in fasi cruciali dei processi decisionali istituzionali, ad esempio nella formazione del *budget* o nella revisione delle regole in vigore in una data area di *policy*; 4) il rapporto con il *network* internazionale, e quindi con attori non coinvolti nelle contese politiche nazionali, può aiutare a superare le resistenze all'interno del paese[64].

Di recente si riscontra una ulteriore evoluzione delle teorie sui processi di intervento pubblico e sulla migliore regolamentazione. Le aree anglosassoni hanno sperimentato una pioneristica istituzionalizzazione di tecniche mutuate dalle scienze comportamentali in vista della riprogrammazione di politiche pubbliche. Il c.d. *nudging* consiste nell'impiego di tecniche di analisi comportamentale utili alla comprensione di alcuni meccanismi del funzionamento normativo e pare che l'applicazione alle scelte pubbliche delle scoperte della psicologia ottenga buoni risultati. Si è rilevato che difficoltà informative, modulistica comples-

[64] D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, cit., p. 129.

sa costituiscono ostacoli per i destinatari della regolamentazione che rischiano di incrinare l'efficacia del programma pubblico. In seguito ai successi delle prime esperienze di *nudging* il presidente Obama nel 2015 ha valorizzato le nuove tecniche, spingendo all'impiego di esperti in scienze comportamentali entro le strutture federali[65].

[65] R. H. Thaler, C. R. Sunstein, *La spinta gentile*. Torino, Feltrinelli, 2009.

Capitolo II
L'elaborazione concettuale della valutazione delle politiche pubbliche negli Usa: teorie e metodi

Matteo Passeri

1. la *policy analysis community* – 2. storia ed evoluzione della valutazione delle politiche pubbliche negli usa – 2.1 dai primi esempi di valutazione al periodo dell'ottimismo – 2.2 il periodo del pessimismo e della sfiducia – 2.3 il periodo del pluralismo degli approcci – 3. criteri e metodi di valutazione in uso presso il gao – 4. la valutazione dal punto di vista dei valutatori: come i professionisti del settore concepiscono la propria attività ed il proprio ruolo

1. *La* Policy Analysis Community

A rendere peculiare l'esperienza americana nel campo della valutazione delle politiche pubbliche, non è soltanto l'elevato grado di istituzionalizzazione raggiunto da questa pratica a seguito della creazione, sia presso il Governo federale e il Congresso, sia in svariati Stati della Federazione, di molteplici organismi ed agenzie, il cui *core business* è proprio lo svolgimento dell'attività valutativa.

A contraddistinguere la valutazione delle politiche pubbliche negli USA è, infatti, la circostanza che quest'attività risulta largamente praticata anche nell'ambito della società civile. Ne è prova l'esistenza di molteplici organizzazioni private che si occupano professionalmente di valutazione. In particolare, meritano di essere menzionati i centri istituiti in seno alle Università, nei quali l'attività valutativa viene svolta con prevalente finalità di ricerca accademica; le organizzazioni a fine di lucro, che effettuano valutazioni sulla base di contratti stipulati con la Pubblica Amministrazione o con i rappresentanti delle *lobbies*; infine, i *think tanks*, definibili come associazioni private *non-profit* che si dedicano alla produzione di analisi e valutazioni in materia di politiche pubbliche, allo scopo di stimolare ed influenzare il dibattito politico.

La presenza di un così ampio numero di organizzazioni private dedite alla valutazione delle politiche pubbliche è segno di quanto

quest'attività sia ormai radicata nella società e nella cultura statunitensi, nelle quali ha trovato fin dal principio terreno fertile, bene accordandosi con la mentalità pragmatica tipicamente americana, nonché con l'acceso interesse che la popolazione degli USA ha sempre mostrato nei confronti delle modalità di impiego delle sue risorse da parte delle pubbliche istituzioni. A sua volta, la diffusione del ricorso alle pratiche valutative ha innescato una significativa evoluzione dell'atteggiamento con cui la società americana affronta i problemi politici: è, infatti, riconducibile all'esercizio sistematico dell'attività valutativa la tendenza, anch'essa specifica degli Stati Uniti, a porre al centro del dibattito politico i dati fattuali, spesso tenuti più in considerazione delle convinzioni ideologiche.

Tuttavia, la valutazione non avrebbe mai assunto il ruolo di grande influenza che attualmente ricopre nel contesto della vita politico-istituzionale americana, né avrebbe mai ottenuto l'ampio consenso di cui gode presso la società civile, se, nel corso del tempo, non si fosse formata una comunità di professionisti del settore, compatta nel promuovere l'importanza e l'utilità della propria disciplina, e dotata di competenze tecnico-specialistiche idonee a farle acquisire autorevolezza e credibilità nei rapporti con i *law-makers* e con la collettività.

La *policy analysis community* è composta dall'insieme degli esperti, operanti nelle organizzazioni che, a vario titolo, si occupano di valutazione delle politiche pubbliche. Questi soggetti, infatti, pur facendo parte di organizzazioni nettamente differenziate l'una dall'altra sia sotto il profilo della natura istituzionale (pubblica o privata), sia dal punto di vista delle finalità perseguite e degli interessi rappresentati, possono essere considerati come una categoria sostanzialmente omogenea, il cui elemento unificante è la matrice culturale[66] che tutti i valutatori condividono, per aver svolto il medesimo percorso formativo e per essere depositari esclusivi di un patrimonio ben definito di conoscenze specialistiche.

[66] «Nonostante la diversità di vesti istituzionali e di forme giuridiche, l'insieme di queste organizzazioni è andato assumendo sempre più una matrice culturale comune, una fisionomia di comunità scientifica a sé stante, che rende legittimo parlare di policy analysis community», in A. P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire: l'esperienza americana della policy analysis*, cit. p. 13.

Ciò che connota la comunità americana degli esperti di valutazione è innanzitutto l'elevata competenza dei suoi membri, i quali, oltre a padroneggiare tutte le tecniche valutative esistenti, forniscono un contributo essenziale allo sviluppo della disciplina, attraverso la costante elaborazione di nuovi approcci e pratiche[67].

Va osservato che questo alto livello di competenza è del tutto indipendente dal tipo di istituzione presso cui i valutatori operano, o dall'orientamento teorico cui aderiscono. Infatti, un tratto distintivo della comunità americana della valutazione è proprio la forte apertura laterale delle carriere: gli esperti riescono a transitare agevolmente dal settore privato a quello pubblico e viceversa[68], in un continuo ricircolo che favorisce il costante aggiornamento e la formazione di una cultura comune della valutazione. Nella stessa ottica, si registrano con frequenza trasferimenti reciproci dal settore della riflessione teoretica e metodologica intorno all'attività valutativa, a quello dell'applicazione pratica delle tecniche di valutazione a problemi realmente riscontrati.

L'altro elemento caratterizzante la *policy analysis community* è la notevole apertura verso l'esterno, da intendersi come partecipazione stabile e intensa al dibattito pubblico e come impegno a non scadere nell'autoreferenzialità. In particolare, i valutatori americani si mostrano molto interessati al grado di incisività e di influenza sulle decisioni politiche che le loro opere riescono ad ottenere. Di conseguenza, tendono ad approfondire tematiche di stretta attualità, al contempo

[67] A dimostrazione dell'estrema rilevanza dell'apporto fornito dai valutatori statunitensi all'evoluzione dell'attività valutativa, preme sottolineare che praticamente tutte le principali teorie e tecniche oggi esistenti in materia di valutazione sono originarie degli Stati Uniti. Si può, pertanto, affermare che la maggior parte delle riflessioni dottrinarie elaborate nel corso del tempo intorno alla disciplina della valutazione delle politiche pubbliche, è opera della *policy analysis community*. Per questo motivo, nel paragrafo seguente saranno sinteticamente descritti i più importanti approcci alla valutazione e le relative tecniche valutative.

[68] L'ingresso nelle pubbliche istituzioni di valutatori provenienti dalle organizzazioni private è agevolato dalla circostanza che negli Stati Uniti, all'insediamento di ogni nuovo Governo federale, è normativamente previsto un ricorso generalizzato allo *spoil system*, tale da assicurare l'integrale ricambio del personale dirigenziale di rango più elevato.

badando a predisporre i propri lavori in modo che, da un lato, la collettività possa coglierne facilmente l'utilità, e che, dall'altro, i *law- makers* possano agevolmente recepirli.

In definitiva, nonostante l'attività di valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti sia svolta a più livelli e in differenti sedi, per varie finalità e con atteggiamenti ideologici anche molto distanti l'uno dall'altro[69], gli esperti del settore possono essere considerati come un gruppo unitario, riconoscibile perché dotato di proprie specifiche caratteristiche e tenuto insieme, in ultima analisi, dall'alto livello di professionalità e competenza raggiunto dai suoi componenti. Questa comunità scientifica non si è, tuttavia, formata spontaneamente: al contrario, la costituzione della *policy analysis community* è strettamente correlata alle vicende politiche che hanno interessato gli Stati Uniti durante il Novecento, ponendo le premesse per lo sviluppo dell'attività valutativa. Per questo motivo, in rappresentanza di quanto espresso dalla comunità dei valutatori nel corso del tempo, nel prossimo paragrafo saranno illustrate le principali teorie sulla valutazione delle politiche pubbliche, secondo l'ordine cronologico della loro elaborazione e parallelamente all'evoluzione delle tendenze politiche che si sono avvicendate al potere negli USA nel secolo scorso.

2. *Storia ed evoluzione della valutazione delle politiche pubbliche negli USA*

La nascita e lo sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche negli USA segue di pari passo i mutamenti di approccio alle problematiche sociali ed economiche, intervenuti negli Stati Uniti nel corso del

[69] A causa della notevole quantità e della considerevole varietà tipologica delle organizzazioni che si occupano di valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti, Martini (cit., p. 5) individua, quali tratti essenziali della *policy analysis* americana, l'evidente "policentrismo" dei soggetti coinvolti e il marcato "pluralismo" delle impostazioni concettuali ed ideologiche sottostanti allo svolgimento dell'attività valutativa.

XX secolo in conseguenza dell'avvicendamento al potere di tendenze politiche caratterizzate da una differente concezione del ruolo dello Stato nella società e dell'atteggiamento che i poteri pubblici devono assumere nell'affrontare le tematiche sociali.

L'esigenza di mettere a punto tecniche sempre più sofisticate per esprimere giudizi in merito al successo o al fallimento delle politiche, sorge infatti negli USA, e si rafforza, in concomitanza di ogni rilevante cambiamento dell'impostazione con cui i decisori politici trattano le questioni che, da un lato, hanno importanti ripercussioni sulla vita e sul benessere dei cittadini, e, dall'altro, comportano significative variazioni nell'entità della spesa pubblica.

In particolare, la necessità di porre in risalto l'efficacia delle politiche perseguite rendendone visibili i risultati, è avvertita dai *law-makers* statunitensi soprattutto nei periodi in cui vengono adottate grandi riforme del *welfare* implicanti un consistente aumento della spesa pubblica e, di riflesso, del carico fiscale, oppure, al contrario, nelle fasi di ridimensionamento dell'intervento pubblico nell'economia e di ristrutturazione dell'organizzazione amministrativa, con finalità di contenimento della spesa.

In questi momenti cruciali della storia politico-istituzionale americana, parallelamente al progressivo affinamento delle metodologie di valutazione, vengono elaborati dagli esperti del settore i paradigmi concettuali che fungono da presupposti teorici per l'applicazione delle tecniche valutative. Poiché dall'analisi di questi orientamenti si evince chiaramente sia l'elevato grado di concettualizzazione raggiunto negli Stati Uniti dall'attività valutativa, sia il significato complessivo ed il ruolo assunto dalla valutazione delle politiche pubbliche nel contesto sociale ed istituzionale americano, di seguito saranno sinteticamente passati in rassegna i principali approcci alla valutazione emersi nell'esperienza americana, ponendo in evidenza, per ciascuno di essi, i tratti distintivi e i fondamenti ideologici che li contraddistinguono.

Dal momento che, tuttavia, la riflessione scientifica sulla valutazione è legata a doppio filo con l'andamento delle politiche pubbliche statunitensi, la disamina delle più rilevanti teorie formulate su tale materia sarà effettuata in parallelo alla rievocazione delle tappe salienti

dell'evoluzione delle politiche pubbliche americane, assumendo come punto di vista l'influenza che queste ultime hanno avuto nell'ideazione dei diversi approcci alla valutazione.

2.1. Dai primi esempi di valutazione al periodo dell'ottimismo

I primi tentativi di elaborazione ed applicazione di tecniche e metodologie specificamente volte a valutare l'efficacia delle politiche pubbliche, sono stati realizzati sotto la presidenza Roosevelt a seguito dell'approvazione del *New Deal*, che prevedeva ingenti investimenti pubblici per l'adozione di politiche redistributive in settori come la previdenza sociale, il lavoro e l'istruzione. Analoghi esperimenti sono stati effettuati nell'immediato secondo dopoguerra contestualmente all'attuazione del Piano Marshall, che a sua volta prevedeva un ragguardevole incremento della tassazione per finanziare la ricostruzione *post* bellica.

In entrambi i casi rievocati, i decisori politici hanno sentito l'esigenza di giustificare le proprie scelte dinanzi agli elettori/contribuenti, mediante il ricorso a dati statistici e a tecniche econometriche, che apparivano utili a dimostrare l'efficacia, e quindi l'opportunità, delle politiche perseguite. Si può dunque notare che, laddove, per la prima volta negli USA, lo Stato ha inteso mettere in pratica politiche implicanti un ripensamento generale del proprio ruolo[70], ma allo stesso tempo comportanti un massiccio impiego della leva fiscale, lo Stato stesso ha percepito di essere privo della legittimazione occorrente per porre in essere siffatti interventi: questa carenza, tuttavia, è stata ritenuta colmabile tramite l'espletamento di un'attività valutativa, che, ponendo gli elettori di fronte ai risultati ottenuti per mezzo di tali politiche, veniva

[70] Ruolo che nella tradizione politico-istituzionale americana corrisponde al modello dello Stato mero regolatore dei rapporti economico-sociali. Con il New Deal e il Piano Marshall viene invece accolto il diverso modello dello Stato che in prima persona interviene nell'economia con pesanti investimenti, tesi a redistribuire la ricchezza per far ripartire la crescita economica.

considerata idonea a rendere manifesta la convenienza delle politiche medesime, e a rendere, di conseguenza, accettabile l'esborso necessario per finanziarle[71].

Se nei casi appena riportati le valutazioni sono state compiute in maniera episodica e hanno avuto ad oggetto politiche di carattere eccezionale e temporaneo, la vera affermazione della valutazione come pratica costante, di generalizzato impiego e dotata di un autonomo apparato concettuale si verifica negli anni Sessanta, con le presidenze Kennedy e Johnson.

Questo periodo storico si contraddistingue infatti per la notevole fiducia nutrita nei confronti delle politiche di *welfare*, reputate in grado di porre rimedio ai grandi problemi sociali come la povertà e la disuguaglianza. Sull'onda di questo diffuso senso di ottimismo, nel 1965 viene varato dall'amministrazione Johnson un ambizioso programma di interventi in campo sociale denominato *War on Poverty*. Il presupposto ideologico su cui poggia questo rilevante programma di investimenti pubblici è rappresentato «dall'idea che l'azione pubblica, se ben pianificata, accuratamente valutata e fondata su una conoscenza approfondita dei problemi, possa contribuire ad eliminare i mali sociali»[72].

Nello stesso periodo in cui viene lanciato il programma in parola, viene adottato il *Planning Programming Budgeting System*, che impone all'amministrazione federale di predisporre una programmazione plu-

[71] La circostanza che la valutazione sia considerata dai decisori politici uno strumento con cui giustificare il proprio operato nei confronti degli elettori, e mediante il quale, di conseguenza, acquisire legittimazione, specialmente nei periodi di grandi riforme politiche e amministrative, rappresenta un tratto costante e peculiare dell'esperienza americana. Tale circostanza ha inoltre rilevanti ripercussioni sulla concezione che la comunità americana degli esperti di valutazione ha di se stessa e del proprio ruolo: i membri di tale comunità, infatti, tendono a partecipare attivamente al dibattito politico e prestano molta attenzione a che il proprio lavoro sia tenuto seriamente in considerazione dai *law-makers*. Per questo motivo tendono a concentrare le proprie analisi su questioni di rilievo pratico e di stretta attualità, così da produrre informazioni e giudizi di più facile presa sui politici, in quanto immediatamente spendibili nella competizione politica.

[72] A. P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire: l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 3.

riennale di bilancio, basata sulla previa fissazione degli obiettivi di ogni attività pubblica, sulla stima dei risultati attesi e sulla quantificazione dei costi necessari per conseguirli, allo scopo di ridurre gli sprechi e le inefficienze della burocrazia americana[73].

Il rilancio delle politiche di *welfare*, che vengono perseguite sulla convinzione che la loro efficacia dipenda dallo svolgimento di una puntuale attività di pianificazione e valutazione, congiuntamente all'introduzione di una programmazione di bilancio fondata sul confronto costante tra costi, obiettivi e risultati, pone le basi per lo sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche, in quanto per la prima volta sorge l'esigenza di reclutare un consistente numero di esperti in tale disciplina.

In sintonia con il clima di fiducia che circonda le politiche di *welfare*, in questa fase si registra un notevole ottimismo anche intorno alla stessa attività di valutazione, ritenuta capace di esprimere giudizi oggettivi e definitivi in merito all'efficacia delle politiche pubbliche[74].

In particolare, nel periodo in parola si perfeziona e si diffonde l'approccio alla valutazione definito positivista. Il tratto distintivo di quest'orientamento è l'assunto che le politiche pubbliche possano es-

[73] Il PPBS in una prima fase, all'inizio degli anni Sessanta, viene adottato dal Dipartimento della Difesa su iniziativa del Segretario alla Difesa Robert Mc Namara. Successivamente viene esteso a tutte le amministrazioni federali. Il PPBS «nell'intenzione dei proponenti doveva portare all'eliminazione di sprechi e inefficienze, trasformando il bilancio da un ripetitivo processo per finanziare burocrazie permanenti a uno strumento per decidere le finalità e i programmi del governo. All'interno di questo approccio, l'efficienza viene identificata nel rapporto tra risorse utilizzate e output fornito dalle amministrazioni pubbliche» (G. Regonini, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in *Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università degli studi di Milano*, n. 3/2004, p. 12).

[74] G. Vecchi (*La valutazione delle politiche pubbliche*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione: la valutazione*, a cura di M. Morisi, e A. Lippi, Torino, 2001, pp. 236-237) parla di «periodo dell'ottimismo sui programmi e sul ruolo della valutazione», con riferimento al decennio tra la metà degli anni Sessanta e la metà degli anni Settanta. Anche gli ulteriori due periodi identificati nel prosieguo del presente contributo si richiamano alla periodizzazione tripartita delineata da Vecchi nell'opera appena citata.

sere analizzate mediante l'applicazione di tecniche tipiche del metodo scientifico-sperimentale. Ciò è ritenuto possibile in quanto, alla base di quest'approccio, vi è la convinzione che anche nelle scienze sociali possa essere conseguita una conoscenza oggettiva attraverso l'osservazione empirica. Con la conseguenza che, anche nel campo delle politiche pubbliche, possono essere praticati «esperimenti ripetibili, con l'obiettivo di descrivere regolarità e leggi, basate su lineari rapporti di causa-effetto»[75], ragion per cui quest'orientamento è denominato anche approccio sperimentale[76].

In particolare, questa teoria tende a trattare l'attività valutativa alla stessa stregua della scienza medica[77], utilizzando strumenti quali l'esperimento e il gruppo di controllo per capire se una determinata politica ha raggiunto gli obiettivi che si era posta.

Nello specifico, il principale tipo di valutazione riconducibile all'approccio positivista è la valutazione di impatto controfattuale, finalizzata a stabilire se e in che misura una politica ha funzionato, ponendo a confronto i risultati che la politica ha prodotto con gli obiettivi che si era prefissata[78]. Per comprendere se la politica si è rivelata

[75] A. Cicali, (a cura di), *Controfattuale e valutazione delle politiche per le imprese*, Dossier di documentazione n. 2/2009, Giunta della Regione Toscana, 2009, p. 8.

[76] La teorizzazione dell'approccio sperimentale si deve all'opera di Campbell e Stanley, risalente al 1963. Per questi due studiosi, «il focus andava collocato sui risultati degli interventi e sulla capacità della valutazione di dimostrare, tramite una metodologia appropriata, la validità dei programmi rispetto agli obiettivi fissati dalle istituzioni» (G. Vecchi, cit., p. 237).

[77] Alla base di un approccio di questo tipo, «vi è l'intento di sterilizzare la politica mediante la scienza, sostituendo l'arte incerta e soggettiva del giudizio di senso comune con la tecnica imposta dal metodo scientifico. […] Il baricentro di quest'operazione è la superiorità del metodo scientifico rispetto al metodo negoziale della politica, il quale è ritenuto intrinsecamente subottimale» (A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2007, pp. 63-64).

[78] Nella valutazione di impatto controfattuale, «il valutatore ha il compito di ricostruire la relazione causa-effetto che lega l'intervento alle modificazioni registrate sullo stato della situazione-problema, e di dimostrare che i risultati rilevati sono, in tutto o in parte, una conseguenza dell'intervento, e non invece di altre variabili» (G. Vecchi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 239).

efficace, questo tipo di valutazione ricorre alla logica controfattuale, in base alla quale «l'effetto di un intervento è la differenza tra quanto si osserva in presenza dell'intervento stesso e quanto si sarebbe osservato in sua assenza»[79]. Posto che, per definizione, il controfattuale, ossia ciò che sarebbe avvenuto se non fosse stata adottata la politica, non è osservabile, la valutazione di impatto controfattuale, per stimare lo scarto tra risultati e obiettivi di una politica, prevede che sia effettuato un esperimento, basato sull'impiego di un gruppo di controllo: una parte di popolazione viene esclusa dall'applicazione della politica, così da poter osservare se, presso di essa, si verificano gli stessi cambiamenti riscontrati nel gruppo che, invece, è stato destinatario della politica[80].

Sia la tecnica del gruppo di controllo, sia le altre tecniche di cui l'approccio positivista contempla l'utilizzo, sono mutuate dal metodo scientifico-sperimentale, e hanno natura quantitativa.

L'approccio positivista, inoltre, ritiene che i valutatori, essendo del tutto indipendenti dal proprio oggetto di ricerca, siano in grado di mantenere un atteggiamento imparziale e distaccato da quest'ultimo. Ne consegue che l'intervento del valutatore non influisce in alcun modo sull'attendibilità dei risultati dell'analisi, che rimangono, dunque, improntati all'oggettività.

Per la loro capacità di fornire ai decisori politici informazioni oggettive, l'orientamento positivista «assegna ai valutatori un ruolo chiave: quello di tecnici, i quali, esercitando un sapere, influenzano l'arena politica ad assumere decisioni oggettivamente razionali»[81]. Secondo l'approccio positivista, dunque, i professionisti della valutazione, essendo depositari di competenze tecniche che consentono loro di pervenire

[79] U. Trivellato, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in *Politica economica*, 2010.

[80] Affinchè l'esperimento possa essere in grado di stabilire se la politica si è rivelata efficace oppure no, occorre che tra il gruppo sottoposto alla politica e il gruppo di controllo non vi sia alcuna differenza, al di là, per l'appunto, della circostanza dell'applicazione (o della mancata applicazione) della politica. L'esperimento perde, infatti, la sua attendibilità se è svolto senza mantenere invariate quelle situazioni che, pur essendo indipendenti dalla politica, possono determinare cambiamenti nei gruppi.

[81] A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 63.

ad una conoscenza oggettiva della realtà sociale, hanno la responsabilità di impiegare il proprio sapere per migliorare la società, inducendo i decisori ad adottare le soluzioni in tema di *policy* che, all'esito delle loro analisi, risultino più razionali, e, quindi, di più sicuro rendimento.

2.2. Il periodo del pessimismo e della sfiducia

La fase dell'ottimismo si conclude all'inizio degli anni Settanta, quando l'economia americana è attraversata da una grave crisi, che provoca l'impoverimento di ampie fasce della popolazione. La recrudescenza del problema della povertà rende manifesto, agli occhi dell'opinione pubblica, che le politiche di *welfare* degli anni Sessanta, alla prova dei fatti, si erano rivelate incapaci di conseguire gli obiettivi prefissati. La sopraggiunta consapevolezza del sostanziale fallimento delle politiche sociali induce il Governo federale ad intraprendere una politica di progressiva contrazione della spesa pubblica. Tra le vittime dei tagli rientra anche l'attività valutativa, che i Presidenti di questo periodo non vedono di buon occhio, imputandole la colpa di non aver saputo stimare correttamente l'effettivo impatto sociale delle misure di *welfare*[82].

[82] L'apice della sfiducia nei confronti della valutazione delle politiche pubbliche si raggiunge con la Presidenza Reagan, che, proprio per questo motivo, è stata ribattezzata in dottrina con il nomignolo di *anti-analytic Presidency* (il riferimento è a W. Williams, *Mismanaging America: the rise of the Anti-Analytic Presidency,* 1990). Per la verità, anche in questo periodo l'attenzione per l'attività valutativa non viene meno completamente: si deve, infatti, a Reagan l'introduzione, nel 1981, del *Regulatory impact analysis program*, provvedimento «che obbliga le agenzie regolative a dimostrare, dati alla mano, che i benefici per la società delle loro norme sono davvero superiori ai costi che vengono imposti, sotto forma di maggiori oneri e di perdita di competitività dei prodotti americani» (G. Regonini, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, cit., p. 13). A ben vedere, proprio sotto la Presidenza Reagan si verificano i primi casi di valutazione impiegata per giustificare una politica di contenimento della spesa pubblica, in sintonia con una tendenza destinata a diventare predominante negli anni Novanta: «l'obiettivo di una contrazione della sfera pubblica aveva come effetto non previsto un immediato aumento della domanda di analisi delle politiche pubbliche. Da un lato, ai sostenitori della svolta servivano dati che dimostrassero gli sprechi e le conseguenze negative delle politiche condotte negli anni precedenti.

In questo contesto di forte critica nei confronti della valutazione, destinato a perdurare fino ai primi anni Novanta, prende piede l'orientamento costruttivista, concepito in antitesi rispetto al più risalente approccio razionalista. Questa nuova teoria prende le mosse dalla negazione dell'assunto di base della tesi positivista: secondo i valutatori di indirizzo costruttivista, infatti, non è possibile esaminare le politiche pubbliche impiegando le tecniche proprie del metodo scientifico-sperimentale, attesa l'estrema complessità della realtà sociale, non riducibile ad un insieme di relazioni di causa-effetto, che possano essere osservate con forme di sperimentazione derivate dalle scienze naturali.

L'impossibilità di applicare il metodo sperimentale alle politiche pubbliche discende, in particolare, dalla circostanza che il funzionamento di queste ultime dipende dal comportamento tendenzialmente imprevedibile e, a volte, finanche irrazionale dei soggetti che le progettano e le attuano.

Per questo motivo, l'approccio costruttivista, piuttosto che chiedersi se una politica ha avuto successo, cerca di ricostruirne il meccanismo di funzionamento, a partire dall'analisi delle intenzioni di coloro che hanno avuto un ruolo nell'*iter* di definizione ed implementazione della politica stessa. Tutto ciò allo scopo sia di individuare i motivi per cui la politica ha prodotto certi effetti e non altri, sia di comprendere il processo che ha generato tali effetti[83].

Peraltro, poiché gli attori coinvolti nella progettazione e nell'attuazione della politica possono essere portatori di interessi contrastanti, i

[…] Dall'altro lato, le obiettive preoccupazioni per l'ammontare della spesa pubblica inducevano anche i sostenitori di nuovi interventi a cercare di dimostrare, dati alla mano, che ogni dollaro speso in più per il loro programma avrebbe prodotto risparmi altrove» (G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001, pp. 97-98).

[83] Nell'approccio costruttivista «il valutatore deve cercare di comprendere una politica a partire dalla prospettiva dei partecipanti. L'esperienza può essere differente per i diversi attori in gioco: […] l'idea è che non esiste una realtà oggettiva, ma, piuttosto, più realtà, frutto delle costruzioni sociali degli individui. Se quindi non esiste una singola realtà, la valutazione deve rappresentare le varie interpretazioni presenti. Al valutatore spetta il compito di sviluppare la propria posizione e negoziarla, discuterla con gli stakeholders e permettere loro una migliore comprensione del problema di policy» (G. Vecchi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 289).

valutatori costruttivisti prestano particolare attenzione a come questi soggetti interagiscono tra loro, dal momento che le relazioni che si instaurano tra costoro influenzano il processo di *policy* tanto da determinare il successo o il fallimento di ogni politica.

Per compiere analisi di questo genere, l'approccio costruttivista fa ricorso prevalentemente a tecniche qualitative, come le interviste e i *focus groups*, caratterizzate dall'osservazione diretta sul campo e dall'utilizzo di schemi di ragionamento di tipo induttivo.

A differenza di quanto rilevato con riferimento all'orientamento positivista, nell'approccio costruttivista il valutatore non è indipendente dall'oggetto di indagine, ma ne costituisce parte integrante[84].

Parimenti, concepisce la sua funzione in modo diverso: non ha più la pretesa di suggerire ai *policy-makers* le decisioni più razionali ai problemi di *policy*, atteso che nell'ottica costruttivista non esiste un'unica visione oggettiva della realtà da cui trarre le soluzioni migliori, esistendo, al contrario, tante visioni, tutte ugualmente degne di considerazione, quanti sono gli attori coinvolti nel processo di *policy*, compreso il valutatore stesso. Ciò posto, il valutatore rinuncia a proporre soluzioni definitive, dedicandosi piuttosto a svolgere, nei confronti della politica, «un ruolo di coscienza critica, di stimolo e di pungolo verso i problemi, […] incoraggiando il dialogo sociale, facendo emergere bisogni e contribuendo, attraverso il proprio ruolo di mediazione, alla loro risoluzione»[85].

2.3. Il periodo del pluralismo degli approcci

Il "periodo del pessimismo" termina all'inizio degli anni Novanta, quando l'attività valutativa torna ad essere valorizzata dai *law-makers* a tal punto che, con riferimento a questa nuova fase, tuttora in corso,

[84] Nell'orientamento costruttivista «il valutatore è un attore del cambiamento egli stesso. Ne consegue che non è indipendente dall'oggetto di indagine, ma parte integrante, cosicchè egli promuove la riflessione attraverso il proprio contributo critico» (A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 69).

[85] *Ibid.*

si parla di «una vera e propria rinascita che fa raggiungere l'apice delle pratiche di valutazione»[86]. In particolare, la valutazione viene posta al centro del progetto politico a partire dalla Presidenza Clinton, durante la quale viene attuata una fondamentale riforma dell'attività amministrativa, delineata nei suoi tratti essenziali nella legge GPRA.

Scopo dichiarato della riforma è rendere l'Amministrazione federale al contempo meno costosa e più efficiente, attraverso la creazione di un sistema di programmazione e controllo dell'attività amministrativa, volto all'eliminazione degli sprechi e all'ottimizzazione del rendimento[87]. In vista di ciò, si prevede un ampio ricorso alle tecniche valutative,

[86] Ivi, p. 59.

[87] Principale promotore della riforma è il vicepresidente Al Gore, al cui impegno politico si deve l'istituzione nel 1993 della *National Performance Review*, una *task force* incaricata di porre al vaglio l'attività delle Amministrazioni federali, al fine di segnalarne le inefficienze e di elaborare soluzioni atte a migliorarne il rendimento. Dopo alcuni mesi di lavoro, la NPR, presieduta proprio da Gore, redige il rapporto intitolato «Dagli incartamenti ai risultati: creare un governo che lavori meglio e costi meno». Questo documento, oltre a contenere molte proposte di modifica normativa destinate ad essere riprese dalla GPRA, ha il pregio di esplicitare con chiarezza i principi di base della riforma della Pubblica amministrazione. È opportuno osservare che tutto l'impianto di questa riforma è fondato sui concetti di *performance* e di *result-based management*, i quali a loro volta costituiscono i princìpi cardine della dottrina del *New Public Management*. Questa teoria, formulata negli USA a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta e diffusasi in seguito anche in Europa, sostiene che il problema dell'inefficienza dell'Amministrazione possa essere risolto mediante l'applicazione a quest'ultima dello stile di gestione tipico delle aziende private. Nello specifico, l'Amministrazione deve assumere come obiettivo principale la soddisfazione dei cittadini, visti come "clienti". A tal fine, è chiamata a rimodulare la propria struttura organizzativa in funzione del perseguimento del "risultato", da intendersi in termini di *outcome,* ossia come produzione di beni e prestazione di servizi effettivamente in grado di soddisfare le esigenze della collettività. Inoltre, nell'assolvere i propri compiti, l'Amministrazione è tenuta ad assumere un atteggiamento orientato alla *performance*, nel senso che deve costantemente tendere a migliorare la propria capacità di conseguire i risultati prefissati, attraverso l'ottimizzazione delle risorse disponibili. Nell'ottica del NPM, la *performance* deve rappresentare anche il criterio di giudizio dell'operato dell'Amministrazione: in base al livello di *performance* raggiunto, devono poi essere prese le decisioni relative alla conferma o alla riduzione dei fondi stanziati in favore dell'Amministrazione stessa.

cui è affidata la responsabilità di giudicare i risultati raggiunti dalle Amministrazioni, in termini di rapporto tra obiettivi centrati e risorse impiegate: tutto questo, al fine di evidenziare eventuali inefficienze e giustificare successive diminuzioni di *budget*. Si può, dunque, notare che anche in questa fase la valutazione è intesa come strumento di legittimazione di scelte politiche innovative e potenzialmente divisive. Con la differenza che, mentre in precedenza era impiegata per porre in risalto la convenienza di politiche di ampliamento della spesa pubblica, in questo periodo viene utilizzata per dimostrare l'opportunità di politiche di contenimento della medesima spesa.

In questo clima di rinnovata fiducia nei confronti della valutazione, si sviluppano molteplici nuovi paradigmi teorici, tanto che, con riferimento a quest'ultima fase, si è parlato di "periodo del pluralismo degli approcci". Tra i vari orientamenti elaborati nel periodo in questione, spiccano l'approccio realista e quello pragmatista. Il primo, pur continuando ad inquadrare il meccanismo di funzionamento delle politiche pubbliche nel tradizionale schema logico di causa-effetto, si caratterizza per l'attenzione riservata al contesto socio-economico in cui le politiche vengono adottate. Secondo questa tesi, infatti, l'estrema complessità della realtà sociale incide sul funzionamento delle politiche al punto che, in presenza di situazioni di contesto differenti, politiche identiche possono produrre effetti significativamente diversi. Per questo motivo, i valutatori realisti prediligono analizzare il processo mediante il quale una politica ha generato determinati effetti, allo scopo di comprendere se il successo o il fallimento di quella specifica politica sia imputabile all'intervento di fattori esterni strettamente connessi al contesto di riferimento.

In quest'ottica, l'obiettivo della valutazione di matrice realista è comprendere se esistano politiche in grado di funzionare bene in differenti contesti, così da poterle suggerire ai *policy-makers*. Secondo l'approccio realista, dunque, la valutazione assolve una funzione pedagogica: «il valutatore non è chiamato a giudicare ciò che è stato fatto, ma a suggerire nuove proposte. La valutazione deve […] educare idealmente i propri interlocutori ad adottare programmi e strategie maggiormente congruenti al contesto nel quale essi vogliono implementarli, ossia a

cercare realisticamente di raggiungere un successo, date determinate condizioni.»[88]

L'orientamento pragmatista, invece, vede la valutazione come un servizio reso da un esperto a un committente. In particolare, la domanda di valutazione proviene da uno *stakeholder* che, dovendo affrontare un problema, chiede al valutatore di chiarirne la natura in modo da poter elaborare in piena consapevolezza un'adeguata strategia di intervento. Di conseguenza, la valutazione deve essere svolta in funzione delle specifiche esigenze del committente, cui spetta stabilire obiettivi e criteri dell'attività valutativa[89].

Il compito del valutatore consiste, dunque, nel far comprendere al committente se è in grado di raggiungere gli obiettivi che si è prefissato, e, in caso affermativo, in quale misura tali obiettivi possono essere conseguiti e limitatamente a quali aspetti.

Posto che la valutazione è effettuata ad uso e consumo del committente, il criterio in base al quale l'attività valutativa va giudicata è quello dell'utilità che il committente riesce a ritrarre da essa.

3. Criteri e metodi di valutazione in uso presso il GAO

Dopo aver passato in rassegna i più importanti orientamenti teorici di origine statunitense in materia di valutazione delle politiche pubbliche, pare opportuno focalizzare l'attenzione sulla metodologia valutativa concretamente impiegata dal *General Accountability Office*, dal momento che tale ente rappresenta il principale soggetto di cui si avvale il Congresso per l'esercizio dell'attività valutativa.

A tal fine, non può prescindersi da un rapido richiamo al contesto istituzionale in cui questo organismo si trova ad operare: il GAO

[88] A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 66.

[89] «Abbandonando qualunque volontà di generalizzazione, il valutatore, alla stregua di un consulente, risponde a un bisogno cognitivo specifico esplicitamente espresso dagli stakeholders» (A. Cicala, *Controfattuale e valutazione delle politiche per le imprese*, cit., p. 9).

è l'agenzia pubblica incaricata di effettuare, per conto del Congresso, analisi e valutazioni delle politiche perseguite dall'Amministrazione federale, affinché il Parlamento americano possa svolgere in piena consapevolezza la propria funzione di controllo politico sull'operato del Governo. Il GAO è, dunque, parte integrante del nucleo dell'ordinamento degli Stati Uniti, essendo chiamato a dare supporto all'assemblea legislativa nell'adempimento di una fondamentale funzione di rilevanza costituzionale.

Questo peculiare ruolo istituzionale non può non incidere sulla metodologia che il GAO adotta nell'espletamento della propria attività. L'Agenzia opera, infatti, su impulso e nell'interesse del Congresso, suo esclusivo committente. Di conseguenza, il GAO non può individuare liberamente le politiche da sottoporre a valutazione, dovendo occuparsi di quei settori per cui il Congresso manifesta interesse, o rispetto ai quali quest'ultimo formula specifiche richieste.

In ogni caso, le valutazioni dell'Agenzia non hanno ad oggetto tutti i provvedimenti governativi, singolarmente intesi. Al contrario, l'unità di analisi che il GAO prende a riferimento per le sue valutazioni è il *program*, ossia un insieme di misure strettamente interconnesse, poiché varate in attuazione di un disegno politico unitario. Il *program*, dunque, si contraddistingue per il fatto di essere composto da una pluralità di interventi che, seppure apparentemente autonomi l'uno dall'altro, sono, in realtà, tutti preordinati alla realizzazione di uno stesso progetto politico. Il *program*, inoltre, si articola in più fasi, a partire dall'identificazione del problema o del bisogno sociale che si intende affrontare. Il passaggio successivo è la traduzione del problema in uno o più obiettivi specifici. Sulla base di questi, viene poi elaborata una strategia, che prevede l'adozione di una serie di misure, modellate in vista del conseguimento degli obiettivi fissati in precedenza e finalizzate, pertanto, alla risoluzione del problema. Se gli interventi del Governo non sono inquadrabili nello schema logico appena illustrato, (e se, in particolare, non risulta possibile considerarli una coerente attuazione di una strategia predefinita), allora non si è in presenza di un *program*, e non può farsi luogo a valutazione da parte del GAO.

Ciò posto, occorre rilevare che il GAO è tenuto ad impostare i propri lavori in funzione dell'utilità che il Congresso possa ritrarne, dovendo, quindi, scegliere l'approccio metodologico più confacente alle esigenze di volta in volta manifestate dalla committenza. I prodotti dell'Agenzia devono, pertanto, essere concepiti e strutturati in modo che il Parlamento possa proficuamente impiegarli ai fini dell'esercizio del controllo sull'azione di governo[90].

Peraltro, il GAO tratta quest'ultimo aspetto con grande cura, anche in ragione dell'autonomo interesse che nutre nei confronti della sorte delle sue opere: infatti, quanto più i *congressmen* trovano utili ed interessanti i lavori del GAO, facendovi esplicito riferimento nel corso del dibattito parlamentare e ponendoli alla base di concrete decisioni politiche, tanto più l'Agenzia vede accrescere la propria autorevolezza e credibilità. A tale scopo, il GAO presta particolare attenzione a predisporre le sue opere in modo da renderle il più possibile rispondenti alle necessità del Congresso, nella consapevolezza che, con l'aumentare dell'aderenza alle esigenze dei *law-makers*, crescono anche le *chances* di effettivo recepimento delle opere stesse[91].

Va, infine, premesso che l'Agenzia è posta al servizio del Congresso complessivamente inteso, e non della maggioranza del momento. Ne consegue che le opere del GAO devono conformarsi al rispetto di un ferreo canone di imparzialità, da intendersi come *nonpartisanship*, ovverosia come equidistanza rispetto ai contrapposti schieramenti politici. Ciò comporta che l'Agenzia deve assolvere con la stessa serietà e con il medesimo rigore scientifico tutte le richieste di valutazione, senza dare alcun peso all'appartenenza politica del soggetto istante.

Il concetto di *nonpartisanship* è ripreso dallo stesso GAO nella definizione che l'Agenzia dà di se stessa e della sua funzione. Nello spe-

[90] «To ensure that the resulting information and analyses meet decision maker's needs, it is particularly useful to isolate the tasks and choices involved in putting together a good evaluation design» (GAO, *Designing evaluations*, 2012, p. 7).

[91] «If program stakeholders perceive the questions as objective and reflecting their key concerns, they will be more likely to find the evaluations results credible and persuasive and act on them» (GAO, cit.).

cifico, in tale sede il GAO indica le caratteristiche essenziali che le sue opere devono possedere[92]. Da questo elenco si ricavano fondamentali informazioni circa i criteri che l'Agenzia osserva nello svolgimento della sua attività. È importante evidenziare che tali parametri sono sempre seguiti dal GAO, a prescindere dalle tecniche valutative volta per volta impiegate.

Innanzitutto, le valutazioni del GAO devono essere improntate all'oggettività. Ciò implica che i giudizi dell'Agenzia devono essere quanto più possibile aderenti ai fatti osservati (*fact-based*), dovendo, inoltre, porsi, rispetto a questi, in un rapporto di stretta consequenzialità, sul presupposto che l'evidenza fattuale rende verificabili i risultati delle valutazioni, garantendone di riflesso la ragionevolezza e la condivisibilità: «una caratteristica fondamentale del modo di operare del GAO è il ricorso alla cosiddetta *hard evidence*, cioè l'evidenza basata su fatti verificabili, che rappresenta una condizione per l'accuratezza dei risultati delle valutazioni»[93].

Per rispettare il canone dell'evidenza fattuale, occorre che i dati posti alla base delle valutazioni provengano da una fonte attendibile. Per questo motivo, il GAO preferisce svolgere in prima persona anche la fase della raccolta e della selezione dei dati, facendo ricorso a metodologie standardizzate e controllabili dall'esterno. Nei casi in cui non risulta possibile ricercare le informazioni in via autonoma, il GAO tende a fare affidamento sui dati statistici contenuti nelle banche dati di altre

[92] «Noi forniamo al Congresso informazioni tempestive che sono oggettive, basate sui fatti, non di parte, non ideologiche, oneste e bilanciate» (tratto da *Conoscenza e democrazia: il Consiglio Regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, Rapporto IRER a cura di A. Colombo, Milano, 2010). Per completezza, si riporta anche il testo originale in inglese: «information that is timely, objective, fact-based, nonpartisan, nonideological, fair and balanced».

[93] A. P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire: l'esperienza americana della policy analysis*, 1996, Torino, p. 24. Affinchè i fatti posti alla base delle valutazioni del GAO possano essere ricondotti al concetto di *hard evidence,* occorre che l'evidenza fattuale sia di grado sufficientemente alto da integrare il requisito dell'appropriatezza (*appropriateness*). Lo *Yellow Book* definisce l'appropriatezza come la misura della qualità dell'evidenza. Quest'ultima va stimata assumendo come parametri la rilevanza e l'affidabilità degli elementi fattuali.

pubbliche amministrazioni[94], evitando le informazioni già elaborate, come quelle ricavabili dal parere di esperti o da ricerche condotte da altre organizzazioni[95].

Se il parametro dell'oggettività, da un lato, implica che il GAO adotti un metodo di valutazione fondato sulla stringente aderenza ai fatti, dall'altro, presuppone che l'Agenzia mantenga un atteggiamento del tutto distaccato nei confronti dell'oggetto di studio, ossia i *programs* del Governo federale. Per questo motivo, lo stesso GAO, nel c.d. *Yellow Book*[96], ricollega direttamente il criterio dell'oggettività al principio di indipendenza dall'Esecutivo[97], il quale, essendo posto a fondamento

[94] Le banche dati cui il GAO fa ricorso più di frequente sono quelle gestite dal BEA (*Bureau of Economic Analysis*), dal BLS (*Bureau of Labour Statistics*), dal NASS (*National Agricultural Statistics Service*), oltre a quelle istituite presso i vari Dipartimenti. Tra queste ultime, molto utilizzate sono le banche dati del Dipartimento dell'Educazione e del Dipartimento di Giustizia (informazioni tratte da N. Kingsbury, *The GAO and congressional uses of federal statistics*, in *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2010, vol. 631, pp. 43-62). Chiaramente, il GAO non manca di impiegare, ai fini dello svolgimento della sua attività valutativa, anche l'ingente mole di dati che riceve periodicamente dalle Agenzie federali, in virtù del peculiare ruolo di supervisione attribuitogli dalla legge GPRA.

[95] «I dati su cui si basano le valutazioni sono sempre informazioni grezze, in alcuni casi raccolte direttamente dal personale interno, in altre elaborate usando banche dati esistenti» (A. P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire*, cit.).

[96] Lo *Yellow Book* è la guida pratica in cui sono raccolti i criteri generali e le principali tecniche e prassi che l'Agenzia segue nello svolgimento delle sue attività, sia di controllo contabile che di valutazione. Lo *Yellow Book*, il cui nome ufficiale è in realtà *Government auditing standards*, è redatto dallo stesso GAO.

[97] Il principio di indipendenza, osservato dal punto di vista dell'oggettività, si declina nell'obbligo del GAO di intraprendere l'attività valutativa assumendo un atteggiamento improntato all'onestà intellettuale, nonché nell'obbligo di astenersi dall'effettuare valutazioni in presenza di situazioni di conflitto di interessi con l'Esecutivo: «objectivity includes independence of mind and appearance, maintaining an attitude of impartiality, having intellectual honesty, and being free of conflicts of interest» (GAO, *Government auditing standards*, revision 2011). Con l'occasione, pare, peraltro, opportuno ricordare che la garanzia di piena indipendenza di cui il GAO beneficia, ha valore soltanto nei confronti del Governo federale. Per quanto riguarda i rapporti tra l'Agenzia e il Congresso, non può invece parlarsi di indipendenza, visto che il GAO è giuridicamente una *support agency* del Parlamento americano:

dell'istituzione dell'Agenzia, deve essere tutelato dalle lesioni potenzialmente derivanti dallo svolgimento dell'attività di valutazione[98].

La rigida osservanza del parametro dell'oggettività è, inoltre, strumentale al rispetto dell'altro principale criterio di indirizzo dell'attività dell'Agenzia: la c.d. *nonpartisanship*, ovverossia la perfetta equidistanza e neutralità rispetto alle posizioni politiche espresse dai partiti del Congresso, sull'assunto che il committente dell'Agenzia è il Parlamento nella sua interezza, e non i singoli partiti che presenziano in quest'ultimo. La *nonpartisanship* impone che le opere del GAO siano basate esclusivamente su precisi riscontri fattuali e su evidenti inferenze causali. Ne deriva il divieto di immettere considerazioni politicamente o ideologicamente schierate nelle valutazioni dell'Agenzia. In quest'ottica, quanto più i giudizi del GAO risultano giustificabili con riferimento a osservazioni di natura fattuale, tanto più il canone della *nonpartisanship* può dirsi rispettato.

A questo punto, si può notare che il rapporto che il GAO intrattiene con il Congresso si sviluppa parallelamente lungo due direttrici, che possono essere viste come due facce della stessa medaglia: da un lato, l'Agenzia presta molta attenzione a produrre opere il più possibile satisfattive dei bisogni del committente, cioè del Congresso; dall'altro, dedica altrettanta cura ad evitare che il suo giudizio venga inquinato da eventuali sollecitazioni e pressioni di stampo politico, sempre pro-

le relazioni tra il GAO e il Congresso sono, piuttosto, disciplinate dalla regola della *nonpartisanship,* che implica l'indifferenza rispetto agli interessi facenti capo ai diversi partiti presenti nel Congresso. In forza di tale precetto, l'Agenzia è tenuta a svolgere la propria attività al servizio e nell'interesse dell'intero Congresso, avendo cura che i propri giudizi non vengano influenzati in alcun modo né dalla maggioranza, né dall'opposizione.

98 Lo stesso GAO precisa nello *Yellow Book* che, ai fini dell'osservanza del princìpio di indipendenza nell'ambito dell'attività valutativa, non è sufficiente che il giudizio dell'Agenzia sia stato formulato in assenza di condizionamenti esterni (c.d. *independence of mind*). Occorre, altresì, che, nel corso della valutazione, non si siano verificate situazioni in grado di sollevare ragionevoli dubbi sull'effettiva indipendenza del GAO, atteso che, in tal caso, l'attendibilità dei risultati delle analisi dell'Agenzia sarebbe irrimediabilmente minata (c.d. *independence in appearance*). Per approfondimenti sul punto si rimanda a GAO, *Government auditing standards*, revision 2011.

venienti dal Congresso. A ricongiungere questi due profili, apparentemente in conflitto, è la considerazione che il vero committente del GAO è il Congresso complessivamente inteso, e non le sue componenti partitiche. Di conseguenza, il GAO è chiamato ad effettuare valutazioni che possano risultare utili ad entrambi gli schieramenti politici, in funzione dell'esercizio di un effettivo e consapevole controllo sulle politiche governative[99].

Tenendo sempre presenti i suesposti criteri, il GAO elabora volta per volta la strategia più opportuna (detta *evaluation design*) per effettuare la valutazione di un determinato *program*. La strategia di valutazione si articola essenzialmente in cinque fasi[100]. Innanzitutto, l'Agenzia provvede ad individuare chiaramente gli obiettivi del *program*, nonché il processo mediante il quale il *program* prevede di conseguire tali obiettivi. Il passaggio successivo è la definizione delle *evaluation questions*, ossia le domande a cui la valutazione tenta di dare una risposta. Queste ultime coincidono con l'oggetto della valutazione stessa e rappresentano la traduzione in quesiti specifici delle esigenze della committenza. Questa fase è molto delicata: infatti, se le domande vengono formulate in termini non sufficientemente conformi alle richieste del Congresso, la valutazione non sarà ritenuta utile dai

[99] Dalla condotta che il GAO tiene nei confronti della committenza, possono trarsi indizi per comprendere come l'Agenzia concepisce la sua stessa attività e in che modo si pone in relazione con essa. Ad avviso di chi scrive, il GAO si rapporta alla valutazione delle politiche pubbliche con l'atteggiamento tipico del *objective technician* (il riferimento è alle categorie individuate da Martini in *Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire*, cit, p. 10), cioè a dire del valutatore che, anche quando opera su commissione, si attiene alle risultanze emergenti dall'impiego dei suoi strumenti analitici, anche qualora queste contrastino con gli interessi del committente: «quando si comporta come *objective technician*, il *policy analyst* vede l'utilizzo degli strumenti analitici come fonte essenziale di legittimazione […]. L'OT tende quindi a limitarsi ad affrontare quelle questioni che sono trattabili analiticamente, in cui cioè esista un'incertezza di tipo fattuale, e in cui tale incertezza possa essere ridotta o eliminata mediante l'applicazione di adeguati strumenti analitici. […] L'OT tende a mettere in evidenza fino a che punto esista un consenso sull'interpretazione dei fatti e quali assunti non verificabili siano stati usati per raggiungere una certa conclusione».

[100] In proposito, si veda GAO, 2012, *Designing evaluations*, p. 7.

law-makers e non sarà, quindi, tenuta in considerazione nel momento in cui saranno prese le future decisioni politiche. Una volta determinati i quesiti, il GAO decide quale approccio valutativo seguire, sulla base delle caratteristiche del *program* da sottoporre a valutazione. In ogni caso, l'approccio va scelto tenendo sempre presenti i quesiti: in particolare, l'approccio selezionato deve essere in grado di fornire una risposta appropriata, ragionevole, completa ed esauriente a tutti i quesiti proposti[101]. Dopo aver individuato l'approccio più adeguato, il GAO provvede alla raccolta delle informazioni da porre a fondamento della valutazione finale. Questa fase può prevedere il compimento di attività di varia natura, come ad esempio la ricerca nelle banche dati e lo svolgimento di esperimenti e indagini sul campo, a seconda delle peculiarità del *program* e del tipo di approccio prescelto. L'ultimo passaggio consiste nell'elaborazione dei dati raccolti e nella consequenziale formulazione del giudizio sul *program*, redatto in forma di risposta alle domande prefissate.

In conclusione, si segnala che il metodo solitamente adottato dal GAO prevede che l'enunciazione della valutazione finale sia seguita dalle raccomandazioni dell'Agenzia. In questo spazio, collocato sempre alla fine delle sue opere, il GAO si sveste momentaneamente dei panni dell'osservatore imparziale per assumere il ruolo del consigliere politico. Infatti, in sede di raccomandazioni, l'Agenzia si spinge fino a suggerire ai *Congressmen* le modifiche da apportare al *program* per renderlo più efficiente ed efficace, sulla base di un giudizio di convenienza espresso dal GAO stesso. Tuttavia, anche siffatto giudizio, pur debordando nell'area dell'opportunità politica, poggia su una robusta base di evidenze fattuali. È, inoltre, formulato sulla scorta degli stessi criteri impiegati per la valutazione, e, infine, fa riferimento ai medesimi obiettivi di quest'ultima.

[101] «A good evaluation design should be appropriate for the evaluation questions and context. The design should address all key questions, clearly state any limitations in scope, and be appropriate to the nature and significance of the program or issue» (GAO, 2012, *Designing evaluations*, p. 28).

4. *La valutazione dal punto di vista dei valutatori: come i professionisti del settore concepiscono la propria attività ed il proprio ruolo*

Nei precedenti paragrafi si è illustrato come il peculiare contesto politico-istituzionale degli Stati Uniti abbia favorito la formazione e lo sviluppo di una comunità scientifica di *policy analysts*, che, pur essendo composta da organizzazioni e personalità molto diverse tra loro dal punto di vista soggettivo, risulta, in ultima analisi, sostanzialmente omogenea e coesa sotto il profilo della mentalità espressa dai suoi membri. A sua volta, l'impegno degli esponenti di questa comunità, diretto al perfezionamento teorico della disciplina valutativa e all'affinamento delle tecniche e dei metodi a tale disciplina afferenti, ha fornito un contributo decisivo ai fini dell'acquisizione, da parte della popolazione statunitense, di una particolare sensibilità nei confronti delle tematiche relative alla valutazione delle politiche pubbliche, tanto che, ad oggi, può dirsi radicata, in seno alla società americana, una vera e propria cultura della valutazione.

Alla luce di quanto sinora rilevato, in conclusione del presente contributo si intende esporre alcune osservazioni in merito alla considerazione che gli stessi valutatori americani mostrano di avere del proprio ruolo e della funzione della propria attività nell'ambito della società degli Stati Uniti.

Secondo i professionisti del settore, l'attività valutativa serve, in primo luogo, ad adempiere a una funzione di apprendimento: «scopo della valutazione è aiutare i *policy-makers* a capire eventuali errori precedenti, scoprire ostacoli o vincoli imprevisti, esplorare nuove soluzioni»[102]. La valutazione, pertanto, è concepita dai suoi cultori come un'attività di grande interesse pubblico, poiché svolge il cruciale compito di fornire ai *policy-makers* il supporto conoscitivo indispensabile per comprendere le ragioni del fallimento delle politiche perseguite in passato, e per poter, di conseguenza, progettare politiche maggiormente in grado di conseguire gli obiettivi prefissati. La valutazione, dun-

[102] A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2007, p. 40.

que, nell'opinione dei suoi esperti, è un'attività intimamente connessa con la politica, in quanto costituisce uno strumento di cui i *policy-makers* possono avvalersi per migliorare la qualità delle proprie scelte, in termini di efficienza e di efficacia.

A tale proposito, i *policy analysts* non mancano di evidenziare che l'attività valutativa dispiega al meglio i suoi effetti benefici sul processo decisionale, se svolta a stretto contatto con i *policy-makers*, senza, tuttavia, essere influenzata da questi ultimi.

Una situazione di questo tipo rappresenta, infatti, la condizione ideale affinché i valutatori americani riescano a compiere la missione che si sono assegnati, consistente nell'*enlightment*[103], ossia nell'«illuminazione razionale delle coscienze mediante le evidenze empiriche della ricerca condotta, al fine di far scoprire retrospettivamente ai committenti qualcosa che anteriormente non era stato preso in considerazione e che, invece, potrebbe essere decisivo per qualificare o definire un intervento pubblico»[104].

In particolare, l'*enlightment*, implicando il mutamento della percezione che i *policy-makers* hanno di un determinato problema sociale, non si ottiene a seguito dell'espletamento di una singola attività di valutazione. Al contrario, si verifica in modo graduale, per effetto di una progressiva aggregazione di conoscenze, provenienti da molteplici studi e ricerche. Queste informazioni si depositano lentamente nelle coscienze dei decisori politici, accumulandosi fino ad arrivare al punto di indurre l'*enlightment*[105].

[103] Assegna agli esperti di valutazione il compito di generare l'*enlightment* C. Weiss in *Improving the linkage between social research and public policy* (in *Knowledge and policy: the uncertain connection*, a cura di L. Lynn, Washington, 1978).

[104] A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., pp. 40-41.

[105] Sempre Weiss descrive il meccanismo che produce l'*enlightment* come un processo di *knowledge creep*, ovverosia di lenta sedimentazione della conoscenza nelle coscienze dei decisori politici. La lentezza e la complessità di questo processo dipendono dalla circostanza che i *law-makers* sono destinatari di una quantità molto elevata di informazioni, provenienti da vari tipi di fonti. Non potendo assorbire tutte queste informazioni, i decisori politici «filtrano gli studi di cui vengono a conoscenza con una varietà di filtri impliciti. Se uno studio supera questi filtri, lascia dietro di sé

Quest'ultimo comporta da un lato la presa di coscienza, da parte dei *policy-makers*, dell'erroneità del modo con cui è stato fino a quel momento affrontato un certo problema sociale; dall'altro, la disponibilità a correggere la politica perseguita in precedenza, oppure finanche ad abbandonarla per intraprendere una politica di diversa natura. Come si può notare, dunque, l'*enlightment* genera l'apprendimento, consentendo alla valutazione di adempiere alla sua funzione primaria[106].

Da quanto si è esposto in merito al funzionamento dell'*enlightment*, risulta evidente che le probabilità che questo processo abbia luogo (e che, quindi, si realizzi l'apprendimento, con il consequenziale adempimento della funzione attribuita dagli esperti di valutazione alla loro attività) dipendono non solo dalla vicinanza del valutatore al centro del potere politico, ma anche dall'oggetto della valutazione stessa: infatti, tanto maggiori sono le *chances* che gli esiti di una valutazione vengano tenuti in considerazione dai decisori politici, quanto più la politica valutata sia già di per sé al centro del dibattito pubblico, per via del suo ingente impatto sociale.

Per questo motivo, i professionisti americani della valutazione, storicamente mossi dall'intento di introdurre nel confronto politico elementi che possano effettivamente incidere sul processo decisionale, preferiscono concentrarsi sulle tematiche al centro dell'agenda politica,

un residuo che viene incorporato nel loro *stock* di conoscenze e di consapevolezze» (A. P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare e il pubblico a capire: l'esperienza americana della policy analysis*, Torino, 1996, p. 98). A conferma di ciò, Weiss riscontra che «un modo molto più frequente di utilizzazione della ricerca è l'infiltrarsi della ricerca nel modo di vedere le cose dei decisori politici. Costoro riportano pochi casi di utilizzazione diretta e consapevole dei risultati di singoli studi. Piuttosto, essi assorbono nel tempo concetti e generalizzazioni da una molteplicità di studi e integrano le idee prodotte dalla ricerca con informazioni di fonte diversa» (C. Weiss, M. Buculavas, *Social science research and decision-making*, New York, 1980, p. 263).

[106] A scanso di equivoci, occorre precisare che «apprendimento non significa che esista una soluzione oggettivamente migliore da scoprire. […] Apprendere vuol dire solo abbandonare la precedente posizione cognitiva per assumerne una nuova, attraverso una rielaborazione delle conoscenze in proprio possesso, che fanno modificare fini e mezzi dell'intervento sia sul piano della cogitazione sia su quello dell'interazione» (A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 41).

piuttosto che occuparsi di politiche di minor rilievo sociale. Parimenti, prediligono trattare questioni concrete inerenti a specifiche politiche pubbliche, anziché indulgere a riflessioni e speculazioni puramente teoriche[107]. Questa attenta selezione degli oggetti di ricerca è finalizzata a far sì che dalle valutazioni possa ricavarsi una *usable knowledge*, cioè una mole di informazioni e di giudizi in grado di risultare davvero utile ai *policy-makers*, e, quindi, realisticamente impiegabile da costoro al momento dell'adozione delle decisioni.

La considerazione che l'attività valutativa è volta alla produzione di *usable knowledge*, aiuta a chiarire i termini del rapporto intercorrente tra decisori politici ed esperti di valutazione, consentendo di comprendere in che modo queste due categorie di soggetti condizionano ciascuna l'operato dell'altra. Nello specifico, i *policy-makers* influenzano l'attività dei *policy analysts*, determinandone di fatto l'oggetto di studio, attraverso l'indicazione delle proprie priorità politiche: segnalando le politiche di cui intendono occuparsi, infatti, i decisori implicitamente suggeriscono ai valutatori cosa, a loro avviso, è utile valutare e, di conseguenza, quali valutazioni possono essere effettivamente utilizzate nel corso del processo decisionale. D'altro canto, così come le scelte dei *policy-makers* influiscono sull'attività valutativa comportando una selezione delle tematiche da porre sotto esame, allo stesso modo le risultanze delle valutazioni finiscono per assumere un peso privilegiato nel

[107] Nonostante la concettualizzazione della disciplina della valutazione delle politiche pubbliche abbia raggiunto negli Stati Uniti livelli molto elevati, per i quali si rimanda al § 2 del presente contributo, l'attività valutativa ha sempre avuto, e mantiene tuttora, una finalità eminentemente pratica, essendo volta all'analisi di problematiche concrete collegate all'adozione e all'attuazione di specifiche politiche pubbliche. È, perciò, naturale che i valutatori preferiscano occuparsi delle politiche su cui si concentra l'attenzione della collettività, atteso che gli studi e le ricerche condotti su tali politiche sono più facilmente percepiti come utili dai *policy-makers*, e tendono, quindi, ad essere posti più di frequente alla base delle decisioni politiche: «evaluation research is intended to be useful to decision-makers. Evaluation research is not primarily concerned with theory building and theory testing, but with practical real-world affairs» (R. Herman, *Anti-poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation*, in *Journal of Sociology and Social Welfare*, 1975, p. 289).

dibattito politico, essendo particolarmente avvalorate dalla circostanza di essere state elaborate in un ambiente qualificato e di poter essere, quindi, considerate come sapere di rango scientifico. Con la conseguenza che i *policy-makers* preferiscono optare, nei limiti del possibile, per decisioni che trovano conforto in informazioni ricavabili dalle valutazioni. Tutto ciò si verifica dal momento che «se il valore della valutazione è la produzione di *usable knowledge*, il giudizio circa ciò che è effettiva conoscenza è in larga misura monopolio della comunità epistemica di riferimento, mentre il giudizio sull'utilizzabilità è monopolio dell'organo politico»[108].

Affinchè l'attività valutativa possa far scattare l'*enlightment* e possa, in conseguenza di ciò, generare l'apprendimento, non è, tuttavia, sufficiente che essa sia volta alla produzione di *usable knowledge*. Occorre, infatti, che la valutazione sia inserita stabilmente e sistematicamente nel processo di *policy-making*. Inoltre, nell'ambito di quest'ultimo, deve essere collocata in una posizione che le consenta di produrre i propri risultati. In particolare, la valutazione deve posizionarsi all'esito della fase di implementazione di una *policy*, ma prima dell'adozione di una nuova decisione politica, in modo da poter trasformare il processo di *policy* da lineare a ciclico. L'effetto di questo mutamento è la formazione di un circolo virtuoso in cui le disfunzioni e le inefficienze collegate all'applicazione di una determinata politica pubblica inizialmente vengono poste in evidenza dall'attività valutativa, per essere poi affrontate e risolte per mezzo di un nuovo intervento di *policy*, congegnato tenendo presente quanto emerso dalla valutazione[109]. Ne consegue che, ad ogni ripetizione del ciclo, si accresce il livello complessivo di efficienza ed efficacia della *policy*, per effetto del graduale

[108] G. Regonini, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in *Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università degli studi di Milano*, n. 3/2004, p. 24.

[109] «Evaluation comes at the end of the line of a cycle and provides feedback in the form of objective or disinterested evidence about the outcomes of a policy decision. This evidence is then to be used in the following cycle» (R. Herman, *Anti-poverty policies and evaluation*, cit., p. 290).

apprendimento derivante dal costante esercizio dell'attività valutativa, combinato con il continuo recepimento, da parte dei decisori politici, delle risultanze di tale attività[110]. In quest'ottica, secondo gli esperti del settore, la valutazione svolge una «funzione di integrazione del sistema politico, poiché permette di alimentare la fase di immissione con i risultati dell'emissione»[111].

[110] Occorre, peraltro, tenere presente che l'apprendimento non si ottiene semplicemente per effetto del recepimento, da parte dei decisori politici, di quanto evidenziato dai *policy analysts* nelle loro ricerche. Infatti, l'eventualità che si verifichi l'apprendimento, cioè che siano adottate decisioni politiche migliori delle precedenti in termini di efficacia ed efficienza, in conseguenza della presa di coscienza (*enlightment*) degli errori commessi in passato, dipende anche dal contesto concreto in cui l'attività valutativa viene svolta. A seconda delle situazioni contestuali in cui si trova ad operare, infatti, la valutazione può essere più o meno in grado di identificare le ragioni del mal funzionamento di una *policy*, con la conseguenza che, in quest'ultimo caso, anche i *policy-makers* incontrano maggiori difficoltà nel porre rimedio ai problemi riscontrati. Sul punto si veda Lippi: «non è detto che certi rapporti di valutazione facciano comunque scattare l'enlightment. Se ciò accade, dipende dalle condizioni materiali e immateriali all'interno delle quali gli stakeholders agiscono. L'apprendimento, allora, è il frutto dell'interazione che scaturisce tra aspetti mentali e contesto» (A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 44).

[111] Ivi, p. 42. La concezione della valutazione delle politiche pubbliche come un'attività che, per risultare efficace, deve inserirsi nel processo di *policy* rendendolo ciclico, ha origini americane, risalendo alla teoria sistemica del *policy-making* di Lasswell e Easton. Secondo questa teoria, la valutazione è una «funzione sistemica che trasforma il processo lineare in uno ciclico, mediante la retroazione, che chiude idealmente il ciclo e trasforma l'attività politica in un circuito».

Capitolo III
Le support agencies *del Congresso degli Stati Uniti d'America:* Congressional Research Service *e* Congressional Budget Office

Martino Francesco Canini

1. L'organo legislativo statunitense e la burocrazia: uno sguardo d'insieme - 2. Gli apparati informativi del Congresso: il *Congressional Research Service* - 2.1 Segue: il *Congressional Budget Office*

1. L'organo legislativo statunitense e la burocrazia: uno sguardo d'insieme

La forma di governo presidenziale statunitense può essere definita dalla formula «separated institutions sharing power»[112], non potendo essere oggetto di contestazione, a giudizio di autorevole dottrina, che il punto nevralgico del sistema americano è localizzato propriamente nelle zone di contatto tra la Presidenza degli Stati Uniti e le Assemblee legislative, o meglio nella necessità assoluta di riassorbire la spinta centrifuga della separazione stabilita dalla Costituzione, coordinando unitariamente gli organi del sistema[113]. In altre parole, la separazione strutturale si rovescia nella «compartecipazione» all'esercizio delle potestà (legislativa ed esecutiva, in senso convenzionale) attinenti all'indirizzo politico ed amministrativo, non risolvendosi il ruolo del Congresso in un «pouvoir d'empêcher» rispetto ai progetti preparati alla Casa Bianca, ma svolgendosi, in talune circostanze, come autonomo «pouvoir de statuer»[114]. L'organo legislativo statunitense è considerato infatti uno degli esempi più efficaci di Parlamento «trasformativo», capace di incidere in profondità sul *policy making* attraverso proprie proposte di legge o modifiche ad

[112] R. E. Neustadt, *Presidential power: the politics of leadership*. New York, John Wiley & Sons, 1960, p. 33.

[113] G. Negri, *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America. Le istituzioni costituzionali*. Pisa, Nistri-Lischi, 1969, p. 43.

[114] L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*. Milano, Giuffrè, 1970, pp. 663 ss.

iniziative presidenziali[115]. Nella seconda metà del secolo scorso, un illustre studioso osservava che mentre in altri Paesi il potere di proporre e di realizzare l'indirizzo politico si era nettamente spostato verso l'Esecutivo, riducendosi il Parlamento a sede solenne di interinazioni da parte della maggioranza e di critica, più o meno aspra, da parte della minoranza, negli Stati Uniti questa evoluzione non era avvenuta per necessità strutturali, ovvero la «confusione di funzioni» relative all'indirizzo politico, se non prodotta, quanto meno garantita dalla separazione dei poteri[116]. Per l'esistenza di un indirizzo politico di maggioranza è necessaria la «fusione» dell'indirizzo di governo con l'orientamento politico della maggioranza parlamentare, cosicché il medesimo indirizzo ispiri l'attività legislativa e l'azione governativa. Negli Stati Uniti, la presidenza è diventata sempre più organo di elaborazione di un unitario indirizzo di governo, ma il raggiungimento della fusione di quest'ultimo con gli indirizzi parlamentari in un unico indirizzo di maggioranza si è dimostrata irrealizzabile e, dunque, l'indirizzo governativo non raramente resta paralizzato nel momento della sua traduzione in provvedimenti legislativi[117].

Il Congresso ha inoltre, fin dalla sua nascita, sempre considerato l'informazione come la chiave di volta del proprio potere e del proprio ruolo di contrapposizione attiva al potere presidenziale. Questa convinzione si è progressivamente accentuata a mano a mano che la funzione di controllo sull'esecutivo si veniva ad estendere, prevalendo in quantità e qualità sulla produzione legislativa, rendendo il Parlamento americano l'organo rappresentativo meglio informato del mondo[118]. È questo un aspetto caratteristico della "concorrenza" tra Presidente e Congresso,

[115] G. Regonini, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, in www.consiglio.regione.lombardia.it, 2010, p. 27.

[116] L. Elia, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*. Milano, Giuffrè, 1961, pp. 30 ss.

[117] F. Bassanini, S. Merlini, *Introduzione*, in *Crisi fiscale e indirizzo politico*, a cura di F. Bassanini, S. Merlini. Bologna, Il Mulino, 1995, p. 16.

[118] E. Cheli, *Prefazione*, in S. Vannucci, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*. Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1978, p. 3 ss.

per cui ognuno dei *partners* tende a disporre di un proprio apparato, che non si limita per il potere legislativo (come avviene nelle forme di governo parlamentari) a funzionari di segreteria o ad esperti di procedura parlamentare, ma ha acquisito personale specializzato nei diversi rami della legislazione e dell'amministrazione. Del resto la burocrazia di esperti (e non di amministratori "attivi" in senso stretto) di cui abbisognano i legislatori assomiglia singolarmente a quella di cui dispone, sia pure in misura ben più ampia, il Presidente, il quale, in quanto organo di indirizzo politico, deve circondarsi di personale che sappia consigliare la linea da seguire in un determinato settore, essendo in grado, all'occorrenza, di stendere il testo di un disegno di legge. Con ciò, dunque, il Congresso non passa solo dalla fase artigianale a quella scientifica del lavoro legislativo, ma, soprattutto, si mette in grado di meglio competere con il Presidente nella funzione di indirizzo politico[119].

I c.d. «bracci analitici» o *support agencies* del Congresso sono: il *Congressional Research Service*, il *Congressional Budget Office* ed il *General Accounting Office* (per quest'ultimo v. Cap. IV). Queste organizzazioni di ricerca e documentazione hanno la funzione di produrre analisi a sostegno dell'attività normativa, nonché di fornire al legislativo gli strumenti per valutare nel merito come il governo federale spenda i propri fondi. Una caratteristica di fondo che le accomuna è lo stile di lavoro ispirato alla *non-partisanship*, cioè l'equidistanza rispetto alle diverse tendenze ideologiche presenti nel Congresso, dovendo fornire la migliore informazione possibile ai membri del Parlamento[120]. In particolare, gli studi del CRS non sono pubblici per garantire libertà di giudizio ai ricercatori, evitare strumentalizzazioni politiche e preservare la fiducia e la confidenzialità nelle relazioni con i *lawmakers*[121].

119 L. Elia, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 21.

120 A.P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*. Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1996, p. 16 ss.

121 G. Regonini, *Parlamenti analitici*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2012, p. 37.

Questo aspetto è fonte di molte contestazioni da parte delle organizzazioni civiche, che si battono per la totale trasparenza delle ricerche finanziate con denaro pubblico

2. *Gli apparati informativi del Congresso: il* Congressional Research Service

Il maggior strumento di ricerca politica e di supporto informativo a disposizione del Congresso è il *Congressional Research Service*, divisione di ricerca legislativa della *Library of Congress* e, a differenza di quest'ultima che è pubblica[122], ad esclusiva disposizione delle *committees*, dei *congressmen* e dei loro *staff*[123]. Istituito nel 1914 come *Legislative Reference Service* all'interno della *Library* e costituito da bibliotecari e giuristi, ebbe da allora una funzione di primo piano come strumento di consulenza del Congresso, svolgendo fondamentalmente un duplice compito: da una parte forniva, su richiesta del Parlamento, informazioni fattuali (dati non necessari di ulteriori elaborazioni) e dall'altra curava la pubblicazione di raccolte legislative (ad esempio *State Law Index*, *Digest of Public General Bills and Resolutions*)[124].

(oltre cento milioni di dollari all'anno). Sui loro siti sono dunque messi a disposizione dei cittadini la quasi totalità di questi studi, ottenuti grazie alla collaborazione dei parlamentari. Valga per tutti l'esempio di «open CRS».

[122] Istituita nel 1800, la *Library of Congress* si sviluppò velocemente raccogliendo materiale librario e documentario di ogni genere, tentando di anticipare le necessità informative del Congresso. A partire dal 1840 furono stipulati accordi di scambio di documentazione con governi stranieri, con gli Stati della federazione, con le autorità locali e le università; per questo vanta tuttora la più completa collezione nel mondo di leggi, codici, giornali, censimenti e serie continue di documenti statunitensi e stranieri. La crescita del materiale, risultando ben presto incontenibile, costrinse la *Library* ad abbandonare *Capitol Building* (di cui occupava un'ala) per spostarsi in un edificio adiacente, costruito per rispondere alle nuove esigenze di spazio e funzionalità. Questa «separazione» fisica dal Congresso avvenne nel 1897, contemporaneamente all'apertura al pubblico delle risorse librarie e documentali, divenendo la biblioteca nazionale, punto di riferimento e di coordinamento di tutte le biblioteche pubbliche e private del Paese (S. Vannucci, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 35).

[123] S. Vannucci, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 34.

[124] Ivi., pp. 37 ss.

L'idea di costituire uno strumento di documentazione a disposizione del potere legislativo non nacque a Washington. Nello Stato del Wisconsin all'inizio del secolo

Nel 1946 il Congresso, con il *Legislative Reorganization Act*, riorganizzò il Servizio (nell'ambito del primo tentativo di riequilibrare i rapporti di potere con l'Esecutivo, reagendo alla supremazia presidenziale richiesta dalle necessità belliche)[125] stabilendo formalmente la presenza del *Legislative Reference Service* come dipartimento separato della *Library*; ne rafforzò l'organico introducendo, oltre ai bibliotecari ed ai giuristi, personale con un *background* specialistico – rompendo il pregiudizio secondo cui il parlamentare doveva essere l'esperto di se stesso, avendo bisogno soltanto di funzionari di segreteria[126] – in particolare ingegneri, specialisti in tassazione, politica estera, agricoltura, educazione; inoltre i suoi compiti non restarono limitati al reperimento di dati esistenti, ma compresero la preparazione di analisi comparative tra opzioni legislative diverse, lo studio degli elementi a favore e contro una proposta, la proiezione dei costi e la preparazione di relazioni su specifici argomenti. La qualità e la coordinazione della ricerca erano garantite da un gruppo interdisciplinare di esperti (*senior specialists*), dovendo assicurare all'organo legislativo un *pool* di consulenza con un livello di qualificazione competitivo rispetto a quello a disposizione dell'Esecutivo[127].

scorso era già stato istituito il *Legislative Reference Service*, un apparato di raccolta di informazioni collegato con il Congresso statale e formato da uno *staff* di scienziati politici, economisti ed avvocati provenienti dall'Università del Wisconsin che si appoggiavano, per le necessità bibliografiche e di documentazione, alla *Wisconsin State Library*. Questa piccola organizzazione ebbe tanto successo nel liberare il legislativo dalla dipendenza informativa nei confronti dell'esecutivo che, nell'arco di breve periodo, ben venticinque Congressi statali istituirono il loro *Legislative Service*. I membri di questi Congressi statali, in seguito eletti al Congresso federale, sollevarono la necessità di istituire presso la *Library* un simile servizio ad esclusiva disposizione delle esigenze congressuali.

125 L. Elia, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 19.

126 Ivi, p. 20.

127 S. Vannucci, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 38 ss.

La vera trasformazione «da centro di documentazione a produttore di analisi»[128] avvenne tuttavia con il *Legislative Reorganization Act* del 1970 che rafforzò il Servizio di supporto informativo del Congresso sul piano della ricerca e del rapporto diretto con il legislativo. Queste nuove funzioni furono sottolineate dal cambiamento del nome in quello attuale di *Congressional Research Service* e dalla maggiore indipendenza accordata al Servizio che da allora presenta un bilancio autonomo[129].

La funzione di «fabbrica di informazione» non venne abolita (la gran parte delle richieste di informazioni è estremamente semplice, e due terzi di esse vengono espletate entro ventiquattro ore)[130], ma vennero potenziate le funzioni di *policy analysis*, dovendo il CRS, evitando atteggiamenti di parte, prestare supporto a tutte le commissioni ed ai membri del Senato e della Camera in termini di analisi e valutazione delle proposte legislative, stimando i risultati possibili di tali proposte, valutando metodi alternativi per ottenere gli stessi risultati, nonché provvedere a qualsiasi servizio di tipo analitico che le commissioni ritengano opportuno[131].

Il *Congressional Research Service* agisce anzitutto come *think tank* con una produzione che si traduce in rapporti scritti, realizzata su tempi medio-lunghi, e soggetta ad un complesso e accurato processo di revisione interna per garantirne sia l'equidistanza che la qualità. Il Servizio ha dato vita ad una serie di prodotti standard, tra cui i più conosciuti sono gli *Issue Brief*, documenti di dieci-quindici pagine destinati a mettere in luce i principali aspetti di un certo tema di politica pubblica,

128 A.P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 24.

129 S. Vannucci, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 38.

130 Si tratta solitamente di risposte date «while the asker waits», ovvero mentre il richiedente aspetta, di norma all'altro capo del telefono. Le altre richieste si riferiscono a copie di documenti, articoli, materiale stampato di ogni genere posseduto negli archivi e consegnato direttamente nell'ufficio del richiedente (S. Vannucci, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 43).

131 A.P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 24.

le principali posizioni emerse in passato su quel tema tra le forze politiche e le opinioni dominanti tra gli esperti in materia sulle questioni più tecniche. Estrema attenzione viene dedicata alla leggibilità e semplicità degli argomenti presentati, una preoccupazione costante in un ambiente dove la produzione di studi e rapporti ha assunto dimensioni enormi, e quindi la probabilità che un documento sia letto dipende in modo cruciale dalla sua concisione e concretezza. L'equidistanza è inoltre un valore di fondo per questa *support agency* e ne condiziona l'attività: la pratica che prevale è quella di non raccomandare mai un particolare approccio ad un problema, limitandosi a presentare pro e contro, nel modo più distaccato possibile[132]. In altre parole, il CRS fornisce al Congresso il vitale supporto analitico che gli serve per affrontare i più complessi problemi di *policy* che la nazione ha davanti e la tipica struttura dei suoi studi prevede una documentata definizione del problema sul tappeto ed una franca discussione dei costi e dei benefici delle varie alternative, compreso il mantenimento dello *status quo*[133].

Questo apparato informativo del Congresso opera anche come *policy consultant*, ovvero produce *policy analysis* mediante la consultazione diretta con i membri del Parlamento ed i loro *staff* nel corso del processo legislativo[134]. I servizi offerti in quest'ambito assumono varie forme: testimonianze di esperti davanti al Congresso, *memorandum* confidenziali e consultazioni su misura del richiedente, *briefing*, seminari e *workshop* (come il corso di aggiornamento sulla legislazione federale), corsi di formazione per gli *staff* sulle procedure per l'approvazione delle leggi e del bilancio[135]. A seguito della riforma del 1970 si è andata accumulando all'interno della *support agency* una mole notevole di *expertise* sugli aspetti più disparati delle politiche pubbliche,

132 *Ibid.*

133 G. Regonini, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., pp. 28 ss.

134 A.P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy* analysis, cit., p. 25.

135 G. Regonini, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 28.

esistendo su ogni area di possibile intervento legislativo degli specialisti di primo livello, paragonabili per statura e prestigio a quelli presenti nell'esecutivo. Questi analisti non hanno solo conoscenze tecniche ma anche un'importante memoria storica, cioè la conoscenza di come un tema è stato affrontato in passato, di quali iniziative sono state prese e che successo hanno avuto, quali reazioni hanno suscitato nell'opinione pubblica e tra gli altri membri del Congresso[136].

Il *Congressional Research Service* ha circa settecento dipendenti e comprende più di quattrocentocinquanta analisti di politiche, giuristi, informatici ed esperti in una varietà di discipline: l'economia, gli affari esteri, la difesa, la sicurezza interna, l'amministrazione pubblica, l'istruzione, la sanità, l'immigrazione, l'energia, la protezione dell'ambiente, la scienza e la tecnologia[137]. Al centro del CRS si trovano cinque divisioni di ricerca: Legislazione Americana; Politiche Sociali Interne (suddivisa in sei sezioni di ricerca: infanzia e famiglia; sicurezza interna ed immigrazione; istruzione e lavoro; assicurazione sanitaria e finanziamento; servizi sanitari e di ricerca; sicurezza sociale); Affari Esteri, Difesa e Commercio (articolata in sette sezioni, delle quali tre organizzate per area geografica (Asia; Europa ed America centrale e meridionale; Medio Oriente ed Africa) e le rimanenti per materia (politica di difesa e controllo sulle armi; bilancio, personale e gestione della difesa; gestione della politica estera e questioni globali; commercio internazionale e finanza)); Governo e Finanza (composta da sei sezioni: banche, assicurazioni, valori mobiliari e politica macroeconomica; Congresso e ordinamento giudiziario; operazioni *executive branch*; federalismo e gestione dell'emergenza; finanza pubblica e tassazione; processo legislativo e di bilancio); Risorse, Scienza e Industria (articolata in sei sezioni: agricoltura e approvvigionamento alimentare; energia e risorse minerarie; politica ambientale; risorse naturali e scienze della terra;

136 A.P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy* analysis, cit., p. 25.

137 G. Regonini, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 28.

politica scientifica e tecnologica; trasporti e industria)[138]. Il direttore del *Congressional Research Service* è nominato dal direttore della *Library of Congress*, sentita la *Joint committee on the Library*: la procedura sottolinea la dipendenza del CRS dal Congresso e la sua natura di struttura di supporto tecnico[139].

2.1. Segue: il Congressional Budget Office

Istituito nel 1974, a completamento del processo con cui il Congresso si è dotato di autonomi strumenti di analisi ed informazione, colmando il *gap* informativo che poneva l'organo legislativo in una condizione d'inferiorità rispetto all'esecutivo[140], è la più recente tra le *support agencies* e può essere definita una quasi magistratura tecnico-informativa del Congresso in materia di spesa pubblica[141]. Il mandato del *Congressional Budget Office* – molto più limitato rispetto a quello del *Congressional Research Service* e del *General Accounting Office* – è cioè quello di fornire supporto informativo alle scelte di politica fiscale del legislativo[142], dovendo soddisfare le richieste delle commissioni Bilancio e, nell'ordine, delle commissioni finanziarie, di merito e dei singoli parlamentari[143]. Il CBO ha un organico di circa duecentotrenta funzionari, composto essenzialmente da economisti ed analisti di politiche pubbliche; il direttore di questa *support agency* è nominato dai

138 www.loc.gov/crsinfo.

139 A.P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 26.

140 A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*. Pisa, Pacini, 2000, p. 77.

141 F. Bassanini, S. Merlini, *Introduzione*, cit., p. 21.

142 A.P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 26.

143 A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 87.

Presidenti delle Camere e rimane in carica per quattro anni, al termine dei quali può essere riconfermato[144].

Uno dei settori in cui il collegamento tra competenza del Congresso e autorità del Presidente assume particolare importanza è quello della legge di bilancio. La Costituzione americana non disciplina in modo esauriente gli ambiti delle rispettive competenze, limitandosi a disporre all'art. I, sez. 8, che l'organo legislativo ha il potere di *tax and spend*, ed all'art. II, sez. 3, che il Capo dello Stato ha l'autorità di raccomandare al Congresso l'esame dei provvedimenti ritenuti necessari e convenienti[145].

Il *Budget and Accounting Act* del 1921, interpretando estensivamente quest'ultima disposizione costituzionale, attribuì al Presidente la funzione di presentare annualmente in Parlamento un bilancio preventivo, contenente una dettagliata esposizione delle entrate e delle spese necessarie, secondo il proprio giudizio, per il funzionamento dello Stato, mentre affidò al Congresso il potere di emendare sia le previsioni globali di entrata e di spesa, sia le singole previsioni[146].

Il Presidente aveva cioè la capacità di controllare e coordinare dal centro le specifiche richieste di stanziamenti che giungevano dai vari dipartimenti e di formulare una proposta di bilancio che riflettesse pienamente le priorità definite dell'Amministrazione. Il Capo dello Stato presentava ogni anno al legislativo un prospetto contabile che, riportando un quadro dei totali e dei saldi finanziari, nonché un insieme di proposte su specifici programmi di spesa e d'entrata, esprimeva la propria scala di priorità[147]. La proposta presidenziale, dunque, non era unitaria, ma divisa in una pluralità di leggi finanziarie. L'esame delle

144 G. Regonini, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 30.

145 G. Caravale, *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*. Milano, Giuffrè, 2004, p. 148.

146 F. Bassanini, S. Merlini, *Introduzione*, cit., p. 19.

147 A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in *Crisi fiscale e indirizzo politico*, a cura di F. Bassanini, S. Merlini, cit., pp. 60 ss.

commissioni parlamentari riguardava ciascuna di queste leggi e mancava, necessariamente, della visione globale del bilancio. L'intervento del Congresso, pur attento e puntuale, risultava privo di un significativo coordinamento, e questa carenza finiva per favorire il ruolo di guida del Presidente che aveva presentato quelle leggi nel quadro del proprio programma unitario[148].

Per circa cinquant'anni, il potere di indirizzo politico in materia di bilancio fu effettivamente esercitato dalla presidenza ed il sistema sembrò complessivamente funzionare, fino al confronto tra esecutivo e legislativo degli anni 1973-1974, quando il presidente Nixon fece ricorso, in una misura sconosciuta nel passato, al potere di *impoundment*, cioè di ritardare o di non dare addirittura seguito alle spese deliberate nel documento contabile[149].

Il conflitto tra i due poteri fu risolto con il *Congressional Budget Impoundment and Control Act* del 1974 che ridusse significativamente i poteri della presidenza in tutto il processo di bilancio.

Anzitutto, per quanto riguarda l'*impoundment*, la legge afferma un principio importante anche circa il rapporto tra esecutivo e legislativo: l'attività di spesa dell'Amministrazione non si differenzia dalla restante attività esecutiva ed è perciò interamente soggetta alla volontà legislati-

[148] G. Caravale, *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, cit., p. 150. Nel 1946 l'*Employment Act* istituì la *Joint economic committee* con il compito di esprimere un punto di vista unitario sulla politica fiscale, sui livelli di spesa, di entrata e sul *deficit*. La commissione, non avendo potestà legislativa, non riuscì tuttavia a condizionare l'azione delle altre commissioni parlamentari (S. Vannucci, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, cit., p. 71).

[149] Tra le iniziative più controverse del presidente Nixon si possono rammentare l'impiego, per bombardare in segreto la Cambogia nel marzo 1969, dei fondi stanziati dal Congresso per operazioni aeree in Vietnam; il finanziamento dell'invasione di quel paese nell'aprile 1970 con fondi destinati al sostegno economico di Taiwan, Turchia, Filippine e Grecia; il congelamento del cinquanta per cento della spesa preventivata per l'implementazione del *Clean Water Project* e l'*impoundment* di altri cospicui stanziamenti destinati al settore agricolo, osteggiati dalla Casa Bianca, ma strenuamente difesi dall'organo legislativo (A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 74).

va espressa nel *budget*, costituendo una decisione da seguire sia nell'*an* che nel *quantum*[150].

L'obiettivo della riforma era quello di consentire al Congresso un più efficace controllo della legge di bilancio, assicurandogli da un canto l'esame unitario e complessivo della proposta presidenziale, dall'altro l'acquisizione completa ed autonoma dei dati relativi alla gestione finanziaria dell'esecutivo[151], chiudendo così la fase di predominio dell'esecutivo designata *Imperial Presidency* e reintegrando la sovranità congressuale in un settore strategico quale la finanza pubblica[152].

Il *Congressional Budget Act* sovrappose al preesistente sistema di procedure di decisione finanziaria, una nuova fase preliminare: la decisione congressuale sui totali di bilancio e sulle priorità funzionali, cioè una fase di decisione macrofinanziaria quale garanzia di coerenza di tutta la successiva attività legislativa. Il veicolo giuridico di tale decisione fu individuato in una risoluzione (*concurrent resolution on the budget*) adottata dal Congresso prima della considerazione della legislazione di spesa e di entrata[153] (tanto è vero che, quando vi è stato il rischio di mancata approvazione si è parlato di *shut-down*)[154].

La riforma del 1974 intervenne anche sul piano delle strutture decisionali e tecniche dell'organo legislativo, affiancando alla complessa articolazione in commissioni e sottocommissioni nuovi soggetti istituzionali. Accanto alle tradizionali *authorizing committees* (commissioni di merito) ed appropriations committees (commissioni di stanziamento) furono istituite le commissioni Bilancio (*Budget committees*) della Camera

150 F. Bassanini, S. Merlini, *Introduzione*, cit., p. 19 ss.

151 G. Caravale, *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, cit., p. 150.

152 A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 76.

153 A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, *Crisi fiscale e indirizzo politico*, cit., p. 61.

154 C. Fasone, *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione europea*. Roma, 2011, p. 446.

e del Senato, incaricate specificamente dell'elaborazione e dell'approvazione in sede referente della risoluzione di bilancio. Il *Congressional Budget Act* ritenne inoltre che l'azione delle nuove commissioni ed, in generale, il successo del ridisegnato processo parlamentare di bilancio fossero strettamente connessi alla possibilità, da parte del Congresso, di far affidamento sul supporto di un apparato analitico e conoscitivo, specializzato in materia di bilancio ed autonomo rispetto all'esecutivo, superando così la dipendenza informativa nei confronti dell'Amministrazione. Fu quindi istituito un ufficio di bilancio, il *Congressional Budget Office*, agenzia congressuale a carattere non partitico, a cui sono stati assegnati compiti di elaborazione di un'ampia gamma di prodotti informativi in tema di finanza federale: dalle previsioni macroeconomiche e di bilancio alle analisi di specifici programmi di spesa, alle valutazioni sugli oneri delle iniziative legislative di spesa all'esame del Congresso[155].

Il ciclo di bilancio inizia con la presentazione all'organo legislativo, non più tardi del primo lunedì di febbraio, della proposta (non essendo un vero e proprio progetto di legge) di bilancio del Presidente relativa all'anno fiscale che inizia il primo ottobre. Nella fase iniziale il *budget* viene esaminato dalle commissioni Bilancio di Camera e Senato per ciò che concerne le sue linee generali, dalle *authorizing committees* per i profili di merito e dalle *appropriations committees* per quelli finanziari[156].

155 A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, cit., p. 66. Nel 1926 il *Revenue Act* istituì la commissione bicamerale per la tassazione (*Joint committee on taxation*) con il compito di fornire consulenza al Congresso in materia fiscale. Questa commissione avvia inchieste sulle imposte riscosse e le modalità con cui sono amministrate, studia e raccomanda metodi di semplificazione del sistema fiscale, trasmette pareri e relazioni alle commissioni per le finanze delle due Camere, inoltre, a seguito della riforma del 1974, predispone una relazione tecnico-finanziaria (con il supporto di un cospicuo *staff* di economisti e di statistici) per tutti i disegni di legge all'esame del Congresso che comportino variazioni nelle entrate e nelle spese (C. Fasone, *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione europea*, cit., p. 257 ss.).

156 A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, cit., 76 ss.

La proposta presidenziale è cioè sottoposta ad un molteplice scrutinio, che produce un alto tasso di informazione e di approfondimento sia sui singoli programmi che sui profili generali della manovra[157], prendendo avvio, da questo momento, una serie di adempimenti che hanno lo scopo di far acquisire alle commissioni Bilancio gli elementi informativi necessari alla formulazione della risoluzione sul bilancio, che fissa la cornice delle compatibilità macrofinanziarie per la successiva approvazione della legislazione di spesa[158]. Questo lavoro di preparazione consiste anzitutto nella presentazione, entro il quindici febbraio, da parte del CBO di tre documenti indirizzati alle *Budget committees*: le *Fiscal policy choices* contengono sia la previsione sull'andamento dell'economia nell'anno corrente e nell'esercizio finanziario successivo, sia le conseguenti manovre correttive a livello di politica di bilancio che si raccomandano al Congresso; le *Five-year budget projections* contengono proiezioni quinquennali, a legislazione vigente, delle entrate, delle spese e dei saldi, suddivisi per funzioni e riferiti altresì ad alcuni programmi di particolare rilievo; infine una *Analysis of the President's budgetary proposals* recante un esame per funzioni e programmi del bilancio presidenziale, che mette a raffronto le stime dell'esecutivo con quelle del CBO e fornisce le informazioni necessarie per mettere a fuoco il significato e gli effetti della proposta presidenziale[159]. Le commissioni Bilancio esaminano inoltre il documento contabile mediante *hearings*, convocando i rappresentanti delle *lobbies*, esperti in materia fiscale, funzionari dell'esecutivo e singoli parlamentari[160].

Le *authorizing committees* e le *appropriations committees* iniziano nel frattempo l'elaborazione dei propri programmi legislativi[161]. In

157 A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione* antideficit, cit., p. 88.

158 A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, cit., 77.

159 A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 88.

160 Ivi, p. 80.

161 In virtù del *Congressional Budget Act*, l'effettivo uso di fondi pubblici necessita di

questa fase di valutazione, un elemento prezioso di informazione e responsabilizzazione finanziaria è rappresentato dalle stime predisposte dal CBO sui costi preventivati dalle proposte di legge all'esame delle commissioni, calcolati con riferimento ai primi cinque anni di vigenza. Le prime conclusioni di questo esame (c.d. *views and estimates*) sono presentate dalle singole commissioni di merito alle commissioni Bilancio entro il quindici marzo e contengono le indicazioni (contenuto normativo, effetti finanziari, tempi) delle iniziative legislative che le varie commissioni prevedibilmente assumeranno nei mesi successivi, a partire dalle proposte presidenziali rientranti nelle loro competenze[162]. Queste analisi non si concludono con raccomandazioni di *policy*, ma si limitano a registrare le conseguenze in termini di entrate/uscite per le casse dello Stato: si tratta cioè di stime indipendenti che rappresentano quale sarebbe il bilancio se i programmi legislativi dovessero proseguire con meri adeguamenti delle entrate e delle uscite indotti dalle condizioni economiche generali, quali la disoccupazione e l'inflazione[163].

Tutti questi elementi informativi, unitamente alla proposta di bilancio del Presidente, conducono alla formulazione della risoluzione

due leggi, una di autorizzazione, che indica il programma federale da finanziare e le modalità di finanziamento, esaminata dalle commissioni di settore, ed una con cui si opera materialmente il trasferimento di denaro pubblico, la legge di trasferimento, esaminata dalle commissioni sugli stanziamenti. Il doppio procedimento, che si conclude perciò con due leggi, ritarda notevolmente i tempi di utilizzo effettivo dei fondi e pertanto talvolta si preferisce, aggirando la lettera della legge, che il provvedimento, esaminato dalle commissioni sugli stanziamenti, conferisca provvisoriamente l'autorizzazione di spesa ed operi il trasferimento dei fondi, rimettendo ad una legge successiva, di «sanatoria», che sarà esaminata dalla commissione competente per materia, l'autorizzazione *ex post* (o meglio la convalida) della spesa effettuata. Si comprende quindi come l'*escamotage* seguito rafforzi notevolmente i poteri delle commissioni sugli stanziamenti (C. Fasone, *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione europea*, cit., p. 445).

162 A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, cit., p. 77 ss.

163 G. Regonini, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 30.

in sede referente da parte delle *Budget committees* e quindi alla sua approvazione entro il quindici aprile, chiudendo così la prima fase del processo di decisione congressuale sul bilancio[164]. Con questo atto giuridico, il Congresso dà alla propria attività legislativa una regola complessa: si vincola infatti la legislazione complessiva ad un tetto totale di impegni finanziari e l'attività di ciascuna commissione con potere di spesa ad un massimale coerente con quello della risoluzione, ripetendosi l'operazione da ciascuna commissione nei confronti delle proprie sottocommissioni[165].

Da questo momento inizia la verifica della tenuta della *concurrent resolution on the budget*: la realizzazione delle compatibilità finanziarie definite nella risoluzione dipenderà dall'azione che il Congresso svilupperà nei mesi successivi in materia di legislazione di entrata e di spesa. In particolare, entro il dieci giugno, le *appropriations committees* della Camera devono riferire all'Assemblea circa tutti i progetti di legge di stanziamento annuali e l'Aula deve approvarli entro il trenta giugno, per poi trasmetterli al Senato.

Allo scopo di garantire la vincolatività dei totali generali fissati dalla risoluzione, il Congresso dispone di una molteplicità di strumenti, tra cui le informazioni sullo stato e l'impatto della legislazione proposta ed il *reconciliation process*.

La riforma del 1974 ha provveduto anzitutto affinché il legislativo, congiuntamente all'impiego del meccanismo dell'allocazione dei totali vincolanti tra le commissioni, disponesse, nel momento della considerazione della legislazione di entrata e di spesa, di analisi tempestive e non partitiche fornite dal *Congressional Budget Office* circa gli effetti finanziari derivanti da singoli atti legislativi in corso di approvazione (*bill cost estimates*)[166]. Le stime di costo sono diventate parte integrante

[164] A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, cit., p. 78.

[165] A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 89.

[166] A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, cit., p. 79 ss.

del processo legislativo, e sono tenute in considerazione sia dalla maggioranza sia dall'opposizione, rafforzando l'immagine di imparzialità ed autorevolezza della *support agency*[167].

Per evitare che la *concurrent resolution on the budget* si trasformi in un *wishful thinking*, il CBO ha inoltre il compito di seguire, in modo assiduo ed analitico, l'attività legislativa del Congresso avente riflessi sul bilancio e di confrontarne gli stanziamenti con i totali determinati dalla risoluzione, con conseguenze, in caso di violazioni, sia legali (inefficacia delle leggi prive di *budget authority*) sia politiche. Questa attività prende il nome di *scorekeeping* poiché con essa l'apparato informativo *keeps the score*, cioè tiene il conteggio degli addendi di bilancio via via accumulati con le singole leggi[168].

Vi è infine un sottoprocedimento che segue a quello sul bilancio e che è definito *reconciliation*: la legislazione di settore entro un certo termine (di norma diversi mesi) deve adeguarsi, qualora vi siano scostamenti ai saldi previsti nel *budget*[169]. Il *reconciliation process* si inaugura con la definizione, nell'ambito della *concurrent resolution*, di direttive specifiche indirizzate dalle commissioni Bilancio alle altre commissioni, di merito e finanziarie, affinché formulino emendamenti alla legi-

[167] A.P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*, cit., p. 26 ss. Un esempio di cosa significhi analisi obiettive, non partitiche e tempestive è rappresentato dalla vicenda che nell'estate del 2009, nel pieno di un durissimo scontro politico riguardante la proposta di riforma della sanità avanzata dal presidente Obama, con un Congresso a maggioranza democratica in entrambi i suoi rami e un'Amministrazione democratica, condusse il *Congressional Budget Office* a criticare il progetto dell'esecutivo poiché esposto al rischio di una lievitazione incontrollata dei costi, come per altro denunciava l'opposizione repubblicana. Questo intervento indusse la Casa Bianca a ricalcolare ed a presentare con maggiore precisione le stime sui risparmi collegati all'implementazione della riforma (G. Regonini, *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, cit., p. 31).

[168] A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 90.

[169] C. Fasone, *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione europea*, cit., p. 447.

slazione esistente di spesa o di entrata tali da garantire la compatibilità con i totali approvati nella risoluzione stessa. Queste direttive identificano le commissioni che dovranno intervenire sulla legislazione di loro competenza, indicano l'ammontare totale del risparmio da conseguire (usualmente articolato su un arco triennale) e fissano un limite di tempo entro cui le commissioni dovranno riferire al Congresso gli emendamenti proposti. Sebbene le direttive non indichino i particolari interventi legislativi che dovranno essere adottati, esse fanno comunque riferimento a specifiche assunzioni circa le riduzioni del *deficit* che risulterebbero dai tagli di determinati programmi di spesa o da revisioni di specifiche leggi d'entrata e sulla base di queste indicazioni le commissioni svolgono la loro azione legislativa. Nel caso in cui più di una commissione sia soggetta alla *reconciliation*, gli emendamenti proposti al voto delle Assemblee vengono raccolti dalle *Budget committees* in un unico *omnibus reconciliation bill*[170] per far collimare i totali di spesa, di entrata ed i saldi di bilancio con gli obiettivi contenuti nella risoluzione ed una volta approvato dai due rami del Congresso e firmato dal Presidente, suggella in modo definitivo la manovra di bilancio[171].

[170] A. Zanardi, *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, cit., p. 81 ss.

[171] A. Zorzi Giustiniani, *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*, cit., p. 92.

Capitolo IV
Gli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche esterni al Congresso: il Government Accountability Office *e il* Government Performance and Result Act

Gabriele Pazzaglia

1. origine e evoluzione del *Government Accountability Office*: l'agenzia istituzionale di valutazione – 2. l'attività di valutazione dal GAO e i suoi prodotti: le raccomandazioni e le audizioni – 3. organizzazione e poteri del GAO – 4. indipendenza: caratteristica essenziale del GAO – 5. il *Government Performance and Result Act*: l'autovalutazione dell'amministrazione – 6. allegato n. 1: questionario del congresso sottoposto ai candidati al GAO – 7. allegato n. 2: tabella con risorse assegnate e numero funzionari GAO dal 1995 al 2014

1. *Origine ed evoluzione del* Government Accountability Office*: l'agenzia istituzionale di valutazione*

Parallelamente alle agenzie analizzate nel capitolo precedente, il Congresso si avvale anche dell'attività svolta da un'altra struttura, il principale organo istituzionale di valutazione delle politiche pubbliche, il *Government Accountability Office* (GAO). Anche questo è al servizio dell'organo legislativo federale ma a differenza delle prime non ne dipende gerarchicamente ma è in posizione di indipendenza.

Il GAO, oggi, ha il compito di valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa dei fondi federali e se e quanto i programmi e le politiche pubbliche raggiungano i loro obiettivi.

Per capire ed apprezzare il ruolo del GAO nel sistema statunitense e la precisa estensione dei suoi compiti è utile riassumere le tappe più importanti della sua evoluzione. Questa agenzia è stata istituita nel 1921 al fine di fornire maggiori informazioni al Congresso relativamente alla allora disordinata finanza federale, a causa dell'aumento incontrollato delle spese durante la I Guerra mondiale e, per questo, gli è stato attribuito il compito di investigare «ogni questione relativa alle entrate, spese e impiego di fondi pubblici». Il GAO intese que-

sta potenzialmente ampia definizione in senso riduttivo, di revisore dei conti, di mero controllore della legittimità delle spese del Governo con obbligo di produzione di raccomandazioni per migliorare la legislazione contabile[172]. Considerò determinante, probabilmente, che ad esso venivano attribuiti i compiti che erano precedentemente affidati all'ufficio del *Comptroller*[173] presso il Dipartimento del Tesoro, che con la stessa legge veniva soppresso, e del quale, quindi, si riteneva sostanzialmente il successore. L'unica innovazione nel primo periodo di esistenza del GAO, benché importante, era dunque il solo fatto che le competenze precedentemente in capo di un organo gerarchicamente subordinato all'Esecutivo, venivano trasferiti ad uno indipendente. Caratteristica, questa, non solo affermata per legge, ma garantita attraverso il procedimento di nomina: il *Comptroller General* del GAO era, ed ancora oggi è, nominato per 15 anni dal Presidente federale, scelto fra una lista di candidati proposti da una commissione *bipartisan* del Congresso, con successivo avviso e approvazione del Senato, e con divieto di rielezione. Non può essere rimosso dal Presidente ma solo dall'organo legislativo: o tramite il procedimento di *impeachment*, messa in stato d'accusa da parte della *House of Representatives* e giudizio del *Senate*, previsto dalla Costituzione, o con risoluzione congiunta delle due Camere. Quest'ultima è possibile, oltre che nei casi previsti per lo stesso *impeachment*, anche per «incapacità permanente, inefficienza, inosservanza del dovere, abuso dell'ufficio, ogni altro reato implicante condotta immorale»[174].

Il suo ruolo ha iniziato ad espandersi alla fine della II Guerra mondiale quando è stato incaricato di controllare anche le imprese parteci-

[172] Così stabilisce la Sec. 312 *Budget and Accounting Act of 1921* (42 Stat. 20): «The Comptroller General shall investigate all matters relating to the receipt, all matters relating to the receipt, disbursement, and application of public funds...and shall make a report».

[173] *Comptroller* nel linguaggio tecnico-finanziario vuole specificamente indicare quello che in italiano è il revisore dei conti. Come indicato nei dizionari etimologici è una variante del comune *controller*, controllore, dovuta alla derivazione dal francese *compte.*

[174] Così stabilisce la Sec. 301 del *Budget and Accounting Act,* cit.

pate dal Governo federale che, durante il conflitto, erano notevolmente aumentate superando il centinaio. Emerse evidente la necessità di un cambio di modalità di lavoro essendo impossibile verificare milioni di documenti, e già a livello legislativo si stabilì che fossero usati «i princìpi e le procedure applicabili alle società commerciali» e, inoltre venne attribuito al vertice del GAO, il *Comptoller General*, il potere di dettare ulteriori «regole e regolamenti» ai fini del suo controllo[175]. Questa possibilità fu subito colta dal vertice dell'Agenzia che intuì che poteva essere una sorta di «laboratorio»[176] nel quale sviluppare tecniche per fornire al Congresso informazioni migliori quanto all'uso di fondi pubblici, approfittandone per smettere di prendere in esame tutte le transazioni e concentrarsi sull'esame della qualità dei controlli interni e della gestione finanziaria. Questa innovazione fu ratificata dalla legislazione immediatamente successiva che formalizzò l'obbligo per l'amministrazione (per le *executive agencies*) di collaborare «nello sviluppo dei loro sistemi di contabilità» (*accounting system*) con il GAO, al quale è riconosciuta una chiara preminenza dato che è ad esso riservato tanto il potere di dettare regole in materia quanto quello di giudicarne il rispetto da parte delle agenzie[177]. Dunque, se esso svolgeva il suo compito ancora nella materia contabile, l'oggetto non era più limitato alla diretta revisione dei conti delle varie agenzie ma riguardava anche (e sempre più) l'efficacia dei sistemi di controllo della contabilità interni

175 Così stabilisce il *Government Corporation Control Act* del 1945 (59 Stat. 597) alla Sec. 202 «in accordance with the principles and procedures applicable to commercial corporate transactions and under such rules and regulations as may be prescribed by the Comptroller General of the United States».

176 Come emerge da una lettera dell'allora *Comptroller General* Warren del 17 agosto 1946, GAO records-B47810.

177 Così stabilisce la Sec 112 (b) del *Budget and Accounting Procedures Act* del 1950 P. L. 784-81st *Congress*: «The General Accounting Office shall cooperate with the executive agencies in the development and establishment of their accounting system [that] shall be approved by the Comptroller General when deemed by him to be adequate and in conformity with the principles, standards, and related requirements prescribed by him».

alla stessa Agenzia: affiorava dunque il primo nucleo di quella che è poi diventa l'odierna attività valutativa.

Questo nuovo tipo di attività si concentrò soprattutto sull'attività del Dipartimento della Difesa, per la sua rilevanza politica e di bilancio, e sin dall'inizio degli anni Cinquanta emerse la tendenza del GAO ad intendere in senso espansivo il suo ruolo, non limitandosi alla sola revisione contabile delle spese ma anche nel «cercare eccessi, sprechi e stravaganze nel programma di difesa»[178]: si pensi che durante la guerra del Vietnam aprì un ufficio a Saigon per monitore le spese della missione[179].

Negli anni successivi, fino alla metà degli anni Sessanta, infatti convissero tanto l'aspetto del controllo di legalità della spesa quanto quello della valutazione della loro opportunità: in questo periodo, nei rapporti annuali dell'agenzia, accanto a giudizi di «illegalità» di certi addebiti o conferimenti, iniziarono a comparire anche quelli di «uso antieconomico», «approvvigionamento eccessivo», «costi non necessari» o «eccessivi»[180] che dimostravano un altro piano di analisi, la cui competenza non era formalmente attribuita ma veniva esercitata di fatto. E fu evidentemente apprezzata dal Congresso che, invece di scoraggiarla, la promosse: nel 1967 venne approvata la prima legge che espressamente ordinava al GAO di andare oltre l'esame della legalità dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria: era la legge di rifinanziamento dell'insieme dei programmi di giustizia sociale comunemente conosciuti come la «Guerra alla povertà» voluta dal presidente Johnson, che consistevano in servizi pubblici per le famiglie a basso reddito ed un'apposita amministrazione per la loro gestione, l'*Office*

178 Lettera del *Comptroller General* Warren al Congresso del 1951 citata in W.F. Frese, *Early History of the Joint Financial Management improvement Program*. Washington: JFMIP, 1980., p. 317.

179 R.R. Trusk, *GAO History 1921-1991*, Washington, U.S. General Accounting Office, 1991.

180 Sono esemplificativi gli *Annual Reports* del 1963 e 1964 disponibili sul sito web del GAO.

of Economic Opportunity[181]. Il GAO fu incaricato proprio di verificare sia «l'efficienza» di questa struttura sia «la misura in cui tali programmi e attività raggiungano gli obiettivi fissati» dalla legge istitutiva[182]. Complessivamente soddisfatto il Congresso generalizzò tale competenza stabilendo, con una legge del 1970[183], che l'agenzia dovesse «riesaminare e analizzare (*review and analyze*) i risultati di programmi governativi e delle attività svolte in attuazione delle leggi esistenti inclusa l'elaborazione di studi costi-benefici». E dopo quattro anni, venne superata ogni residua remora e il termine analizzare fu sostituito con valutare (*evaluate*) stabilendo inoltre che, quando richiesto dalle commissioni del Congresso, il GAO dovesse aiutarle a «dichiarare gli obiettivi e gli scopi legislativi e i metodi per stimare e relazionare sulle concrete prestazioni dei programmi in relazione agli stessi obiettivi e scopi». E introdusse anche l'obbligo di assistenza alle stesse commissioni «nell'analisi e stima dei riesami e studi valutativi preparati» da e per ogni agenzia federale[184].

Nel 2004 il *Capital Reform Act*[185] ha provveduto, su richiesta dell'agenzia a cambiarle il nome: l'acronimo "GAO" è rimasto invariato ma l'originario nome, *General account Office* (Ufficio generale della revisione contabile) è stato cambiato e reso più aderente alle attuali funzioni dell'agenzia che adesso si chiama *Government accountability Office* (traducibile come Ufficio della responsabilità, nel senso del rendere conto, governativa).

181 Si tratta dell'*Economic Opportunity Act of 1964*, in P. L. 88-452.

182 Così stabilisce la Sec. 201 del *Economic Opportunity Amendments of 1967* in P. L. 90-222. Una critica sull'importanza di tale studio per la futura indipendenza del GAO, e per alcune acute considerazioni sulle interferenze reciproche tra politica e valutazione è contenuta in R.D. Herman, *Anti-poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation*, in *Journal of Sociology & Social Welfare*, n 2, 1975, p. 289 ss.

183 Sec. 204 del *Legislative Reorganization Act of 1970* in P.L. 91-51.

184 Sec. 702 del *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974* P.L. 93-344.

185 P.L.108-271.

Si può dunque affermare che, maturata una piena volontà politica, derivante dal duplice interesse alla valutazione dei costi delle spese militari (da parte dei *liberals*, i democratici) e delle conseguenze delle politiche sociali (da parte dei *conservatives*, i repubblicani)[186], si è affermato definitivamente il duplice ruolo del GAO, da un lato, come autonomo valutatore delle politiche pubbliche e, dall'altro, come consulente dell'organo legislativo. Sono i due aspetti che compongono l'attività che lo stesso GAO riassume nella formula che sovente utilizza per descriversi: «revisore, valutatore e braccio investigativo del Congresso per supportarlo nell'adempimento delle sue responsabilità costituzionali»[187]. L'aspetto valutativo, cioè di produzione delle informazioni sarà analizzato in questo paragrafo, la consulenza contabile, rientrando nella scrittura del bilancio, nel paragrafo successivo. Non sarà invece approfondita una differente attività del GAO, quello di decisore dei ricorsi amministrativi di privati contro decisioni relative a contratti pubblici. L'attività infatti, anche se rilevante, è comunque accessoria e non attiene alla valutazione ma alla differente logica del controllo di conformità dell'attività amministrativa alla legge e dunque non attiene al tema di questo scritto.

2. *L'attività di valutazione dal GAO e i suoi prodotti: le raccomandazioni e le audizioni*

Chiarita la missione istituzionale dell'agenzia è possibile approfondire come l'attività di valutazione, la più rilevante dal punto di vista qualitativo, sia concretamente adempiuta. L'obiettivo che il GAO si è sempre prefissato è di fornire al Congresso tempestive informazioni che fossero «oggettive, basate sui fatti, imparziali, non ideologiche, eque e

[186] J.T. Rourke, *The GAO: An Evolving Role* in *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 5 (Sep. - Oct., 1978), p. 455.

[187] V. il *GAO Fiscal Year 2015 Performance Plan*, p. 1.

bilanciate»[188]. Ciò avviene con due tipi di raccomandazioni: quelle per così dire generiche e i rapporti a cadenza periodica.

Le prime sono prodotte su impulso delle commissioni o sottocommissioni del Congresso (circa il 95%) o su iniziativa autonoma del GAO (circa il 5%) o, raramente e solo compatibilmente con le risorse dell'agenzia, da singoli parlamentari. In questi casi l'agenzia ha dieci giorni per rifiutare l'incarico, motivando o, come di solito avviene, per accettarlo. Seguirà una negoziazione con la quale verranno stabiliti i quesiti. Nello svolgere l'indagine, l'agenzia instaura con l'amministrazione una cooperazione che prevede una individuazione degli elementi rilevanti ai fini dell'indagine, inviando un documento ai responsabili della valutazione interna della struttura. Agli stessi sarà inviato anche il documento finale per poter esprimere un parere sull'analisi e, in caso di disaccordo, per poter aprire un confronto il quale farà parte del documento finale che sarà inviato al Congresso. I tempi di produzione dello studio sono di circa 9 mesi (quando l'indagine è su impulso dell'organo legislativo, maggiori in altri casi) e, una volta ricevuto dal Congresso questo può tenerlo riservato per soli 30 giorni, alla fine dei quali dovrà comunque essere pubblicato sul sito del GAO, tranne che contenga informazioni classificate[189]. Per tutti gli altri materiali prodotti dal GAO ma non pubblicati è possibile richiedere copia: benché non rientrino nell'ambito di applicazione del *Freedom of Information Act*[190] l'agenzia ammette l'accesso in base ad un proprio regolamento[191] valutando il

188 V. il *GAO Strategic plan 2014-2019*, p. 7 http://www.gao.gov/products/GAO-14-1SP.

189 D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, in *Riv. It. Pol. Pub.*, Fascicolo 1, Aprile 2012, p. 125 e 126.

190 La nota legge (5 U.S.C. 552) approvata durante la presidenza Johnson che attribuisce a tutti i cittadini il diritto di accedere ad ogni documento dell'amministrazione federale e di estrarne copia salve le esclusioni previste in base al tipo di informazioni contenute.

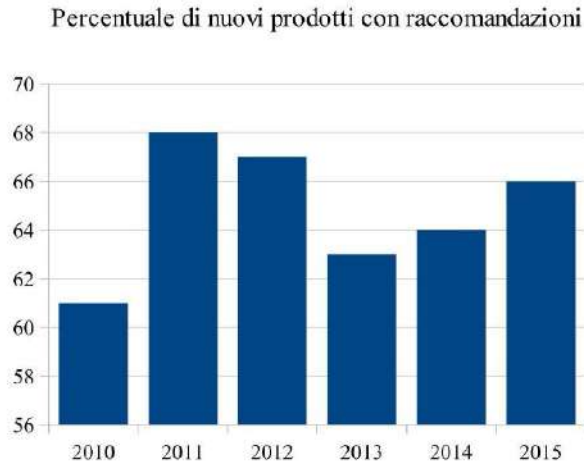
191 *Code of Federal Regulations 2012 title 4 part 81 - Public availability of government accountability office records*.

tipo di atto (*the spirit of the act*) in relazione ai doveri, funzioni e responsabilità nei confronti del Congresso.

In ogni caso produrrà un *report* che conterrà sicuramente una parte di analisi della *policy* e una, eventuale, di raccomandazioni le quali sono formulate come rappresentato nella *Figura 1* nel 60/70% dei casi. Generalmente sono considerate un metodo per sottolineare il bisogno di un intervento e per indicare quale potrebbe portare ai migliori risultati; quando sono omesse invece il gruppo di valutatori ha ritenuto che il Congresso (o le agenzie destinatarie) potessero trarre la stessa utilità dalla semplice esposizione dei dati e dei problemi[192].

Figura 1

Anno	Percentuale di prodotti con raccomandazioni
2010	61
2011	68
2012	67
2013	63
2014	64
2015	66



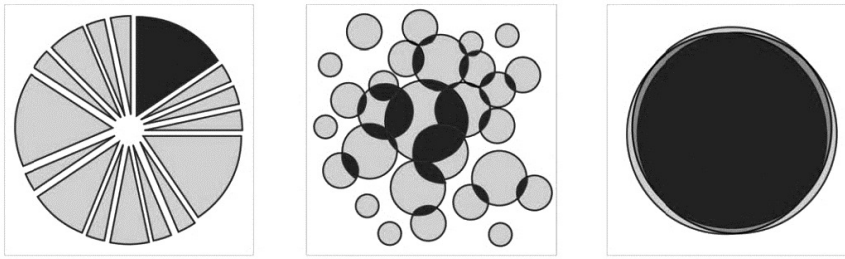
Tra i *report* a cadenza periodica i più importanti sono il rapporto sulle «Azioni necessarie per ridurre la frammentazione, la sovrapposizione e la duplicazione dei programmi governativi», elaborato an-

[192] Questi dati e quelli rappresentati dalle figure successive sono tratti dai *Performance and Accountability Report* del 2015 http://www.gao.gov/products/GAO-16-3SP e del 2009 http://www.gao.gov/products/GAO-10-234SP.

nualmente[193], e la Lista pericolo elevato (*High Risk List*) non previsto espressamente dalla legge ma sviluppato autonomamente dal GAO e fornito, aggiornato, all'inizio di ogni legislatura, quindi ogni due anni.

Il primo informa il Congresso delle azioni che può intraprendere, direttamente cambiando la legge o, se il problema non è legislativo, utilizzano il suo potere di *oversight* sull'amministrazione, per evitare che inefficienze della macchina statale portino a spreco di denaro: precisamente segnala, analizza, e propone una soluzione a tutti i casi dei quali viene a conoscenza di frammentazione (ovvero di più di una agenzia che si occupano di una singola area di interesse nazionale) di sovrapposizione (più agenzie hanno gli stessi obiettivi e scopi) e duplicazione (due agenzie fanno la stessa cosa). Le situazioni in questione sono ben rappresentate dalla *Figura 2* tratta dal *report* 2013.

Figura 2



Frammentazione Sovrapposizione Duplicazione

Il secondo è una lista consolidata e periodicamente aggiornata contenente un'indicazione dei programmi che devono essere oggetto di particolare attenzione perché maggiormente a rischio di «frodi, sprechi, abusi o malagestione di fondi federali o che sono in trasformazione». Il GAO opera una prima selezione in base alla attenzione che ad essi danno lo stesso Congresso e l'Esecutivo, all'interesse pubblico,

[193] Introdotta dalla legge di aumento dei limiti del debito pubblico P.L. 111–139 Sec. 21.

all'importo del finanziamento o a precedenti valutazioni del GAO o ai "report di performace e risultato" che l'amministrazione deve produrre per legge (e dei quali parleremo nel paragrafo 5). Tra questi programmi vengono poi selezionati quelli più meritevoli di attenzione in cooperazione con il Congresso, l'Ufficio della Gestione e del Bilancio (lo *Office of Management and Budget* che è una struttura della Casa Bianca), i vertici delle agenzie federali e i loro organi di controllo. È bene precisare che non viene necessariamente messa sotto questa speciale osservazione tutta un'amministrazione ma ci si può limitare a un singolo programma: attualmente tra i 32 settori in questa speciale lista, ve ne sono alcuni molto generali, quali i programmi sanitari Medicare e Medicaid (che saranno specificamente approfonditi nel *case study* affrontato *infra*, cap. 5), altri più specifici, come la gestione delle risorse di olio e gas, oppure molto particolari come l'accesso al sistema sanitario dei veterani[194].

Quest'ultimo è un documento molto interessante perché mostra che questa agenzia non produce solo un flusso di informazioni ma che queste sono anche progressivamente accumulate e, grazie all'uso delle moderne tecnologie informatiche, sono classificate nella banca dati dell'agenzia e rese fruibili a parlamentari, giornalisti, e comuni cittadini, grazie al proprio sito internet[195] così come avviene per la banca dati con i principali indicatori macroeconomici delle federazione [196]. Il GAO stesso, oltre che fornitore di informazioni può essere il destinatario di segnalazioni di «frodi, sprechi, abusi o malagestione di fondi federali» grazie al servizio *FraudNet*, segnalazioni che può usare come spunto per avviare ulteriori approfondimenti per il suo compito istituzionale di valutazione[197]. Altre leggi, sparse nell'ordinamento, possono richiedere una valutazione all'Agenzia dopo un certo numero di anni.

L'attività del GAO è seriamente presa in considerazione tanto dal potere legislativo, il destinatario del rapporto, quanto dall'Esecutivo,

[194] Per la lista completa v. http://www.gao.gov/highrisk/overview#t=0.

[195] http://www.gao.gov/key_issues/overview#t=0.

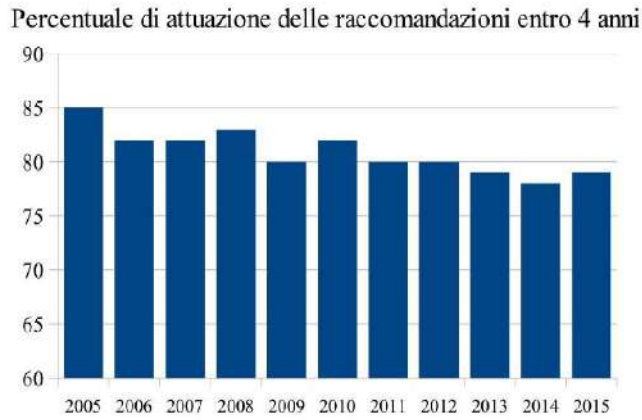
[196] http://www.gao.gov/fiscal_outlook/measuring_the_federal_deficit/overview#t=0.

[197] http://www.gao.gov/fraudnet.

soggetto che è stato valutato. Lo dimostra l'alto numero di raccomandazioni, circa l'80%, alle quali è stato dato un seguito (*implemented*, nella terminologia anglosassone) rappresento dalla *Figura 3*.

Figura 3

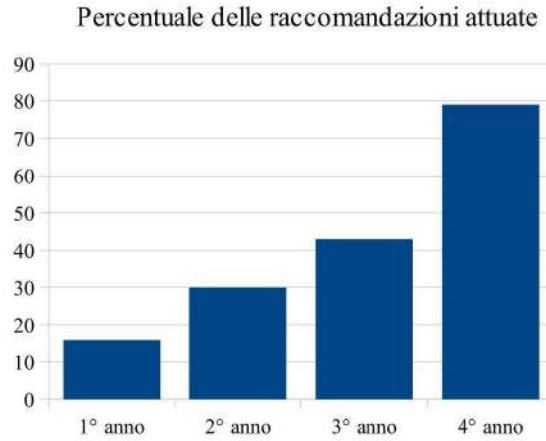
Anno	Perc.sul totale delle raccomandazioni
2005	85
2006	82
2007	82
2008	83
2009	80
2010	82
2011	80
2012	80
2013	79
2014	78
2015	79



Il GAO monitora l'esito delle sue raccomandazioni e le considera "non-adempiute" se non vengono attuate entro 4 anni. La scelta di questo termine è dovuta al fatto che, per l'esperienza dell'agenzia, tale attuazione necessita di tempo variabile a seconda della complessità dei problemi o degli interventi ma se il soggetto di volta in volta competente, il Congresso o le agenzie, non provvedono entro questo termine è praticamente certo che non lo faranno nemmeno negli anni successivi. Come è rappresentato nella Figura 4, entro il primo anno viene attuato meno di un quarto delle raccomandazioni, entro il secondo circa un terzo, entro il terzo anno quasi la metà, al quarto si raggiunge circa l'80%. Tali dati si riferiscono al 2011 ma essendo costanti da vari anni possono essere considerati attuali.

Figura 4

Anni dall'emanazione di una raccomandazione	Percentuali delle raccomandazioni attuate
1° anno	16
2° anno	30
3° anno	43
4° anno	79



Il contenuto delle *Figure 3 e 4* dimostra che l'attività di valutazione è un rapporto equilibrato risultante da due elementi complementari: da una parte l'alta presa in considerazione delle deduzioni del GAO, organo tecnico, per la qualità del suo lavoro e la capacità di presentarlo nei tempi previsti (rispettati in media nel 95% degli studi, il 98% nel 2015[198]), dall'altra la riserva da parte del potere politico, organo democratico, di decisore di ultima istanza. E il filo comune è il rifiuto tanto della logica dell'emergenzialità quanto della cieca ratifica. Si predilige invece l'impiego del tempo necessario per un approfondimento delle questioni e per l'elaborazione delle relative riflessioni.

Oltre alle raccomandazioni, il GAO considera molto importanti le audizioni (*testimonies*). È una modalità di trasmissione delle informazioni che non è nella disponibilità dell'agenzia la quale invece si limita a rispondere ad una "chiamata" dell'organo legislativo. Esso, come emerge dall'analisi dei dati, è particolarmente interessato alle materie incluse nella Lista pericolo elevato dato che a questa si è fatto riferimento nel 30% dei casi (mentre la percentuale di queste materie rispet-

[198] V. *GAO Performance and Accountability Repor*t 2015 p. 5.

to al totale delle valutazioni è di circa il 10%). Dall'esperienza pregressa emerge inoltre che negli anni elettorali (uno ogni due, per la *House of Representetives*) il Congresso svolge meno audizioni, e ancora meno nei mesi successivi alle elezioni. Nella *Figura 5* è rappresentata la quantità delle audizioni il cui declino è percepito dal GAO come una mancata opportunità per l'istituzione di far sentire la propria opinione[199].

Figura 5

Anno	n. audizioni
2010	192
2011	174
2012	159
2013	114
2014	129
2015	109

È opportuno precisare che, quale che sia il mezzo di trasmissione delle valutazioni al Congresso, la loro presa in considerazione dipenderà molto dalla professionalità con la quale è stato condotto il compito. Per un prodotto di qualità è ovviamente pregiudiziale scegliere dei corretti metodi di analisi. Innanzi tutto il quesito, dato che il Congresso può oscillare tra richieste vaghe di stimare se una politica è nel complesso efficace o, all'opposto caricare il valutatore di microquestioni: per questo risulta opportuno il procedimento di negoziazione che abbiamo trattato all'inizio di questo paragrafo, altrimenti la qualità

[199] v. *ult. op. cit* pp. 24 e 40.

della valutazione sarebbe inficiata sin dai primi passi e in alcuni casi non sarebbe materialmente possibile.

Inoltre sono importanti i criteri di giudizio: per deciderli devono essere presi in considerazione le norme professionali e scientifiche, gli standard comunemente accettati, ma anche le precedenti performance del soggetto valutato e gli obiettivi e gli scopi della politica pubblica. Perché la valutazione ha un ineliminabile componente di relatività: l'efficacia e l'efficienza sono sempre relativi a degli obiettivi prefissati[200].

3. Organizzazione e poteri del GAO

Come tutte le strutture, anche l'organizzazione del GAO dipende dai suoi obiettivi; per questo è necessario elencare quali sono. Il GAO redige, ogni tre anni, un Piano strategico che espone i suoi scopi ed oggetti di studio (*goals and objectives*). È un documento che l'agenzia non è obbligata a redigere perché la legge che lo regolamenta lo impone solo alle agenzie che fanno parte del ramo esecutivo, mentre essa espressamente rientra in quello legislativo. Nondimeno, per massimizzare la trasparenza, la qualità del proprio lavoro e dunque la sua capacità persuasiva, adempie comunque alle relative prescrizioni ed oltre a tale piano triennale redige anche i conseguenti Piano di prestazione *e Report* di prestazione annuali. Grazie a questi documenti emerge chiaramente che il GAO ha quattro scopi e che a questi sono collegati vari oggetti di studio che, data la chiarezza con la quale sono formulati, è opportuno riportare integralmente[201]:

200 GAO*, Designing Evaluations 2012 Revision*, United States Government Accountability Office, p. 26.

201 La legge che obbliga l'agenzia a produrre questi tre documenti è la *Government performance and result act* (P.L. 103-62). Sul sito web del GAO sono disponibili tutti e tre i documenti. La tabella di seguito riprodotta è, per motivi cronologici, inserita nello *strategic plan* (v. nota 15), dal quale è tratta. Successivamente può essere riprodotta nel *performance plan* v. http://gao.gov/products/GAO-16-3SP e per il *performance report* v. nota 19.

Scopi	Obiettivi di intervento	
Fornire un tempestivo e qualificato servizio al Congresso e al Governo Federale per... • Affrontare le sfide attuali ed emergenti del benessere e della sicurezza finanziaria del popolo americano in relazione a…	• Bisogni di assistenza sanitaria • Formazione permanente • Sfide rivolte all'invecchiamento della popolazione • Sistema giudiziario effettivo • Sistema di finanziamento a fini residenziali e vivibilità e sostenibilità delle comunità locali (*viable communities*)	• Stabilità del sistema finanziario e protezione dei consumatori • Risorse naturali e ambiente • Infrastrutture nazionali • Sussidi e protezioni per i lavoratori, le famiglie e la gioventù
• Reagire ai cambiamenti dalle minacce alla sicurezza e alle sfide dell'interdipendenza implicanti...	• Sicurezza interna • Capacità e prontezza militari	• Politica estera e interessi economici internazionali
• Aiutare la trasformazione del Governo Federale per affrontare le sfide nazionali stimando...	• Posizione e strategie del governo per affrontare l'attuale e prevista sostenibilità del debito (*fiscal gap*) • Standard della revisione contabile governativa e dei controlli interni	• Principali sfide nella gestione e previsione dei rischi • Frodi, sprechi e abusi e miglioramento dei controlli interni
• Valorizzazione del ruolo del GAO nel rendere possibile un tempestivo e qualificato servizio al Congresso ed essere una guida per l'attività concreta delle agenzie federali focalizzandosi su...	• Efficienza, effettività e qualità • Forza lavoro diversificata e ambiente di lavoro inclusivo	• Reti, collaborazioni e partenariato • Risorse umane, informative, fiscali, tecnologiche e fisiche

Questi sono elaborati in base ad un esame della «letteratura» sul tema della valutazione, al confronto con consulenti e esperti, e a contributi provenienti dagli stessi gruppi di analisi e dal dialogo di questi con i componenti del congresso e i loro esperti[202].

[202] Ivi, p. 13.

Da questi scopi deriva l'organizzazione interna dell'agenzia: fino alla fine degli anni Settanta, cioè fino a che il GAO si è limitato al controllo di legalità contabile, esso era organizzato specularmente alle agenzie da controllare, un settore per ogni agenzia. Con l'affermazione della funzione valutatoria è stata riconosciuta più razionale la strutturazione delle varie squadre di lavoro (*teams*) per funzioni che ad oggi sono 14 ed ognuna di esse può essere ricondotta ad uno, ed uno solo, dei quattro scopi[203].

Per gestire il personale che compone le varie squadre, il vertice del GAO ha ampi poteri discrezionali, attribuitigli da una legge del 1980[204], che ha istituito un sistema di gestione personale separato da quello degli altri funzionari pubblici. Il cambiamento fu considerato necessario dal Congresso per evitare il rischio di conflitto di interessi che altrimenti si sarebbe verificato per il fatto che il GAO, senza la legge in questione, sarebbe stato soggetto alla regolazione di quelle agenzie che avrebbe dovuto valutare. E con norme già all'epoca considerate rivoluzionarie, si stabilì che il personale doveva essere essere «nominato, pagato, valutato e diretto [...] come il Comptroller General reputasse necessario per adempiere i compiti e le funzioni del General Accounting Office». Dunque gli si attribuì il potere di decidere della propria struttura, organizzazione e composizione della forza-lavoro e la possibilità di trattare diversamente gli impiegati in base al loro ruolo, responsabilità e risultati. Un sistema quindi differente rispetto alla tipica gestione del personale nel settore pubblico che è incardinato sul trattamento più uniforme possibile. La flessibilità è successivamente aumentata: se infatti le innovazioni appena descritte erano comunque inserite in un tipico sistema retributivo "per scatti", nel 2004[205] si introducono due ulteriori novità: in primo luo-

[203] Il collegamento è messo in evidenza da N. Kingsbury, *The Government Accountability Office and Congressional Uses of Federal Statistics*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 631. The *Federal Statistical System: Its Vulnerability Matters More Than You Think* (September 2010), pp. 43-62.

[204] *The General Accounting Office Personnel Act of 1980* (P.L. 96-191, 94 Stat. 27).

[205] In via provvisoria il sistema viene introdotto con una legge del 2000 (P.L. 106-

go le retribuzioni sono commisurate ad indici ulteriori rispetto ai soli prezzi di consumo, prendendo in considerazione anche gli importi del settore privato e, in secondo luogo, gli importi così individuati sono inseriti in un sistema di "banda", in base al quale all'interno di un livello massimo o minimo l'importo concreto viene stabilito con un sistema di misurazione dei risultati[206].

Relativamente ai poteri del GAO, è necessario premettere che per adempiere alla sua missione istituzionale, esso ha bisogno di accedere ai documenti delle agenzie esaminate. Fin dall'inizio della sua attività il GAO ha sempre fondato la sua pretesa sulla legge istitutiva del 1921 (v. *supra* §. 1) benché questa non prevedesse, in caso di rifiuto dell'amministrazione, alcuno strumento legale per obbligare alla consegna dei dati. Nel 1980 il Congresso approvò la norma che prevedeva il generale diritto di accesso in favore del GAO, tranne che ai documenti: a) relativi all'attività di spionaggio o controspionaggio; b) a quelli che se rivelati «ragionevolmente ci si potrebbe aspettare che compromettano sostanzialmente le operazioni del Governo»; e c) altre singole disposizioni di legge[207]. E ha stabilito anche il relativo procedimento: il *Comproller General*, da quel momento ha dovuto, in caso di rifiuto, formulare una richiesta scritta al capo dell'agenzia descrivendo i motivi e il fondamento giudico della stessa. Dopo venti giorni è prevista la possibilità di coinvolgere il Presidente, il direttore dell'Ufficio della gestione del bilancio, *l'attorney general* (un consulente istituzionale del Governo) e il Congresso. In caso di ulteriore diniego il valutatore potrà agire in giudizio affinché un giudice verifichi se il documento ricade in una delle categorie escluse.

303, 114 Stat.1063-1070) e poi viene reso definitivo con la c.d. *GAO Human Capital Reform Act of 2004* (P.L. 108-271).

206 Per ulteriori dettagli v. *The Transformation of the Government Accountability Office: Using Human Capital to Drive Change*. Washington, IBM Center for The Business of Government, 2006.

207 Venne modificato il titolo 31 par. 716 dello *United States Code*. La lettera b) testualmente stabilisce: «reasonably could be expected to impair substantially the operations of the government».

Ovviamente ai fini della funzionalità del GAO il contenzioso non può essere un fenomeno fisiologico ma deve essere raro: infatti «la maggioranza dei dipartimenti e delle agenzie è molto collaborativa nel fornire accesso a tutte le informazioni» delle quali il GAO ha bisogno[208]. Il caso più noto di contrapposizione, unico nel quale si è aperta una controversia giudiziaria, del 2001, riguardava il Vice Presidente degli USA Cheney che era stato designato per presiedere un gruppo di ministri (una entità somigliante al Comitato interministeriale italiano) per formulare una proposta di politica energetica. Alcuni esponenti di minoranza del Congresso, però, manifestarono perplessità sui metodi poco trasparenti con i quali il gruppo agiva, soprattutto nella scelta dei collaboratori e nelle relazioni con rappresentanti e lobbisti delle grandi aziende energetiche. Il GAO chiese i documenti ma il Vice Presidente oppose il diritto di mantenerli riservati. Il giudice interpellato risolse però la causa con una decisione di rito affermando la mancanza di legittimità ad agire dell'agenzia stessa dato che non aveva il supporto del Congresso al quale invece avrebbe potuto chiedere un ordine di esibizione dei documenti oppure il Congresso stesso avrebbe dovuto iniziare il procedimento giudiziario[209]. Eventi che però il GAO sapeva che non sarebbero avvenuti dato che la maggioranza era contraria all'indagine stessa[210]. È stata una controversia che ha anche indotto a discutere una proposta di aumento dei poteri del GAO, approvata dalla *House of Representatives*

[208] V. lettera del *Comptroller General* ai rappresentanti dell'opposizione delle commissioni finanze e giustizia del Senato www.fas.org/sgp/gao/access.pdf.

[209] *WALKER v. CHENEY,* United States District Court, District of Columbia. December 9, 2002. 230 F.Supp.2d 51 (2002) nella quale si legge nella parte III - conclusioni: «the Comptroller General has suffered no personal injury as a private citizen, and any institutional injury exists only in his capacity as an agent of Congress — an entity that itself has issued no subpoena to obtain the information and given no expression of support for the pursuit of this action» e, alla nota 19: «The three-judge panel concluded that the House had standing to pursue its claims».

[210] D.L. Feldman, D.R. Eichenthal, *The art of the watchdog: Fighting fraud, waste, abuse and corruption in government*. Albany, State University of New York Press, 2014, p. 95.

ma non dal *Senate*, per permettere all'agenzia di conoscere qualunque tipo di documento governativo e di creare un meccanismo automatico di segnalazione al Congresso di mancata collaborazione del Governo[211].

4. Indipendenza: caratteristica essenziale del GAO

La controversia appena raccontata è stato il conflitto più intenso tra il GAO e l'amministrazione mai registrato. Conflitti di questa gravità, per quanto eccezionali, sono una possibile – naturale – conseguenza di un sistema valutativo che ha la sua essenza nell'indipendenza dell'organo valutatore. Infatti in un sistema di separazione dei poteri come quello statunitense (i cui caratteri rilevanti ai fini di questo studio sono stati descritti *infra* Cap. 1), la creazione di un organo indipendente da entrambi i poteri politici, ma al servizio di uno di essi, determina una naturale tensione tra interessi potenzialmente contrapposti. Da una parte l'Esecutivo può voler mantenere la non conoscibilità di certi documenti; dall'altra l'organo legislativo può volere o no il loro disvelamento a seconda che sia animato da una pura volontà di conoscenza o voglia usare tali dati per finalità elettorali (elemento, questo, con il quale si deve sempre fare i conti) oppure, per quest'ultimo motivo, può volere che certi documenti rimangano segreti; tra i due, il valutatore, che ha un dovere istituzionale e deve adempierlo tra due opposti pericoli: quello di apparire prono al potere politico o, al contrario, di strumentalizzare la sua azione tecnica per aiutare una certo gruppo.

Questa tensione nel sistema statunitense si ricompone normalmente con una collaborazione: se così non fosse la valutazione non potrebbe concretamente avvenire. Nella logica circolare della valutazione il *Comptroller General* si incontra regolarmente con i presidenti e i rappresentanti dell'opposizione delle commissioni del Congresso

[211] H.R. 6388 (110th) *Government Accountability Office Improvement Act of 2008.*

per raccogliere pareri su come è percepito il lavoro di valutazione. E non ha remore nello scrivere tanto ai capi dei 19 dipartimenti dell'amministrazione federale, per sollecitarli a prendere in considerazione le raccomandazioni, quanto ad informare su ciò le stesse commissioni per permettergli di esercitare in modo consapevole la funzione di sorveglianza (*oversight*) attribuita all'organo legislativo. Inoltre «la maggioranza dei dipartimenti e delle agenzie sono molto collaborativi nel dare accesso alle informazioni» richieste dal GAO il quale opera in un contesto di «relazioni lavorative costruttive».

I casi di non collaborazione, infatti, sono relativamente pochi[212] ma possono avvenire; il caso più comune è proprio la negazione di alcuni documenti o dati argomentata nella maggior parte dei casi dal fatto che essi sarebbero segreti. Ma questo inficia la valutazione che non può portare a risultati soddisfacenti se sono presi in considerazione solo dati parziali: e se ovviamente in alcuni casi il segreto è necessario il GAO si è trovato davanti a limitazioni considerate infondate perché relative a campi che per quanto sensibili, non avevano a che fare con scopi militari: «impatto ambientale, tasso di errore medico, effetti collaterali dei farmaci, risultati scolastici»[213]. A fronte di queste resistenze passive vi possono essere anche dei veri e propri tentativi di influenzare la valutazione verso il risultato gradito. Ciò può avvenire innanzi tutto nella fase di progettazione dello studio, nella quale il Congresso può suggerire al GAO il quesito o addirittura un possibile esito come, ad esempio, domandando di quantificare l'entità di uno spreco di un Ministero (e non se questo si fosse verificato) o addirittura fornendo l'elenco dei consulenti da intervistare e le risposte

[212] Per una lista esemplificativa dei dipartimenti meno collaborativi e dei relativi motivi v. la lettera del 5 giugno 2010 del *Comprtoller General* ai rappresentati dell'opposizione della Commissione finanze e della Sottocommissione al commercio del Senato, lettera dalla quale sono tratte le frasi citate.

[213] E. Chelimsy, *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society* in *American Journal of Evaluation,* 2008, vol. 29, p. 408.

alle quali arrivare[214]. Per questo l'agenzia di valutazione ha il potere di "negoziare" la progettazione della valutazione ed addirittura può rifiutarsi di eseguirla. E influenze possono essere esercitate anche da gruppi di pressione interessati ad un esito favorevole alla propria attività commerciale affinché sia legittimata una certa spesa pubblica.

Tentativi dello stesso tipo possono poi verificarsi anche alla conclusione della valutazione: il GAO può ricevere richieste dal destinatario dello studio di modificarlo cambiando la metodologia o i dati rilevanti. E influenze possono venire da gruppi di pressione che possono, se non insabbiare, quanto meno ritardare l'analisi del *report* oppure contrarre al massimo l'analisi parlamentare[215].

In questo panorama l'unica arma formale della quale il Congresso dispone al fine di dirigere l'azione del GAO è la possibilità di ridurre il finanziamento. Per questo è stato discusso, in passato, senza mai giungere ad un atto formale, di rafforzare ulteriormente l'indipendenza dell'agenzia blindando il finanziamento per periodi più lunghi (si parlò di otto anni). Ma attualmente la decisione è ancora annuale.

Nonostante queste tensioni, data la loro saltuarietà, si può dire che il sistema abbia comunque trovato un suo equilibrio, dato dalla coesistenza di due elementi strutturali: la legittimazione politica dell'organismo che applica un sapere tecnico, grazie al procedimento di nomina politica del vertice del GAO; e la sua indipendenza formale concretizzata dal lungo termine del mandato, non rinnovabile, e dalla possibilità di rimozione riservata al Congresso e solo per casi tassativamente previsti. Questa indipendenza infatti è un valore irrinunciabile perché presupposto necessario affinché il valutatore sia considerato imparziale e dunque affidabile. Solo in questo caso il suo lavoro sarà preso seriamente in considerazione. Ne consegue che nonostante l'attività ordinaria debba essere svolta in cooperazione tra i vari organi, il valutatore deve attrezzarsi per resistere ad ogni tipo di pressione, soprattutto politica.

[214] Ivi, p 407. L'autrice si riferiva ad uno studio dell'uso di ormoni nei bovini.

[215] Ivi, p 409. Era un caso di influenza della potente *lobby* delle armi.

Ovviamente l'indipendenza è presupposto necessario ma non sufficiente perché se non vi è volontà politica, per mancanza di cultura della qualità della spesa pubblica o per altri motivi non chiaramente spiegabili agli elettori, la valutazione sarà una macchina che girerà a vuoto e produrrà sapere inutilizzato.

5. *Il* Government performance and result act*: l'autovalutazione dell'amministrazione*

Per una trattazione esaustiva del GAO è necessario esaminare anche le importanti disposizioni contenute nel *Government performance and result act* (GPRA), una legge del 1993 modificata nel 2010[216]. Con essa si è introdotto l'obbligo per ogni agenzia di porsi alcune domande fondamentali: «Quale è la mia missione?»; «Quali sono i miei scopi e come posso misurare la mia prestazione?»; «Come posso raggiungere quegli scopi?»; «Come posso usare le informazioni sulla mia prestazione per migliorare?». Questo domande, apparentemente banali, rappresentano un cambiamento radicale avvenuto nel sistema valutativo degli Stati Uniti che dall'inizio degli anni Novanta ha iniziato ad introdurre strutture e metodi di amministrazione basata sul risultato (*result-based management*)[217]. Tali questioni devono essere affrontate in tre documenti che ogni agenzia (cioè ogni dipartimento, azienda di Stato o, comunque pubblica benché indipendente)[218] dovrà inviare al Congresso e al Presidente:

216 Gli estremi della versione originale sono P.L. 103-62. Nel 2010 è stato approvato il *GPRA Modernization Act* , P. L. 111-352.

217 *Using GPRA to Assist Congressional and Executive Branch Decision-making*, Statement of James F. Hinchman Before the Committee on Government Reform and Oversight, House of Representatives.

218 In base al rinvio al titolo 5 sec. 105 del codice degli Stati Uniti che stabilisce che per «Executive agency» deve essere inteso « Executive department, a Government corporation, and an independent establishment».

1) un piano strategico (*Strategic plan*)[219] quinquennale, con una descrizione:
   - della missione complessiva (*comprehensive mission*) dell'agenzia, cioè le funzioni e operazioni principali;
   - degli scopi e degli obiettivi di intervento generali (*general goals and objectives*) ai quali si riferisce, precisando i risultati che si prefigge; indicando come contribuiscano al raggiungimento degli scopi del Governo
   - i processi (*operation processes*), le capacità, le tecnologie, e le risorse umane, di capitale e delle conoscenze necessari;
   - come lavora con altre agenzie per il raggiungimento degli obiettivi;
   - come gli scopi e gli obiettivi attuano le indicazioni ottenute nelle consultazioni con il Congresso;
   - come ai presenti scopi e obiettivi generali contribuiscono gli scopi dell'attività (*performance goal*) del piano di prestazione annuale [v. punto 2] e quali fattori chiave esterni e fuori dal controllo dell'agenzia possono significativamente comprometterne il raggiungimento;
   - il sistema di valutazione usato per stabilire o correggere gli scopi e oggetti generali e un piano per le future correzioni.

2) un piano annuale di *performance*[220] (*Performance plan*), cioè una valutazione *ex ante*, adattando gli elementi del piano strategico alla prospettiva annuale che, a tal fine deve:
   - stabilire degli scopi dell'attività (*performance goal*) che definiscano il livello di prestazione (*level of performance*) che deve essere raggiunto entro l'anno, esprimendoli in modo «oggettivo, quantificabile e misurabile», e descrivere

[219] Le disposizioni che regolano questo documento si trovano nel *Title 5, Sec. 306* dello *United States Code*.

[220] Le disposizioni che regolano questo documento si trovano nel *Title 31, Sec. 1115*, dello *United States Code*.

come contribuiscono al raggiungimento di quelli strategici dell'agenzia e del Governo;

- indicare tra tali scopi quelli prioritari e descrivere, ai fini del loro raggiungimento, i processi, le capacità, le tecnologie, e le risorse umane, di capitale e delle conoscenze necessari;
- indicare per ogni scopo le relative organizzazioni, le attività, regole e politiche pubbliche, sia interne che esterne all'agenzia;
- descrivere come lavora con altre agenzie per il raggiungimento degli obiettivi;
- identificare un responsabile del raggiungimento di ogni obiettivo;
- stabilire una bilanciata serie di indicatori per misurare o stimare i progressi verso ogni obiettivo;
- fornire le basi per comparare i dati previsti con quelli finali;
- descrivere come l'agenzia assicura la precisione dei dati indicando i mezzi per verificare e misurare i dati, la loro fonte, il livello di precisione necessario in relazione all'uso previsto degli stessi, ogni mancanza di precisione dei dati richiesti e come l'agenzia intende compensare a ciò;
- le principali sfide gestionali (*management challenges*) dell'agenzia e le relative azioni per affrontarle, gli obiettivi e gli indicatori per misurare il progresso verso il loro superamento;
- indicare le attività a bassa priorità in base all'analisi del loro contributo alla missione e agli obiettivi inserendo una giustificazione di tale classificazione basata su elementi concreti.

3) e un rapporto annuale di *performance*[221] (*Performance report*), cioè una valutazione *ex post*, una comparazione con il piano

[221] Le disposizioni che regolano questo documento si trovano nel *Title 31, Sec. 1116* dello *United States Code*.

del punto precedente (presentato all'inizio dell'anno) che deve contenere:

- controllare il raggiungimento degli scopi dell'attività includendo i risultati dei 5 anni precedenti e spiegare, quando non è avvenuto, perché, quali azioni l'agenzia ha intenzione di intraprendere e se lo scopo è ancora realizzabile;
- eseguire lo stesso controllo relativamente alla gestione delle risorse umane;
- gli esiti dei programmi di valutazione completati nell'anno.

Questo procedimento di impostazione di scopi diretti al risultato è molto difficile perché per indicarli, e verificarne il raggiungimento, le agenzie devono andare oltre a quello che controllano, cioè le loro attività, e considerare quello che possono solo influenzare: il risultato. Ma proprio perché difficile è un'attività che deve essere svolta dall'amministrazione, altrimenti, senza il suo apporto tutte le relative informazioni non arriverebbero all'organo legislativo.

Questa attività ha portato come prima conseguenza ad un riassetto dell'amministrazione che, per adempiere agli obblighi informativi preposti, è stata obbligata ad autovalutarsi e quindi a ripensare il motivo stesso della sua esistenza e se questo è evoluto rispetto agli anni precedenti (ad esempio per l'impatto di nuovi valori quali l'ambiente, la concorrenza, la salute, ecc.), se i modelli organizzativi sono ancora validi e se i procedimenti e gli strumenti di intervento sono idonei a raggiungere i risultati.

In secondo luogo, fornire al Congresso in modo enciclopedico i dati delle politiche pubbliche (*program performance*) e dei relativi costi ha permesso una concreta e consapevole elaborazione delle politiche stesse. Questa consapevolezza è rappresentata dall'integrazione delle informazioni dei piani con il bilancio federale giungendo al documento che negli USA è chiamato *performance budget*. Si tratta di un bilancio «che collega chiaramente gli scopi strategici e annuali (risultati) con i costi delle specifiche attività per influenzare tali risultati,

relativamente ai quali le decisioni di bilancio sono prese»[222]. Infatti ad ogni agenzia, all'atto di elaborare la proposta di bilancio che sarà inviata al Presidente e, da questo, al Congresso, è richiesto di «allineare le voci di bilancio con i programmi, (*budget accounts with programs*) distinguendo tra gli elementi che contribuiscono a differenti obiettivi strategici», o se non possibile preparando «una tabella per programmi con le relative voci di bilancio o parti di esse mostrando le risorse in milioni di dollari e il numero dei funzionari». E se ritenuto utile, una breve descrizione[223]. Inoltre al Congresso arriverà anche una elaborazione da parte dell'OMB (Ufficio di gestione del bilancio, afferente al Presidente) che contiene una valutazione dei programmi in base ad un sistema denominato PART (*Program Asessment Rating Tool*, Strumento di valutazione a punteggio dei programmi)[224].

In terzo luogo, ha dato un ulteriore impulso all'attività del GAO: la legge in questione lo ha obbligato ad assistere le agenzie nell'elaborazione dei tre documenti analizzati. Il GAO ha potuto così garantire che fossero omogenei nella struttura, nei concetti e nel linguaggio e di qualità nei contenuti. Ed ha quindi indirettamente ottenuto la raccolta ed elaborazione di una quantità notevole di dati ed informazioni pronti per essere utilizzati, a supporto della propria autonoma attività di ricerca.

[222] «a performance budget links goals (outcomes) with the costs of specific activities to influence these outcomes about which budget decisions are made», OMB Circular No. A–11 (2015), p. 92.

[223] Altrettanto importante per il *performance budgeting* è la ancor più dettagliata spiegazione che l'agenzia deve fornire all'OMB, l'Ufficio della gestione del bilancio del Presidente. Prescrizioni che non vengono trattate in questo scritto, in quanto afferente agli strumenti di conoscenza del solo organo legislativo, ma comunque esistenti ed importanti.

[224] Viene esaustivamente trattato in F. Archibugi, *Da burocrate a manager*, Rubettino, 2008, pp. 58-68.

6. *Allegato n.1: questionario del Congresso sottoposto ai candidati al GAO*

CANDIDATE QUESTIONNAIRE	QUESTIONARIO CANDIDATO
COMPTROLLER GENERAL, GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE	COMPTROLLER GENERAL, GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE
BIOGRAPHICAL INFORMATION	INFORMAZIONI BIOGRAFICHE
1. Name: (Include any former names used.)	Nome
2. Address: (List current place of residence and office addresses.)	Indirizzo (Elenco dell'attuale residenza e luogo di lavoro)
3. Date and place of birth:	Data e luogo di nascita
4. Marital status: (Include maiden name of wife or husband's name.)	Stato civile (indicare il nome del coniuge)
5. Education: List secondary and higher education institutions, dates attended, degree received and date degree granted.	Studi: elenchi gli istituti di educazione secondaria e superiore che ha frequentato, i periodi, i titoli ricevuti e le date di rilascio degli stessi.
6. Employment record: List all jobs held since college, including the title or description of job, name of employer, location of work, and dates of employment.	*Curriculum* lavorativo: elenchi tutti gli impieghi avuti fin dal tempo del college, specificando il tipo o la descrizione del lavoro, nome del datore di lavoro, località, e periodo di impegno.
7. Military Service: List any military service, including dates, rank, and type of discharge.	Servizio militare: elenchi ogni servizio militare, includendo i periodi, il grado ed il tipo di incarico
8. Government experience: List any advisory, consultative, honorary or other part-time service or positions with federal, state, or local governments, other than those listed above, and the dates of such positions.	Esperienze nell'amministrazione: elenchi ogni incarico o posizione di consulenza, consultivo, onorario con l'amministrazione federale, statale, locale o con qualunque altra oltre quelle elencate, e le date di ognuno di essi.

9. Security Clearance: Have you ever held a U.S. government security clearance? If so, please provide details on the dates and type of clearance.	Informazioni classificate: ha mai avuto un'autorizzazione all'accesso a informazioni governative classificate? Se così, per favore fornisca dettagli sui periodi ed il tipo di autorizzazione
10. Previous Appointments: Have you ever been nominated for a position requiring confirmation by the Senate? If so, please list each such position, including the date of nomination, Senate confirmation, and Committee hearing, if any.	Nomine precedenti: è mai stato nominato per una posizione che richieda la conferma del Senato? Se sì per favore dica quale posizione, indicando la data di nomina, della conferma del Senato, e dell'audizione presso una commissione, se prevista.
11. Business relationships: List all positions held as an officer, director, trustee, partner, proprietor, agent, representative, or consultant of any corporation, company, firm, partnership, or other business enterprise, educational or other institution, and the dates of such positions.	Rapporti d'affari: elenchi tutti i ruoli avuti come funzionario, direttore, amministratore, partner, agente, rappresentante o consulente di ogni società, azienda, ditta, cooperativa o altra impresa d'affari, di formazione od altre istituzioni, ed i periodi di tali posizioni
12. Memberships: List all memberships and offices held in professional, business, fraternal, scholarly, civic, public, charitable, and other organizations.	Iscrizioni: elenchi tutte le iscrizioni e gli incarichi presso organizzazioni professionali, d'affari, confraternite, scolastiche, civiche, pubbliche, di carità, ed di ogni altro genere
13. Political affiliations and activities:	Appartenenze e attività politiche
(a) List all offices with a political party which you have held or any public office for which you have been a candidate.	Elenchi tutti gli incarichi svolti con un partito politico o tutti gli incarichi pubblici per i quali ha concorso
(b) List all memberships and offices held in and services rendered to all political parties or election committees during the last five years.	Elenchi tutte le adesioni e gli incarichi svolti in, o in favore di, un qualunque partito politico o nei comitati elettorali negli ultimi cinque anni

(c) Itemize all political contributions to any individual, campaign organization, political party, political action committee, or similar entity of $50 or more for the past five years.

Dettagli tutti i contributi dai 50 dollari in su versati ad ogni personaggio politico, organizzazione elettorale, partito, comitato politico o simili entità degli ultimi cinque anni

14. Honors and awards: List all scholarships, fellowships, honorary degrees, honorary society memberships, military medals and any other special recognitions for outstanding service or achievements.

Onorificenze e riconoscimenti: elenchi tutte le borse di studio, borse di dottorato, titoli onorifici, le nomine onorifiche, le decorazioni militari ed ogni altro riconoscimento per i risultati ottenuti in uffici o incarichi

15. Published writings: List the titles, publishers, and dates of books, articles, reports, or other published materials which you have written.

Pubblicazioni: elenchi i titoli, gli editori, le date di edizione di libri, articoli, relazioni ed altro materiale pubblicato da lei scritto.

16. Congressional testimony: Have you ever testified before a Committee of the Congress? If so, please provide details, including date(s).

Testimonianze al Congresso: ha mai testimoniato prima davanti ad una commissione del Congresso? Se sì, fornisca gentilmente i dettagli, date incluse

B. FINANCIAL INFORMATION

INFORMAZIONI FINANZIARIE

The position of Comptroller General is subject to the disclosure requirements of the Ethics in Government Act, P.L. 95-521. Accordingly, the nominee for this office will be required to make extensive financial disclosures pursuant to that Act. As the Commission proceeds with its work, you may be asked to provide a financial disclosure statement.

La posizione del Controllore Generale è soggetta alle esigenze di trasparenza previste dal Ethics in Government Act, P.L. 95-521. Conseguentemente, al candidato a questo ufficio sarà richiesto di fornire, in forza a tale norma, la informazione più completa riguardo ai suoi interessi finanziari. Nel prosieguo dei lavori della Commissione, le potrebbe essere richiesta una documentazione finanziaria.

C. POTENTIAL CONFLICTS OF INTEREST	CONFLITTI DI INTERESSE POTENZIALI
1. Indicate any investments, obligations, liabilities, or other relationships which could involve potential conflicts of interest in the position to which you have been nominated.	Indichi ogni investimento, obbligazione, debito, o altre relazioni che potrebbero implicare potenziali conflitti di interesse nella posizione nella quale è stato candidato.
2. Describe any business relationship, dealing or financial transaction which you have had during the last ten years, whether for yourself, on behalf of a client, or acting as an agent, that could in any way constitute or result in a possible conflict of interest in the position to which you have been nominated.	Descriva ogni relazione d'affari, operazione commerciale o transazione finanziaria che ha effettuato negli ultimi 10 anni, sia per sé stesso, sia per conto di un cliente, o in qualità di agente, che possa in alcun modo costituire o risultare in possibile conflitto di interesse per la posizione per la quale Lei è stato nominato.
3. Describe any activity during the past ten years in which you have engaged for the purpose of directly or indirectly influencing the passage, defeat or modification of any legislation or affecting the administration and execution of law or public policy.	Descriva ogni attività dei passati dieci anni nella quale Lei sia stato impegnato con lo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'approvazione, la bocciatura o la modificazione di qualsiasi legge e di qualsiasi attività che abbia influenzato l'operato dell'amministrazione o l'esecuzione di leggi o di politiche pubbliche.
4. Explain how you will resolve any potential conflict of interest, including any that may be disclosed by your responses to the above items.	Spieghi come intenderebbe risolvere ogni potenziale conflitto di interesse, compresi quelli che potrebbero essere stati rivelati dalle risposte alle domande precedenti.

D. LEGAL MATTERS	QUESTIONI LEGALI
1. Have you ever been disciplined or cited for a breach of ethics for unprofessional conduct by, or been the subject of a complaint to any court, administrative agency, professional association, disciplinary committee, or other professional group? If so, provide details.	È mai stato sanzionato o citato per violazione dell'etica professionale, o per condotte non professionali, o è stato il soggetto di reclami presso una qualsiasi corte, agenzia amministrativa, associazione professionale (albo), comitato disciplinare o altri gruppi professionali? Se sì, fornisca i dettagli.
2. Have you ever been investigated, arrested, charged, or held by any federal, state, or other law enforcement authority for violation of any federal, state, county or municipal law, regulation or ordinance, other than a minor traffic offense? If so, provide details.	È stato mai indagato, arrestato, incarcerato, accusato o trattenuto da alcuna autorità esecutiva federale, statale o da altre autorità competenti per legge, per violazione di qualsiasi legge federale, statale, di contea, o legge municipale, regolamenti o ordinanze, a parte lievi infrazioni del codice della strada? Se si, fornisca i dettagli.
3. Have you or any business of which you are or were an officer ever been involved as a party in interest in any administrative agency proceeding or civil litigation? If so, provide details.	Lei , o una ditta nella quale lei è o era stato funzionario, è stato mai coinvolto come parte in causa in procedimento amministrativo o in una causa civile? Se sì, fornisca i dettagli.
4. Have you ever been convicted (including pleas of guilty or *nolo contendere*) of any criminal violation other than a minor traffic offense?	È mai stato sottoposto a condanna (compresi i riti alternativi, ovvero i corrispondenti statunitensi dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, ed il rito abbreviato), escluse violazioni minori del traffico?
5. Please advise the Committee of any additional information, favorable or unfavorable, which you feel should be considered in conjunction with your candidacy.	Gentilmente, renda nota alla Commissione ogni informazione addizionale, favorevole o sfavorevole, che lei ritenga possa essere presa in considerazione riguardo la sua candidatura.

AFFIDAVIT

William J. Arnone being duly sworn, hereby states that he/she has read and signed the foregoing Candidate Questionnaire and that the information provided therein is, to the best of his/her knowledge, current, accurate, and complete.

Subscribed and sworn before me this _____ day of _____, 2016_.

_____
Notary Public

POLICY QUESTIONS

How would you describe the mission of the Government Accountability Office?

What do you believe are the most important functions and role of the Comptroller General?

Why are you interested in serving as the Comptroller General, and what would you hope to accomplish?

What do you believe in your background or employment experience affirmatively qualifies you for this particular appointment?

Some analysts have suggested the next Comptroller General be well-versed in business management practices and information technology. Others maintain that the position demands a thorough background in auditing and accounting. What are your views?

FORMULA DI IMPEGNO

Il candidato, sotto vincolo di giuramento, dichiara di aver letto e firmato il presente Questionario del Candidato, e che le informazioni fornite in esso sono le più accurate, aggiornate, e complete secondo la sua conoscenza

Sottoscritto e giurato davanti a me questo_____ giorno di_____, 2016_.

_____
Il pubblico ufficiale

QUESTIONI POLITICHE

Come descriverebbe lo scopo del Government Accountability Office?

Quali pensa che siano le più importanti funzioni e ruoli del Comptroller General?

Perché Lei è interessato a coprire la carica di Comptroller General, e quali risultati spera di raggiungere?

Cosa crede che ci sia, nella sua formazione o esperienza lavorativa che la qualifica positivamente per questa particolare carica?

Alcuni analisti hanno consigliato che il prossimo Comptroller General sia esperto in pratiche di gestione aziendale ed tecnologie informatiche (*information technology* è tutto quello che riguarda la raccolta, la conservazione e la trasmissione di dati). Altri sostengono che la posizione richieda un'approfondita conoscenza di revisione dei conti e amministrazione. Quale è il suo punto di vista?

How do you envision the relationship and responsibilities of GAO to (a) the President, (b) the Congress, and (c) other executive branch agencies?	Quale è la sua visione della relazione e della responsabilità del GAO nei confronti del Presidente, del Congresso e di e altre agenzie del settore esecutivo?
GAO's reputation for integrity through the years has depended upon its objectivity, independence, and non-partisanship. How will you carry on this tradition, and what specifically in your background demonstrates your ability to do so?	La reputazione del GAO negli anni è dipesa dalla sua obiettività, indipendenza e assenza di partigianeria. Come intende continuare questa tradizione, e cosa nella sua formazione dimostra specificamente la sua capacità di agire in tal senso?
What do you believe are the most important accomplishments of GAO in the recent past, from an organizational and operational perspective?	Quali crede che siano state le realizzazioni più importanti del GAO nel recente passato, dal punto di vista organizzativo e operativo?
Where do you see the greatest need for improvement with respect to GAO's organization and operations? How would you propose they be addressed?	Dove vede la maggiore necessità di miglioramento rispetto alla organizzazione e funzionamento del GAO? Come propone debbano essere affrontati?
What would your top priorities be as Comptroller General? How would you maintain GAO's vitality while attracting and retaining a competent work force?	Quali sarebbero le sue maggiori priorità in quanto Comptroller General? Come manterrebbe la vitalità del GAO nell'attrarre e mantenere una forza (squadra) di lavoro competente?
In recent years, there have been several bills introduced which would make changes to GAO's statutory authority. What, if any, statutory modifications do you think Congress should give serious consideration to at this time?	Negli ultimi anni, ci sono stati diversi disegni di legge presentati per apportare modifiche all'autorità statutaria del GAO. Quali, se del caso, pensa che il Congresso dovrebbe prendere seriamente in considerazione in questo momento?
If nominated and confirmed, do you expect to serve out the full 15-year term?	Se nominato e confermato, ritiene di rimanere in servizio per l'intero quindicennio del mandato?

Allegato n.2: tabella con risorse assegnate e numero funzionari GAO dal 1995 al 2014

Anno	Totale risorse assegnate (in mln. di dollari)	Numero funzionari (calcolati in FTE, equivalenti a tempo pieno)
2014	543,3 €	2,945
2013	519,1 €	2,849
2012	583,1 €	3,245
2011	584,6 €	3,250
2010	599,2 €	3,347
2009	545,5 €	3,251
2008	507,2 €	3,100
2007	488,6 €	3,152
2006	488 €	3,194
2005	475 €	3,215
2004	468 €	3,224
2003	458 €	3,269
2002	436 €	3,210
2001	405 €	3,110
2000	380 €	3,275
1999	368 €	3,275
1998	358 €	3,245
1997	359 €	3,341
1996	379 €	3,677
1995	448 €	4,342

Capitolo V
La valutazione delle politiche pubbliche nei singoli Stati

Matteo Di Gregorio

1. il consolidamento del potere legislativo negli stati federati - 2. *POLICY ANALYSIS*, *POLICY EVALUATION* e *OVERSIGHT* nell'ottica statale - 3. il wisconsin: lo stato precursore - 4. il modello virtuoso della florida - 5. il potere di *REVIEW* dell'assemblea generale dell'ohio - 6. la *POLICY EVALUATION* in arizona

1. Il consolidamento del potere legislativo negli Stati federati

Il potere legislativo ha avuto bisogno di un vero e proprio processo di consolidamento nei singoli stati dell'Unione, con tempi e risultati diversi.

Ed invero, fino agli anni Settanta, ogni sistema politico statale era caratterizzato dalla preminenza del ruolo del Governatore e dell'Esecutivo. I Parlamenti statali venivano convocati molto poco e avevano *staff* poco professionalizzati, composti da personale reclutato prevalentemente su base *partisan*.

Attraverso la *Citizens Conference* sui parlamenti statali, ossia una organizzazione *nonprofit* privata costituita nel 1964, si cercò di migliorare i Legislativi degli Stati federati. Grazie a un finanziamento della *Ford Foundation*, nel 1969 la conferenza realizzò uno studio sui 50 parlamenti statali grazie al quale per i decenni successivi i parlamenti statali si impegnarono a ridisegnare e ricostruire queste istituzioni rafforzandone notevolmente il loro ruolo rispetto agli esecutivi[225].

Di primaria importanza è stata anche l'attività svolta in questa direzione dalla *National Conference of State Legislatures* (NCSL), organizzazione *bipartisan* istituita nel 1975 al servizio dei legislatori degli Stati federati, delle loro comunità e dei loro territori[226].

[225] K. Kurtz, B. Weberg, *What legislatures need now*, in http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/what-legislatures-need-now.aspx, luglio/agosto 2010, pp. 47-50.

[226] La NCSL fornisce ricerche, assistenza tecnica e occasioni per scambi di idee tra

Questo processo di professionalizzazione degli *staff* dei legislativi ha richiesto un allargamento delle competenze degli *staff* parlamentari.

Pertanto, oltre ai funzionari reclutati su base *partisan*, si cominciò ad assumere un crescente numero di personale *non partisan*, in particolare mediante la fondamentale attività di formazione e organizzazione svolta dalla NCSL.

Un tipico *Legislative Service Office* di uno Stato è articolato in tre strutture: una dedicata al *drafting* e alla documentazione giuridica, una relativa all'analisi del *budget* e delle questioni fiscali e un'ultima finalizzata alla ricerca e alla analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Per istituire queste strutture tecniche è stato necessario approvare specifiche leggi o, addirittura, modificare le carte costituzionali dei singoli Stati.

È evidente, dunque, come forte e convinto sia stato il contributo dei *lawmakers*, insoddisfatti del loro debole ruolo all'interno delle geometrie costituzionali statali[227].

2. Policy analysis, policy evaluation *e* oversight *nell'ottica statale*

Le strutture di *policy analysis* all'interno dei legislativi dei singoli Stati differiscono tra loro in termini di collocazione e di ampiezza, in quanto in alcuni casi si appoggiano ai servizi di documentazione forniti dalle biblioteche congressuali, in altri sono ricomprese all'interno degli uffici per l'analisi dei bilanci, in altri ancora sono il risultato di una fusione tra funzioni di analisi *ex ante* e funzioni di valutazione *ex post*.

i *policymakers* sui problemi più rilevanti degli Stati; a tal proposito v. http://www.ncsl.org/aboutus.aspx. Essa è finanziata sia con denaro pubblico, sia con i proventi di donazioni provenienti da imprese e associazioni private. Tale conferenza bipartitica ha ancora oggi il ruolo di fornire ricerche e assistenza tecnica ai legislatori e al loro *staff*, garantendo l'indipendenza di giudizio dei funzionari che si occupano di questi servizi.

[227] G. Regonini, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012, pp. 37-40.

Quest'ultimo è il modello organizzativo più incisivo e in esso rientra il *Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA) del Parlamento della Florida[228].

È stato dimostrato che le ricerche *non partisan* realizzate dalle agenzie parlamentari degli Stati hanno prodotto un notevole impatto sulle scelte dei Congressi, in particolare relativamente alla formazione dell'agenda e alla riduzione del peso delle documentazioni fornite dalle organizzazioni di interessi[229].

Quest'influenza cresce negli Stati in cui sono presenti limiti temporali di mandato per i parlamentari, nei quali il ruolo degli *staff* tecnici è quindi più forte[230].

Difatti, anche nei legislativi dei singoli Stati sono state rafforzate le funzioni di *oversight* nei confronti dell'Esecutivo mediante l'istituzione di organismi che prendono come modello il GAO[231].

Analogamente a quanto avviene in ambito federale, in questi casi l'attività di *policy analysis* e di *policy evaluation* all'interno dell'esercizio dell'*oversight* è nettamente prevalente rispetto all'*audit* finanziario[232].

228 Questa struttura conta circa settanta ricercatori i quali hanno il compito di: assistere e rendere pareri davanti alle commissioni parlamentari; incontrare i singoli parlamentari e i loro *staff* per identificare i problemi di loro interesse; realizzare tempestivamente ricerche accurate su diversi temi; verificare concretamente il funzionamento dei programmi pubblici; intervistare i funzionari delle agenzie e i loro *stakeholders*; analizzare dati complessi usando metodologie sofisticate; sviluppare politiche e strategie fiscali volte a migliorare il governo statale; produrre ricerche e raccomandazioni che rendano più veloce e più economico il governo; v. http://www.oppaga.state.fl.us/shell.aspx?pagepath=careers/ourwork.htm.

229 M. Berkman, *Legislative professionalism and the demand for groups: the institutional context of interest population density*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, n. 4, 2002, pp. 661-679; C. S. Weissert, W. G. Weissert, *State legislative staff influence in health policy making*, in *Journal of health policy law*, vol. 25, 2000, pp. 1121-1148.

230 T. Krousser, *Term limits and the dismantling of state legislative professionalism*, in *Cambridge University Press*, Cambridge, 2005.

231 J. E. Alt, R. C. Lowry, *Transparency and accountability: empirical results for US states*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 22, n. 4, 2010, pp. 379-406.

232 Cfr., ad es., i report dell'OPPAGA contenuti nell'archivio *online* http://www.oppaga.state.fl.us/ReportMain.aspx.

Per mantenere un carattere *non partisan*, queste agenzie prevedono per i loro funzionari il divieto assoluto di partecipare attivamente alla vita politica: essi non possono neanche sostenere indirettamente un partito[233].

Normalmente, è una commissione parlamentare a indicare i programmi o le organizzazione pubbliche da sottoporre a valutazione e a fungere da destinatario di tali prodotti.

Un ruolo centrale lo esercita la *National Legislative Program Evaluation Society* (NLPES), sezione della NCSL composta da esperti impegnati in *program evaluation* e in *performance auditing* per le assemblee legislative dei singoli Stati[234].

Questa *society* si occupa di condurre indagini tra tutti i legislativi dei singoli Stati al fine di verificare l'effettivo grado di sviluppo delle agenzie che si occupano di *oversight* alle dipendenze dei singoli congressi statali.

Da questi studi è emerso che quasi la totalità dell'attività svolta da queste agenzie è dedicata alla *program evaluation*[235].

Tuttavia, la necessità di reclutare personale altamente qualificato e le ingenti risorse richieste da ricerche e valutazioni fanno sì che solo le assemblee legislative statali con un considerevole *budget* complessivo a disposizione possa "permettersi" di avviare questi servizi. In particolare, a pesare è la ripartizione dei costi tra le indennità degli eletti e le funzioni di *staff*[236].

233 Cfr. l'indagine condotta dal NCSL nel 2001, in http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/surveyreform-A.pdf.

234 L'attività di questa associazione è sopravvissuta ai tagli alle spese dei parlamenti, conseguenti alla crisi finanziaria, grazie alla pubblicazione su internet della sua intera attività.

235 V. National Conference of State Legislatures, *Ensuring The Public Trust 2015: Program Policy Evaluation's Role In Serving State Legislatures*, in http://www.ncsl.org/legislators-staff/legislative-staff/program-evaluation/survey-ensuring-the-public-trust.aspx, pp. 1-19.

236 *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa - Programma delle Ricerche 2010 Consiglio* Regionale, a cura di A. Colombo, in http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/analisi-e-ricerche/DettaglioApprofondimento/ricerche/istituzionale/conoscenza-e-democrazia-il-consiglio-regionale, Milano, novembre 2010, pp. 67-71.

3. Il Wisconsin: lo Stato precursore

Lo Stato del Wisconsin ha una commissione parlamentare bicamerale (*Legislative Council*) con il compito di coordinare, in modo *non partisan*, le strutture incaricate di svolgere analisi all'interno del Parlamento.

Inoltre, detta commissione svolge direttamente la funzione di *policy analysis* e di *policy reccomandation*, producendo rapporti che tuttavia non sono resi pubblici.

Il Wisconsin ha anticipato lo stesso Congresso federale nell'istituzione di un'autonoma agenzia con il compito di assistere i parlamentari nella redazione e nell'esame delle proposte di legge[237].

Difatti, la nascita del *Legislative Reference Bureau* ha preceduto di qualche anno quella del *Congressional Research Service*, e in un certo senso ha rappresentato anche il modello cui il Congresso si è ispirato: anche il *Bureau* si è formato all'interno della *Library* del Congresso del Wisconsin[238].

Tuttavia, la suddetta struttura fornisce un servizio esclusivamente rivolto all'attività del Parlamento.

Ma le analogie con le agenzie congressuali federali non finiscono qui.

[237] *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, a cura di A. Colombo, cit., pp. 33-34.

[238] Quella che venne definita la *Wisconsin Idea*, che diede vita agli inizi del XX secolo al *Legislative Reference Bureau*, ispirò, nel 1914, anche la nascita del *Congressional Research Service*, attraverso una stretta cooperazione tra tre attori principali: Robert M. La Follette, prima governatore del Wisconsin e poi senatore degli Stati Uniti; Charles Van Hise, presidente della *University of Wisconsin-Madison*; Charles McCarthy, prima responsabile del centro di documentazione della Biblioteca del Parlamento del Wisconsin e poi ideatore e primo direttore dell'agenzia. L'obiettivo era creare una struttura *non partisan* di alto livello, in grado di produrre ricerche di alta qualità, elaborate da dipendenti totalmente al servizio del Legislativo; cfr. J. Stark, *The Wisconsin Idea: The University's Service to the State*, in http://www.uwec.edu/CIGE/about/upload/1995-Wisconsin-Idea.pdf, pp. 1-71.

Il Congresso del Wisconsin, infatti, è dotato di un *Legislative Fiscal Bureau*, agenzia "bicamerale" *nonpartisan*, strutturata in modo analogo al *Congressional Budget Office*, con il compito di analizzare varie questioni fiscali e diversi programmi, rivolgendosi esclusivamente al Parlamento[239].

Inoltre, quest'agenzia riferisce al *Joint Committee on Finance*, commissione congressuale di cui costituisce la struttura di analisi e di ricerca.

Il *Legislative Audit Bureau* (LAB) è l'agenzia del parlamento del Wisconsin che corrisponde grossomodo al GAO.

Istituito nel 1965, ad esso è attribuito il compito di effettuare in modo obiettivo (*non partisan*) controlli e valutazioni sulle operazioni delle agenzie statali «per garantire che le transazioni finanziarie siano state fatte in modo legale e appropriato e per accertare che i programmi siano gestiti in modo efficace, efficiente e in accordo con le politiche del legislativo e del governatore».

Il LAB indirizza le proprie valutazioni al Congresso del Wisconsin accompagnandole a raccomandazioni per migliorare il funzionamento delle agenzie.

Il direttore di questa agenzia viene nominato dalla commissione bicamerale sull'organizzazione del legislativo ed è al tempo stesso il garante dei conti dello Stato (*State Auditor*).

È lui a nominare direttamente il personale del suo *staff*, scegliendolo al di fuori dei funzionari di ruolo dell'amministrazione.

I due terzi dello *staff* si occupano di *audit* finanziario finalizzato alla certificazione dei conti pubblici, mentre il terzo rimanente si dedica interamente alla *program evaluation*.

La *Program Evaluation Division*, istituita nel 1979, ha lo specifico compito di: esaminare le *performance* e i risultati dei programmi delle amministrazioni statali; avviare autonomamente la valutazione delle prestazioni di un programma quando vengono individuati settori problematici; esaminare il funzionamento di tutte le tipologie di governo

[239] V. la descrizione dell'Agenzia contenuta in http://legis.wisconsin.gov/lfb.

locale del Wisconsin; diffondere le informazioni che riguardano il controllo delle prestazioni[240].

Il destinatario delle indagini del LAB è la *Joint Legislative Audit Committee*, commissione bicamerale che esamina i rapporti dell'agenzia ed eventualmente attua le sue raccomandazioni.

Pertanto, solo dopo la loro eventuale approvazione, le valutazioni del LAB vengono pubblicate attraverso il *web*.

4. Il modello virtuoso della Florida

Esemplare è il caso della Florida, il cui statuto prevede, sin dal 1969, che sia il potere legislativo ad avere l'ampia finalità di determinare le politiche e i programmi, verificando il funzionamento di questi ultimi, mentre il potere esecutivo deve perseguire l'obiettivo di eseguire i programmi e le politiche adottate dal legislativo, formulando oltretutto raccomandazioni di *policy* al legislativo[241].

Il caso della Florida è uno dei più interessanti anche perché affida a due organismi le principali funzioni legate all'*oversight* legislativo.

Difatti, da una parte, l'*audit* della spesa pubblica fa capo all'*Auditor General*, mentre, dall'altra, l'attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche è attribuita al *Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA)[242].

[240] Per un ulteriore approfondimento sul LAB v. Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, in http://www.legis.state.wi.us/lab/agencyInfo.htm.

[241] V. art. 20, comma 2 Statuto della Florida, in http://www.flsenate.gov/Laws/Statutes/2011/20.02, il quale è conseguenza della *Declararion of Policy* del 1969 che fa da premessa all'*Executive Reorganization Act*.

[242] Secondo uno studio della NCSL, un terzo degli Stati americani ha scelto di attribuire queste due funzioni a due diversi enti, e non solo a due diverse sezioni dello stesso ente. La metà degli Stati, invece, continua a mantenere tali attribuzioni in capo agli uffici dell'*Auditor General*; cfr. National Conference of State Legislatures, *Ensuring The Public Trust 2015: Program Policy Evaluation's Role In Serving State Legislatures*, cit., pp. 1-19.

L'*Auditor General* lavora a stretto contatto con una commissione bicamerale, il *Joint Legislative Auditing Committee*, che a sua volta lo designa, ne indirizza l'attività e ne raccoglie i risultati[243].

L'*Office of the Auditor General* verifica che le risorse siano rendicontate correttamente, che i funzionari pubblici rispettino le leggi, le norme e i regolamenti, che siano istituiti controlli interni appropriati ed efficaci sul funzionamento degli enti[244].

I suoi prodotti sono sottoposti a *referees* esterni che certificano la loro correttezza e l'imparzialità.

Dunque, il Parlamento della Florida ha attribuito all'OPPAGA una parte del *legislative oversight*, ossia quella che riguarda la *program evaluation* e la *performance review*, oltre a compiti di *policy analysis* analoghi a quelli del CRS.

L'OPPAGA fornisce ricerche valutative e analisi obiettive al Legislativo della Florida al fine di promuovere un uso efficiente ed efficace delle risorse pubbliche[245].

In particolare, esso si occupa di: rendere pareri davanti alle commissioni parlamentari; identificare i problemi di interesse statale di concerto con i singoli parlamentari e i loro *staff*; condurre ricerche tempestive, intelligenti e accurate su temi disparati; verificare sul campo il funzionamento dei programmi, intervistando i funzionari delle agenzie e i loro *stakeholders*; analizzare dati complessi e sofisticati mediante metodologie sofisticate; sviluppare politiche e strategie fiscali migliorative;

[243] Da ultimo, all'*Auditor General* è stato assegnato lo specifico compito di controllare anche le spese e le attività collegate all'ICT, settore in forte espansione gestito spesso con poca trasparenza.

[244] State of Florida, *Auditor General*, in http://www.myflorida.com/audgen/.

[245] Le ricerche prodotte dall'OPPAGA seguono gli *standard* stabiliti dal *The Program Evaluation Strandards,* II Edition, predisposto dal *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* - una coalizione delle maggiori associazioni professionali che intendono tutelare la qualità della valutazione, nata nel 1975, con sede presso il *Center for Evaluation and Assessment* dell'Università dell'Iowa (v. http://www.lcsee.org/about) - al fine di garantire la qualità, l'utilità e la tempestività di tutti i suoi prodotti.

produrre ricerche di grande impatto e raccomandazioni per rendere il governo migliore, più veloce e più economico[246].

Quest'agenzia è organizzata in cinque aree di *policy* – giustizia penale; istruzione; governo generale; sanità e servizi sociali; ambiente, sviluppo economico e trasporti – e per ognuna di esse produce ogni anno rapporti e raccomandazioni.

Queste ultime vengono inviate ai presidenti di ciascun ramo del Parlamento e contengono un elenco di misure consigliate nei diversi settori di *policy*, con l'indicazione degli interventi possibili e dei relativi risparmi.

È stimato che circa il 70% delle raccomandazioni dell'OPPAGA vengono accolte o direttamente dalle amministrazioni o dal Parlamento, quando sono opportuni o necessari interventi legislativi[247].

L'OPPAGA ha alimentato negli anni un notevolissimo *database* su *Internet*, consultabile anche dal pubblico, in cui sono contenuti tutti i suoi prodotti realizzati nell'esercizio dell'attività di informazione e di monitoraggio dei risultati di moltissimi programmi gestiti dall'Esecutivo della Florida[248].

I rapporti tra OPPAGA e i due rami del Parlamento della Florida sono garantiti da una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Auditing Committe*.

Unendo le funzione del CRS – *policy analysis* pre-legislativa – e del GAO – valutazione post-legislativa – in un unico organismo, lo stato della Florida ha dato vita a un modello utilizzato come ottimo esempio di *oversight* legislativo dalla *National Legislative Program Evaluation Society*.

[246] National Conference of State Legislatures, *Program Evaluation in the States*, in *Legisbrief: Briefing Papers On The Important Issues Of The Day*, vol. 10, n. 24, in http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/NCSLLegisbrief.pdf.

[247] National Conference of State Legislatures, *Program Evaluation in the States*, in *Legisbrief: Briefing Papers On The Important Issues Of The Day*, cit.

[248] Cfr. i c.d. *Government Program Summaries* in http://www.oppaga.state.fl.us/government/, i quali contengono sezioni dettagliatissime per ogni sorta di questione legata ad uno specifico settore di *policy*.

C'è un'altra struttura che svolge importanti analisi per il Congresso della Florida, ossia l'*Office of Economic and Demographic Research* (EDR).

Tale ufficio fornisce ai parlamentari previsioni dei *trend* economici e sociali utili a orientare i processi di *policy*, pubblicando tutte le ricerche concernenti previsioni di tipo economico, demografico e sulle entrate[249].

Di particolare interesse sono le *Consensus Estimating Conferences* attraverso le quali l'EDR sottopone a verifica il suo programma e i risultati raggiunti. Esse, infatti, si tengono nell'ambito di una delle due branche del Congresso della Florida e servono a individuare, in modo consensuale, le grandezze temporali da prendere come riferimento per le decisioni e a individuare i programmi da realizzare nei vari settori di *policy*[250].

5. *Il potere di review dell'Assemblea Generale dell'Ohio*

Già nelle prime previsioni statutarie, l'Ohio ha previsto che le diverse agenzie statali debbano presentare annualmente dei report all'Assemblea Generale, riguardanti sia le spese sostenute dalle agenzie sia una descrizione globale della *performance* di ognuna di esse[251].

Oggi, le agenzie statali devono comunque predisporre tali *report*, presentandoli non più all'Assemblea ma alla *Legislative Service Commission* (LSC), che a sua volta li gira a ogni membro dell'Assemblea Generale[252].

[249] I suoi prodotti sono infatti a disposizione, oltre che delle assemblee legislative, delle agenzie statali, delle università, delle organizzazioni di ricerca e del pubblico. A tal proposito v. http://edr.state.fl.us/Content/.

[250] V. http://edr.state.fl.us/Content/conferences/index.cfm.

[251] Ohio Legislative Service Commission, *Legislative Oversight*, in *A Guidebook for Ohio Legislators*, in http://www.lsc.ohio.gov/guidebook/, pp. 69-72.

[252] La LSC svolge altresì il ruolo di *legislative budget and program oversight commission* e può delegare qualsiasi commissione a valutare le agenzie statali e i loro programmi, i programmi statali di assistenza locale e le leggi statali.

Inoltre, l'Assemblea Generale dell'Ohio si è dotata di diverse *committees* al fine di rafforzare la funzione di *legislative oversight*, in particolare nei confronti delle agenzie amministrative statali.

Queste *committees* possono essere composte esclusivamente o parzialmente da legislatori. Nello svolgimento dei loro compiti, possono essere coadiuvate dallo *staff* della LSC[253] oppure da quello delle agenzie statali.

Attraverso la *Joint Committee on Agency Rule Review* (JCARR)[254] il legislativo dell'Ohio rivede le *administrative rules*, esercitando anche in questo modo il suo potere di *oversight*[255].

La JCARR è la *committee* principalmente responsabile della revisione delle regole adottate. Essa, infatti, può invitare l'Assemblea Generale a eliminare una regola proposta o già adottata; in ogni caso, il potere di eliminare una regola spetta esclusivamente all'Assemblea[256].

253 Un esempio di *committee* permanente che si occupa di *legislative oversight* sotto la direzione della LSC è la *Correctional Institution Inspection Committee* (CIIC). Essa è composta da otto membri, esclusivamente legislatori, e ha il compito di ispezionare le prigioni statali e private per adulti e di valutare le operazioni, le condizioni e le procedure particolarmente gravose. La CIIC, inoltre, sottopone un *report* all'Assemblea Generale dell'Ohio contenente i risultati della valutazione e le proposte e i programmi per migliorare il servizio.

254 La JCARR è composta da cinque membri della *House of Representatives* designati dal suo *Speaker* e da cinque membri del *Senate* designati dal suo Presidente, più tre membri di ogni camera appartenenti allo stesso partito politico.

255 Una *rule* è una formale previsione scritta di legge adottata dalle agenzie statali per eseguire le *policies* statutarie e i programmi amministrativi; v. Ohio Legislative Service Commission, *Legislative Oversight*, cit., p. 70.

256 L'Assemblea Generale può eliminare una *proposed rule* se: essa eccede lo scopo della sua autorità; è in contrasto con le previsioni statutarie o con un'altra regola; se tratta impropriamente la materia di riferimento; se l'agenzia proponente non ha preparato con accuratezza un sommario completo e un'analisi fiscale come richiesto dallo statuto o ha fallito nel dimostrare che l'intento regolatorio della *rule* giustifica il suo impatto negativo sugli affari all'interno dello Stato. Invece, essa può cancellare una *adopted rule* quando: l'agenzia, nel rivedere la regola e nel giustificare la sua permanenza senza modifiche, applica impropriamente i criteri di revisione previsti nel *Revision Code*; quando la regola ha un impatto negativo sull'economia dello Stato e

Per di più, il Congresso dell'Ohio conosce l'uso delle *sunset provisions*, ossia previsioni con le quali fissa una data di scadenza ad un intero provvedimento normativo o a una parte di esso.

L'obiettivo di queste previsioni *sunset* è di costringere a valutare sistematicamente un'agenzia o un programma mediante la fissazione di una scadenza per la legge che ha creato l'agenzia o il programma.

Difatti, agenzie o programmi statali non possono più essere operativi oltre la scadenza fissata senza che l'Assemblea Generale rimetta in vigore lo statuto che autorizza il programma o l'agenzia, oppure senza che abroghi il provvedimento che prevede il termine di scadenza[257].

La *Sunset Review Law* dell'Ohio permette di porre automaticamente fine a interi apparati amministrativi, a singole *commissions*, a *committees* e a *councils* se quattro anni dopo la loro istituzione successiva non viene espressamente prevista la loro permanenza mediante un'apposita previsione legislativa.

È altresì prevista una *Sunset Review Committee* (SRC) i cui compiti sono esercitare il potere di *review* sulle singole agenzie statali, eccezion fatta per quelle specificamente esentate dalla legge, e prevedere le scadenze per la revisione.

Questa *committee* riceve i *report* dalle agenzie sottoposte a revisione, convoca audizioni pubbliche concernenti tali agenzie ed esprime *recommendations* all'Assemblea Generale sul futuro delle agenzie stesse.

La SRC, attraverso lo strumento della *recommended bill*, può proporre all'Assemblea la rinnovazione o l'abolizione della singola agenzia sottoposta a revisione, il trasferimento delle sue funzioni ad altra agenzia, oppure l'abrogazione o la correzione di specifiche previsioni statutarie al fine di migliorare l'utilità dell'agenzia, la sua *performance* e la sua efficacia[258].

l'agenzia non riesce a dimostrarne l'intento regolatorio che lo giustificherebbe; l'agenzia fallisce nel raccogliere il materiale relativo al riferimento della regola.

[257] Ohio Legislative Service Commission, *Legislative Oversight*, cit., pp. 69-72.

[258] Ohio Legislative Service Commission, *Legislative Oversight*, cit., pp. 71-72.

Pertanto, in Ohio nulla[259] sfugge al potere di *review* dell'Assemblea Generale, la quale, come si è visto, si serve delle sue *committees* per esercitare questa specifica attività, ricompresa sempre all'interno della più ampia funzione di *oversight* legislativo.

6. *La* policy evaluation *in Arizona*

Nello Stato dell'Arizona, al fine di elaborare studi e ricerche a servizio dei parlamentari, non è stata istituita una specifica agenzia; si è preferito, invece, organizzare il personale sotto forma di *Research Staff* di ciascun ramo del Parlamento.

Per coordinare l'attività di questi soggetti è stato istituito il *Legislative Council*, commissione bicamerale nata con lo scopo di indirizzare e programmare l'attività dei due rami del Parlamento, in modo da evitare duplicazioni di studi.

Il *Research Staff* del Senato è un dipartimento di ricerca istituzionale *non partisan* il cui compito è quello di produrre, a tempo pieno, analisi e ricerche su specifiche aree di *policy* e su proposte di legge dirette ai senatori. La sua organizzazione prende come modello quello delle commissioni permanenti al Senato[260].

Tuttavia, il lavoro di questo organismo è più di documentazione che di analisi vera e propria, con l'obiettivo di informare il destinatario sui vari temi affrontati nell'attività legislativa.

Diversa natura ha invece l'omologa struttura della *House of Representatives* dell'Arizona, la quale ricomprende esclusivamente i servizi rivolti o al partito di maggioranza o a quello di minoranza. Pertanto, le ricerche sono realizzate da personale reclutato su base *partisan*[261].

[259] In particolare, ci si riferisce ai "regolamenti amministrativi", alle agenzie statali e ad interi apparati amministrativi dello stato dell'Ohio.

[260] Arizona State Senate, *Position Announcement Legislative Research Analyst*, in http://www.azleg.gov/azsenate/2009AnalystPosition.pdf, 8 dicembre 2009.

[261] Arizona House Of Representatives, *Position Announcement Opening for Legislative Research Analyst*, in http://www.azleg.gov/careeropportunities/AnalystJobPosting.pdf.

Esiste anche una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Budget Committee*, che si occupa dell'analisi del *budget* e dell'impatto finanziario delle politiche.

In particolare, il suo *staff*, formato da venticinque esperti *nonpartisan*, controlla il *budget* di più di cento agenzie statali e tenta di prevedere le future tendenze che andranno a incidere sui conti pubblici.

È possibile anche che siano i parlamentari stessi a chiedere a tale commissione un'analisi finanziaria di un disegno di legge, proposto da loro o da altri[262].

L'Arizona ha avviato un proprio sistema di *accountability* nel 1978, istituendo un *Auditor General* e un *Office of the Auditor General*, la cui natura ricalca, rispettivamente, quella del *Comptroller General* e del GAO.

Le uniche differenze con il *watchdog* federale sono date dalla presenza in Arizona di una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Audit Committe*, che funge da raccordo con il parlamento e della più breve durata in carica (5 anni) dell'*Auditor*.

L'*Office of the Auditor General* è diviso in due sezioni, una dedicata all'*audit* finanziario e una chiamata *Performance Audit Division*. Quest'ultima si occupa di valutazione dei programmi, controlli della *performance* e di svolgimento delle c.d. *sunset review*, ossia verificare se una determinata legge a scadenza o una struttura amministrativa a termine hanno prodotto benefici e se continueranno a produrne (c.d. "verifica al tramonto"), influenzando la scelta relativa alla loro possibile proroga, posta in capo a una commissione bicamerale[263].

[262] V. Arizona State Legislature, *About JLBC/JCCR*, in https://www.azleg.gov/jlbc/aboutjlb.htm.

[263] Fifty-second Legislature Of Arizona, *Handbook On Arizona's Sunset & Sunrise Review*, in http://www.azleg.gov/Sunset_Review.pdf, pp. 12 ss.

Capitolo VI
La valutazione dei programmi di assistenza sanitaria pubblica da parte del Government Accountability Office *(*case study*)*

Maria Chiara Patera

1. le ragioni della scelta del caso di studio – 2. funzionamento ed implicazioni dell'inclusione di un'area di intervento federale nella *HIGH-RISK LIST* del GAO – 3. la valutazione del programma medicare nell'ambito della *HIGH-RISK LIST* 2015 – 4. la valutazione del programma medicaid nell'ambito della *HIGH-RISK LIST* 2015 – 5. considerazioni conclusive

1. Le ragioni della scelta del caso di studio

La comprensione del fenomeno valutativo statunitense richiede la piena contezza del panorama culturale ed istituzionale in cui questo trova origine e sistematico svolgimento. Nella consapevolezza della distanza tra l'esperienza nordamericana e l'angolo visuale naturalmente assunto dell'osservatore europeo, l'analisi di un *case study* può risultare tuttavia utile al fine di meglio comprendere presupposti, dinamiche e implicazioni derivanti dall'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti.

La scelta del tema oggetto di studio è motivata dalla rilevanza sociale ed economica, oltreché dalla estrema attualità, della materia sanitaria nel contesto statunitense. La non universalità e uniformità del servizio sanitario da un lato, contrapposta alla paradossale insostenibilità, per le casse federali e per le tasche dei contribuenti, dei costi dell'assistenza sanitaria pubblica, dall'altro, sono infatti all'origine della storica approvazione della legge di riforma denominata *Patient Protection and Affordable Care Act* (PPACA)[264].

[264] Legge pubblica n. 111-148, firmata dal presidente Barack Obama il 23 marzo 2010, cui ha fatto seguito l'emendamento contenuto nella legge pubblica n. 111-152, firmata il 25 marzo 2010 e denominata *The Health Care and Education Reconciliation Act (HCERA)*. I due provvedimenti legislativi costituiscono l'impianto complessivo della più pervasiva riforma sanitaria statunitense successiva all'introduzione, a firma

Il progetto riformatore interviene in un quadro caratterizzato dalla estrema frammentarietà della rete assistenziale predisposta[265]; dalla frequente disomogeneità, di Stato in Stato, del livello di copertura fornita; dalla complessiva inadeguatezza del sistema, testimoniata dalla minore aspettativa di vita del cittadino americano rispetto alla media registrata in Europa, pur a fronte dell'avanzato livello di innovazione sanitaria vantato dal Paese[266]; nonché dalla profonda ingiustizia rappresentata dalla presenza di un'ampia fascia di popolazione (oltre 46 milioni di cittadini) del tutto sfornita di copertura sanitaria in quanto non sufficientemente dotata dei mezzi economici necessari per accedere al predominante canale assicurativo privato, né tantomeno indigente al punto da poter usufruire dei programmi di assistenza sanitaria pubblica[267].

L'urgenza sociale di un cambio di rotta, denunciata dallo scenario appena descritto, difficilmente comprensibile agli occhi dell'analista europeo, ha giocato tuttavia un ruolo probabilmente secondario ri-

del presidente Lyndon B. Johnson, dei programmi assistenziali pubblici *Medicare* e *Medicaid* nel 1965.

265 Nello specifico, la rete consta di tre livelli di copertura: un livello sistemico, un livello sussidiario, destinato a sopperire ad eventuali disfunzioni del modello sistemico o all'impossibilità di accedere allo stesso per ragioni economico sociali o di localizzazione geografica, e un'ampia serie di programmi federali e/o statali rivolti a specifici segmenti d'utenza. I programmi di assistenza sanitaria pubblica oggetto del presente contributo costituiscono parte integrante del quadro di copertura sistemica. Il quadro sussidiario è costituito da: *Common Health Centers* (CHCs), *Hospital Emergency Rooms* (ERs), *National Health Service Corps* (NHSCs). Tra i programmi settoriali possono essere invece annoverati, a titolo di esempio, il *Military Health System* (MHS), dedicato al personale e alle rispettive famiglie, e l'*Indian Health Service* (IHS), destinato ai nativi americani. Per un approfondimento sul funzionamento del sistema sanitario statunitense pre e post-riforma si rinvia a: C. A. Cremone, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America. The Patient Protection and AffordableCare Act – ObamaCare*. Ariccia, Aracne editrice, I ed., 2015.

266 Cfr. *Ivi*, p. 32.

267 Cfr. C. Bassu, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America: un modello federale di tutela della salute?*, in www.federalismi.it, n. 22/11, pp. 7 ss.

spetto alla considerazione dell'impatto del sistema sanitario sul sistema economico degli Stati Uniti.

La principale causa dell'impulso riformatore, infatti, è in larga parte riconducibile all'insostenibilità finanziaria dell'apparato di *health care*, dimostrata tanto dall'elevata percentuale di assorbimento del prodotto interno lordo da parte della spesa sanitaria complessiva, quanto dal primato mondiale segnato dal volume della spesa sanitaria *pro capite* gravante sui cittadini americani[268].

Considerazioni quali il progressivo invecchiamento della popolazione e le possibili implicazioni derivanti dallo stile di vita e dai comportamenti alimentari diffusi nella nazione, inoltre, hanno definitivamente contribuito a porre l'efficientamento del sistema sanitario al centro delle priorità economiche federali.

La costante attenzione verso il contenimento della spesa sanitaria, anteriormente e successivamente all'avvio del processo riformatore, trova chiara manifestazione nella predisposizione di un vasto apparato valutativo teso a evidenziare disfunzioni, scongiurare sprechi e frodi e individuare misure correttive.

A livello federale, è infatti possibile distinguere una pluralità di soggetti stabilmente impegnati nella valutazione e nel miglioramento sia delle politiche pubbliche in materia di sanità sia della *performance* delle strutture operanti nel settore.

Tra questi, l'*Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation* (ASPE), incardinato presso il *Department of Health and Human Services* (HHS), è l'organo consultivo del Dicastero incaricato di svolgere attività di programmazione, valutazione e ricerca in materia di salute, servizi alla persona e disabilità. Integrando attività di ricerca, valutazione e misurazione della *performance*, l'ASPE opera al fine di

[268] La percentuale di assorbimento del prodotto interno lordo (GDP) da parte della spesa sanitaria complessiva è attestata nel 17,7%, a fronte di una media OCSE del 9,3%. La spesa sanitaria *pro capite* è pari invece a 8.508 $ USD, a fronte di una media OCSE pari a 3.339 $ USD. Cfr. C. A. Cremone, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 32. Sul punto, si segnala inoltre E. Jorio, *La riforma sanitaria di Barack H. Obama*, in www.federalismi.it, n. 17/09, p. 5.

migliorare la gestione dei programmi federali ed agevolare i processi decisionali nei settori di competenza[269].

Il *Program Performance and Evaluation Office* (PPEO), operante presso l'agenzia federale, facente capo al Dipartimento della Salute, denominata *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), è invece l'organismo di supporto del Centro per la prevenzione ed il controllo delle malattie, oltre che di una vasta rete di *partners* esterni, impegnato ad incrementare l'effettività dei programmi di sanità pubblica attraverso l'analisi dell'attuazione delle politiche e la raccolta ed elaborazione di dati[270].

L'*Office of Planning, Research and Evaluation* (OPRE) si occupa infine della valutazione dei programmi gestiti dall'*Administration for Children and Families* (ACF): divisione del Dipartimento della Salute, nell'ambito della quale l'Ufficio opera, impegnata nella promozione del benessere dei minori e delle loro famiglie[271].

Come è facile rilevare, gli Uffici sinora trattati risultano accomunati da una esclusiva competenza in punto di valutazione di aspetti attinenti al campo sanitario.

All'opposto, una trattazione distinta deve essere riservata al *Congressional Budget Office* (CBO) e al *Government Accountability Office* (GAO): agenzie poste al servizio del Congresso e incaricate, rispettivamente, di analizzare questioni economiche e valutare politiche e progetti federali in relazione, dunque, non solo alla materia sanitaria ma ad ogni settore di intervento pubblico. Tuttavia, l'intensità del livello di attenzione rivolta specificamente al settore sanitario, per le ragioni sopra riferite, da parte di queste agenzie, giustifica una più accorta considerazione.

269 Maggiori dettagli sulla *mission* della struttura sono reperibili sul suo sito internet (https://aspe.hhs.gov/mission), dove, tra l'altro, significativamente si legge: «Our goal at HHS is to ensure we have the best available evidence and evaluations to inform decision-making, program improvement, and program performance» (https://aspe.hhs.gov/evaluation-evidence).

270 Per ulteriori informazioni si rinvia al sito internet del PPEO (http://www.cdc.gov/program/).

271 Anche in questo caso, maggiori informazioni sono reperibili sul sito internet dell'OPRE (http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/about/what-we-do).

A dimostrazione dell'impegno profuso dal CBO al fine di supportare il legislatore statunitense nell'adozione di iniziative volte alla razionalizzazione della spesa sanitaria, è opportuno segnalare, seppur con funzione meramente esemplificativa, l'ampliamento del personale dell'Ufficio di bilancio appositamente destinato alla trattazione di questioni concernenti la spesa sanitaria e l'istituzione di un comitato di esperti del settore a disposizione dell'agenzia per periodici confronti su aspetti specifici. Significativa, al riguardo, la descrizione del contesto di riferimento di tali interventi fornita dall'Ufficio, fermo nel ravvisare nella spesa sanitaria «the single most important factor determining the nation's long-term fiscal condition»[272].

L'aspetto sul quale il presente contributo intende soffermarsi riguarda nondimeno l'attività svolta dal *Government Accountability Office*, principale *watchdog* del Congresso. In particolare, oggetto dell'analisi è l'inclusione nel rapporto biennale del GAO denominato *High-Risk List* – che sarà esaminato nel paragrafo immediatamente successivo – dei programmi di assistenza sanitaria pubblica Medicare e Medicaid – trattati nei due paragrafi a seguire.

Intento di fondo è dimostrare la stretta relazione intercorrente, nel panorama nordamericano, tra la valutazione delle politiche pubbliche e l'esigenza di *accountability* nei confronti del contribuente, tanto più evidente in relazione ad un settore di intervento federale comportante una notevole pressione fiscale.

2. *Funzionamento ed implicazioni dell'inclusione di un'area di intervento federale nella* High-Risk List *del GAO*

La preoccupazione rispetto all'impatto economico dei programmi Medicare e Medicaid, dedicati all'assistenza medica, rispettivamente,

[272] L'adozione delle iniziative suddette è stata riportata dal CBO alla Commissione Finanza del Senato nel corso della *testimony* resa in data 17 giugno 2008. V. Congressional Budget Office (2008), *The Long-Term Budget Outlook and Options for Slowing the Growth of Health Care Costs*, https://www.cbo.gov/sites/default/files/110th-congress-2007-2008/reports/06-17-ltbo_testimony.pdf.

di anziani ed indigenti, si manifesta nell'inclusione di questi nel rapporto c.d. *Hig-Risk List* pubblicato con cadenza biennale dal GAO.

Con il nome di *High-Risk Series* si indica un programma promosso dall'agenzia di valutazione a partire dal 1990 con lo scopo di individuare i settori di intervento federale maggiormente esposti al rischio di sprechi, frodi e cattiva amministrazione e, conseguentemente, di sottoporre gli stessi ad un più pervasivo grado di sorveglianza.

Al fine di comprendere al meglio la portata del programma in questione, è opportuno preliminarmente distinguere due tipologie di processi posti in essere dall'agenzia del Congresso[273].

La procedura ordinariamente seguita dal GAO, ovvero incentrata sulla valutazione di operazioni non qualificate ad alto rischio, prevede la trasmissione di un *report* contenente raccomandazioni al vertice dell'agenzia sottoposta a valutazione, l'obbligo di questi di presentare alle competenti commissioni congressuali[274], entro 60 giorni, un piano di azioni attuative delle raccomandazioni ricevute e, infine, una serie di confronti periodici, con frequenza almeno annuale, tra i funzionari dell'agenzia sorvegliata e i valutatori del GAO sull'andamento dei lavori di implementazione. Il quadro è completato da un costante monitoraggio da parte degli analisti del GAO sullo stato di recepimento delle raccomandazioni, i cui risultati sono resi pubblici sia attraverso il continuo aggiornamento della banca data *online* dell'agenzia di valutazione sia attraverso le frequenti testimonianze orali rese davanti alle commissioni congressuali su tematiche specifiche.

L'incessante attività di monitoraggio è volta a sottrarre le amministrazioni destinatarie di raccomandazioni al rischio di un progressivo inasprimento delle criticità segnalate, sino alla estrema conseguenza

[273] Un'efficace descrizione di questi è fornita dallo stesso GAO nella seguente *testimony*: Government Accountability Office (2015), *Government Efficiency and Effectiveness: Implementing GAO Recommendations Can Achieve Financial Benefits and Strengthen Government Performance*, http://www.gao.gov/assets/680/674767.pdf, pp. 31 ss.

[274] Ovvero alle commissioni permanenti del Congresso competenti in materia di pubblica amministrazione (*Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs* e *House Committee on Oversight and Government Reform*).

rappresentata dalla qualificazione del settore attenzionato come area ad alto rischio.

La procedura riservata alle aree considerate maggiormente vulnerabili è caratterizzata invece dal compimento di una serie di attività complementari, tese a garantire la piena attuazione delle indicazioni del GAO e la conseguente rimozione dalla *High-Risk List*.

In primo luogo, l'inclusione nella lista in esame comporta un'intensificazione dei rapporti con i funzionari di vertice delle agenzie al fine di rilevare i progressi conseguiti, individuare opportunità di miglioramento e affrontare in maniera congiunta aspetti particolarmente insidiosi. In relazione a questioni di carattere trasversale, implicanti il coinvolgimento di una pluralità di amministrazioni, è prevista inoltre la cooperazione con l'*Office of Management and Budget* (OMB): agenzia presidenziale incaricata di supportare l'apparato amministrativo, sia di rango dipartimentale che di livello inferiore, nel processo di implementazione delle priorità e degli impegni assunti dal Presidente.

In secondo luogo, a partire dal 2013 il GAO si è dotato di un ulteriore strumento, denominato *GAO's Action Tracker*[275], consistente in un'apposita banca dati *online*, liberamente consultabile dalle agenzie, dal Congresso e da chiunque ne fosse interessato, per seguire i progressi gradualmente raggiunti dall'amministrazione nel fronteggiare le problematiche evidenziate in sede di valutazione. L'attività di monitoraggio si estende anche ad aree non necessariamente qualificate come aree ad alto rischio ma tuttavia interessate da fenomeni di frammentazione organizzativa, sovrapposizioni e duplicazioni. Il livello di soddisfazione, o meno, di ogni singola azione prescritta dal GAO è progressivamente indicato con le seguenti diciture: *Addressed, Partially Addressed, Not Addressed, Consolidated or Other, Pending, Closed-Partially Addressed, Closed-Not Addressed*.

È agevole notare come il mezzo appena descritto assolva contestualmente una doppia funzione, ravvisabile non solo nella trasparenza garantita alla collettività circa l'operato della amministrazioni, ma anche nella

[275] Consultabile al seguente indirizzo internet: http://www.gao.gov/duplication/action_tracker/all_areas.

inevitabile pressione, derivante dalla pubblica conoscenza dell'attività svolta dalle stesse, esercitata sino al pieno raggiungimento dell'obiettivo.

Infine, a partire dal 2015 il GAO si avvale di un sistema di invio, direttamente alle figure di vertice delle strutture amministrative, di lettere recanti l'indicazione delle raccomandazioni prioritarie disattese dall'amministrazione destinataria nonché l'esortazione a prestare la massima attenzione alle problematiche segnalate.

Merita di essere sottolineato come, in entrambe le procedure rappresentate, il Congresso svolga un ruolo determinante per il conseguimento dei risultati auspicati dall'agenzia di valutazione. L'attività del Congresso non si risolve infatti nel mero monitoraggio – attraverso l'accesso alla documentazione del GAO, l'audizione di suoi analisti e lo studio dei suoi rapporti – dello stato di implementazione delle raccomandazioni, ma si sostanzia inoltre in un lavoro di supporto reciproco finalizzato alla definitiva risoluzione delle criticità riscontrate.

Nello specifico, di fondamentale importanza risulta il recepimento nell'ambito di provvedimenti legislativi di soluzioni precedentemente indicate dall'agenzia congressuale. L'attività di traduzione legislativa di soluzioni determinate è peraltro favorita dallo stesso GAO, che non di rado invita direttamente le agenzie valutate ad individuare e segnalare al Congresso le rispettive esigenze legislative[276].

Parimenti rilevanti appaiono le ulteriori iniziative intraprese dal Congresso, prima tra tutte la decisione di negare alle amministrazioni maggiormente riluttanti la partecipazione alla ripartizione dei fondi per il rifinanziamento dei programmi considerati. Al riguardo, il carattere incentivante della leva finanziaria non necessita d'altronde di particolari dimostrazioni[277].

[276] «In addition to reporting on the status of recommendations to Congress, we engage with Congress on strategies for further addressing our recommendations. These strategies include incorporating our recommendations into legislation. […] We also recommend agencies assess the need for legislation and report their findings to Congress», V. Government Accountability Office (2015), *Government Efficiency and Effectiveness*, cit., pp. 33-34.

[277] «Additionally, Congress can use its budget, appropriations, and oversight processes to incentivize executive branch agencies to act on our recommendations and

Tornando al tema centrale, il programma *High-Risk Series* rappresenta dunque il sistema ideato dal principale ente valutatore statunitense per individuare ed agevolare la risoluzione di gravi disfunzioni nella gestione di programmi federali attinenti all'erogazione di servizi essenziali alla collettività e comportanti un significativo ricorso alla fiscalità generale.

Il programma prevede un aggiornamento biennale, consistente nella sottoposizione al Congresso, in concomitanza con il rinnovo parziale dello stesso, di un dettagliato rapporto recante l'elencazione e l'analisi delle aree di intervento federale considerate, nel periodo in corso, gravemente vulnerabili. Nel complesso, il singolo *report* presentato riporta, pertanto, per un verso la descrizione dello stato delle aree precedentemente incluse nella lista e, per altro verso, l'eventuale indicazione e analisi di nuovi settori giudicati meritevoli di maggiore attenzione da parte dei rami legislativo ed esecutivo.

La rimozione dalla lista è subordinata alla totale eliminazione delle criticità segnalate. A tal fine, tra i vari metodi utilizzati dall'agenzia congressuale, è frequente il ricorso ai cinque seguenti criteri: *Leadership Commitment, Capacity, Action Plan, Monitoring, Demonstrated Progress*[278].

In forza di tali criteri, dunque, l'esclusione dalla lista richiede anzitutto la dimostrazione dell'impegno profuso dai responsabili della struttura, riscontrabile, ad esempio, nella fissazione da parte di questi

monitor their progress. For example, Congress can hold hearings, withhold funds, or take other actions to provide incentives for the agencies to act. This strategy can be useful when agencies disagree or have a limited response to our recommendations», V. ivi, p. 34. Sul punto, D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, p. 126, osserva: «La leva fondamentale è costituita dal peso che i referti del GAO hanno sulle commissioni competenti, quando queste sono chiamate a ripartire i fondi per il rifinanziamento dei programmi e dei servizi. Un progetto che non ha dato i risultati attesi, un servizio che non soddisfa i suoi clienti, corrono l'elevato rischio di vedere decurtate le loro risorse o di essere chiusi».

[278] V. Government Accountability Office (2015), *High-Risk Series*: *Un Update*, http://www.gao.gov/assets/670/668415.pdf, pp. 4 ss.

di obiettivi e priorità di lungo termine, nell'esercizio di un controllo continuo e nella rigorosa attuazione delle prescrizioni legislative.

In secondo luogo è necessaria la prova della capacità dell'agenzia di riorganizzare le proprie risorse umane e materiali in modo idoneo al superamento delle criticità riscontrate. A tal proposito, gli aspetti apprezzati dal GAO spaziano dalla previsione di specifiche procedure alla creazione di gruppi di lavoro dotati di particolari responsabilità.

Alla luce del terzo criterio, è richiesta inoltre l'adozione di un piano d'azione contenente la chiara individuazione delle cause dei problemi segnalati e l'indicazione delle azioni necessarie a favorire l'attuazione delle soluzioni raccomandate dal GAO. Tra le azioni richieste figurano, a titolo di esempio, lo sviluppo di metodi di misurazione e rendicontazione dei progressi conseguiti.

Il quarto criterio di rimozione impone l'istituzione di un sistema di controllo e valutazione dell'efficacia e della sostenibilità delle azioni correttive intraprese. In particolare, si richiede l'organizzazione di frequenti incontri di valutazione e la sistematica comunicazione di sviluppi e potenziali rischi ai responsabili della struttura.

Per concludere, all'amministrazione sottoposta a controllo è richiesta la capacità di dimostrare i progressi gradualmente raggiunti nell'attuazione delle misure correttive indicate dall'organismo di valutazione.

Affinché un'area qualificata ad alto rischio sia successivamente rimossa dalla lista occorre che tutti e cinque i criteri sopra elencati siano integralmente soddisfatti. In relazione a ciascun criterio è prevista infatti una scala di soddisfazione scandita in tre livelli: *Not met, Partially Met, Met*[279]. A partire dal 1990, anno di inaugurazione del programma *High-Risk Series*, oltre un terzo delle aree designate ad alto rischio sono

[279] In relazione a ciascun settore valutato, il grado di soddisfazione nel complesso raggiunto è efficacemente rappresentato attraverso un grafico a stella inscritto in tre cerchi concentrici: le cinque punte della stella corrispondono ai cinque criteri stabiliti ed il livello di colorazione di ognuna di esse ad uno dei tre livelli di adempimento previsti. Cfr. Ivi, p. 7.

state successivamente rimosse dal programma in seguito all'ottenimento di risultati soddisfacenti nel contrasto alle disfunzioni segnalate[280].

Il rapporto *High-Risk List 2015* – del quale nei paragrafi a seguire saranno esaminate le sezioni dedicate ai programmi Medicare e Medicaid, introdotti nella lista rispettivamente nel 1990 e nel 2003 – conta complessivamente 32 settori di intervento federale sottoposti al massimo livello di controllo da parte del GAO[281].

3. *La valutazione del programma* Medicare *nell'ambito della* High-Risk List *2015*

L'istituzione dei programmi Medicare e Medicaid risale al 1965, anno in cui il presidente Lyndon B. Johnson firma la legge di emendamento del *Social Security Act*: provvedimento, firmato nel 1935 dal presidente F. Delano Roosvelt, introduttivo di un sistema di previdenza sociale a favore di anziani, disoccupati e dei loro figli a carico.

Il programma Medicare fornisce attualmente assistenza sanitaria, indipendentemente dalla considerazione di requisiti reddituali, ad anziani ultrasessantacinquenni e a soggetti portatori di specifiche patologie disabilitanti. Ad oggi, il numero dei beneficiari (c.d. *eligibles*) si aggira intorno a 54 milioni di statunitensi, comportanti una spesa per il bilancio federale complessivamente superiore a 600 miliardi di dollari[282].

[280] I settori di intervento federale originariamente trattati, nel 1990, ammontavano a 14; il numero complessivo dei settori aggiunti, dal 1990 al 2015, è pari a 43; il numero dei settori rimossi è pari a 23. Cfr. Ivi, p. 4.

[281] Rispetto al precedente rapporto 2013, comprendente 30 aree ad alto rischio, il *report* considerato segna l'ingresso di due ulteriori aree nel programma: *Veterans Affairs (VA) Health Care* e *Management of Information Technology (IT) Acquisitions and Operations.* Cfr. Ivi, p. 3.

[282] Dati del GAO aggiornati al 2014 riferiscono le seguenti cifre: 54 milioni di beneficiari per una spesa complessiva pari a 603 miliardi di dollari. Cfr. Government Accountability Office (2015), *High-Risk Series*, cit., p. 359.

A differenza del programma Medicaid, il sistema in esame è amministrato e sostenuto a livello finanziario direttamente ed esclusivamente dal governo federale, che provvede al rimborso delle prestazioni erogate dai medici e dalle strutture convenzionate. È importante tuttavia sottolineare che il programma non esonera i beneficiari dal pagamento di una quota di compartecipazione. Parimenti, appare opportuno precisare che il sistema non garantisce una copertura integrale delle prestazioni mediche potenzialmente necessarie agli assistiti, risultando ad esempio esclusi servizi di assistenza di lungo periodo, cure odontoiatriche e impianti acustici[283].

L'offerta assicurativa si articola in quattro sezioni, denominate *Part A*, *Part B*, *Part C*, *Part D*. Le prime due sezioni costituiscono il c.d. *Fee-For-Service program* (FFS) e sono destinate alla copertura dei costi, rispettivamente, dei ricoveri ospedalieri e delle attività ambulatoriali e diagnostiche. La parte C, denominata *Medicare Advantage plan* (MA), rappresenta un programma alternativo alle due precedenti sezioni, comportante un maggior livello di copertura sanitaria a fronte di un più elevato contributo di compartecipazione a carico dell'assicurato. La parte D è destinata infine alla copertura dei costi per l'acquisto di medicinali.

L'amministrazione del complesso sistema è affidata in concreto al *Centers for Medicare & Medicaid Services* (CMS), agenzia incardinata presso il Dipartimento della Salute e titolare di un ampio spettro di funzioni di coordinamento, intermediazione e controllo. In particolare, spetta a questa agenzia svolgere attività di mediazione tra il governo federale e gli operatori convenzionati, gestire i processi di pagamento, prevenire il rischio di frodi e, più in generale, sovrintendere, attraverso un apposito Consiglio (*Medicare Board of Trustees*), alla gestione finanziaria del programma.

[283] Per un approfondimento sui quattro meccanismi di compartecipazione alla spesa (*Deductible, Coinsurance, Copayment, Monthly Premiums*) si rinvia a C. A. Cremone, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 22 ss. Rispetto al carattere parziale della copertura fornita, cfr. C. Bassu, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 4.

In ragione del ruolo svolto, il CMS rappresenta dunque il principale destinatario delle raccomandazioni del GAO tese al miglioramento della gestione dei programmi pubblici di assistenza sanitaria.

Nell'ambito del *report High-Risk List 2015*, il programma in questione è esaminato in realtà in due separate sedi, focalizzate l'una sull'amministrazione generale di Medicare e l'altra sulla specifica tematica, corrispondente ad un ammanco di 60 miliardi di dollari, degli *improper payments*, ossia della corresponsione di rimborsi non dovuti o dovuti in misura inferiore a quella in concreto erogata[284].

In entrambe le sezioni il GAO fornisce, alla luce dell'osservazione biennnale, un bilancio complessivo di quanto è stato realizzato e di quanto richiede ancora di esser portato a compimento. La dettagliata analisi è corredata di un'ampia serie di esempi e di puntuali indicazioni indirizzate in larga parte direttamente al CMS ed in misura minore allo stesso Dicastero.

Concentrando l'attenzione sulla prima sezione, il lavoro è strutturato nel seguente modo: esposizione delle ragioni dell'inserimento e del mantenimento del programma nella *High-Risk List*, presentazione delle sfide di breve e di lungo periodo, esame delle iniziative legislative rilevanti (con particolare riferimento, nella fattispecie, all'impatto dell'approvazione del *Patient Protection and Affordable Care Act*), analisi delle più gravi criticità e annessa formulazione di raccomandazioni.

La prima questione affrontata dall'agenzia congressuale, tanto nel lavoro in commento quanto nell'esame di ogni altro programma valutato, attiene dunque alle motivazioni poste alla base dell'inclusione e della permanenza del programma trattato nella lista.

Nel caso di specie, l'agenzia di valutazione motiva la sua decisione, rinnovata sin dal 1990, rilevando le dimensioni, la complessità e la suscettibilità a fenomeni di cattiva amministrazione del programma Medicare. Alle motivazioni generalmente addotte sin dall'anno di introduzione del programma sanitario nella *High-Risk List*, nell'ultimo rapporto presentato il GAO affianca un ulteriore motivo di preoccu-

[284] Le due sezioni del *report* sono rispettivamente rinvenibili in Government Accountability Office (2015), *High-Risk Series*, cit., pp. 342 ss. ed ivi, pp. 359 ss.

pazione, legato alla previsione di un progressivo aumento di spesa connesso sia all'invecchiamento della popolazione (e quindi all'aumento dei soggetti eleggibili per Medicare) sia all'aumento della spesa sanitaria per ogni singolo assistito[285].

Tanto considerato, il GAO è attento inoltre a puntualizzare come i benefici derivanti dal miglioramento della gestione del programma sanitario rilevino su più fronti, operando questi non soltanto a favore dei milioni di beneficiari assistiti e delle loro famiglie, ma anche dei contribuenti che ne permettono il finanziamento e degli operatori sanitari che erogano le prestazioni, nonché a favore delle generazioni future, alle quali sarà necessario assicurare la piena sostenibilità del sistema di assistenza sanitaria pubblica.

Descritto il quadro motivazionale di riferimento, e definiti a seguire una serie di obiettivi a breve e lungo termine, il lavoro prosegue con la trattazione dei principali interventi legislativi in materia. Al riguardo, l'attenzione del GAO è rivolta essenzialmente alla valutazione dell'impatto della riforma sanitaria del 2010 sull'andamento della gestione del programma in esame. Sul punto, il giudizio dell'agenzia appare complessivamente cauto, limitandosi questa a registrare con favore l'introduzione di una serie di incentivi finanziari per gli operatori sanitari finalizzati ad accrescere la qualità e l'efficienza dei servizi Medicare. Pur reputando prematura una valutazione d'impatto dei meccanismi di recente introduzione[286], l'agenzia congressuale non

[285] Una prospettiva analoga è tratteggiata inoltre dal CBO in Congressional Budget Office (2008), *The Long-Term Budget Outlook and Options for Slowing the Growth of Health Care Costs*, cit., dove si legge «The Congressional Budget Office (CBO) projects that the federal Medicare and Medicaid outlays will rise from 4 percent of GDP in 2007 in 12 percent in 2050 and 19 percent in 2082 – which, as a share of the economy, is roughly equivalent to the total amount that the federal government spends today. The bulk of that projected increase in health care spending reflects higher costs per beneficiary rather than an increase in the number of beneficiaries associated with an aging population. The aging of the population, though not the primary factor driving higher government spending in the future, will nonetheless exacerbate fiscal pressures».

[286] Il *Patient Protection and Affordable Care Act,* approvato nel 2010, detta una precisa scansione temporale del percorso di implementazione delle innovazioni previste,

si astiene tuttavia dal sollevare dubbi circa la sostenibilità economica dei medesimi nel lungo periodo.

Il nucleo dello studio del GAO risiede ad ogni modo nell'analisi delle questioni ritenute ancora particolarmente critiche e nella formulazione delle opportune raccomandazioni.

Il primo aspetto considerato ha ad oggetto il ricorso a sistemi di rimborso fondati sulla mera considerazione del volume delle prestazioni erogate, piuttosto che sull'effettivo valore delle stesse. Tornando a ricordare l'introduzione da parte del legislatore riformatore di meccanismi tesi a incoraggiare la prestazione di servizi connotati da qualità ed efficienza, il GAO raccomanda al CMS l'utilizzo di metodi di misurazione affidabili che consentano l'effettiva attuazione di un sistema di pagamento *value-based*.

Il secondo aspetto esaminato attiene invece allo specifico sistema di pagamento utilizzato nell'ambito del piano c.d. *Medicare Advantage* (corrispondente alla parte C del programma). In particolar modo, il GAO riscontra in questa sede delle criticità riconducibili alle pratiche di *diagnostic coding*, ovvero al sistema di traduzione in un determinato codice (rilevante in sede di rimborso del servizio medico prestato) della patologia riscontrata. Di conseguenza, l'agenzia invita il CMS a sviluppare sistemi di raccolta dati che aiutino a fornire informazioni aggiuntive, circa i servizi concretamente offerti ai pazienti, rispetto alle informazioni normalmente desumibili dal solo codice assegnato.

In relazione al medesimo ambito, il GAO accoglie inoltre positivamente l'introduzione in sede di riforma di un meccanismo premiale consistente nel pagamento di un *quality bonus* a favore degli operatori sanitari posti al vertice di una classifica formata in base alla qualità dei servizi forniti e al grado di soddisfazione espresso dagli assistiti[287].

Il terzo aspetto affrontato pone l'attenzione sugli effetti generati dalle scelte di politica sanitaria sui beneficiari delle prestazioni. Con particolare riferimento ai soggetti portatori di gravi infermità ma de-

che ha di fatto posticipato la piena operatività di alcune di esse sino all'anno 2014. V. C. A. Cremone, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 59 ss.

[287] V. PPACA, Sec. 3201.

tentori di scarse risorse, l'agenzia di valutazione rileva come la comprensione del modo in cui tali soggetti assumono decisioni e l'individuazione delle informazioni utili ad aiutare questi a ricorrere ai fornitori delle più appropriate cure mediche possa condurre a considerevoli risparmi sia per gli assistiti che per i contribuenti.

Il quarto ambito trattato attiene alla gestione delle pratiche contrattualistiche da parte del CMS. A tal proposito, il GAO registra il superamento di una significativa parte delle lacune precedentemente riscontrate in punto di vigilanza grazie alla previsione di nuove forme di controllo interno e al rafforzamento delle procedure di controllo preesistenti.

La quinta ed ultima parte è rivolta nuovamente al miglioramento della qualità delle cure fornite. Nello specifico, se per un verso l'ente di valutazione prende atto dei progressi conseguiti grazie all'attuazione delle raccomandazioni nel tempo formulate dal GAO, dall'*Institute of Medicine* e dal Congresso, d'altro canto l'organismo valutatore incoraggia il Dipartimento della Salute a sviluppare accurati sistemi di monitoraggio del livello di qualità delle prestazioni erogate. Tra questi, il GAO promuove l'utilizzo di registri (c.d. *clinical data register*) che consentano inoltre ai medici di ricavare informazioni utili dal confronto dei dati forniti dai colleghi. Allo stesso modo, l'agenzia raccomanda lo sviluppo di rigorosi sistemi di controllo della qualità delle cure dedicate alle fasce più vulnerabili della popolazione, quali quelle destinate agli anziani ospitati presso case di cura e centri di degenza.

Come precisato sopra, alla grave problematica degli *improper payments* è dedicata una separata trattazione. Non approfondendo oltre l'analisi, è opportuno tuttavia rilevare il ricorso in questa sede ai cinque criteri (*Leadership Commitment, Capacity, Action Plan, Monitoring, Demonstrated Progress*) esaminati in precedenza[288] e il relativo giudizio del GAO di totale soddisfazione del primo di questi e di parziale soddisfazione dei restanti quattro.

Ad ogni modo, l'analisi condotta permette di formulare delle prime considerazioni.

[288] V. *supra*, § 2.

A livello metodologico emerge anzitutto il carattere dettagliato delle valutazioni del GAO, nonché la costante attenzione dell'ente verso la motivazione delle sue posizioni. Appare in particolar modo frequente il ricorso ad un approccio casistico, sia nella presentazione di esempi concreti di progressi conseguiti che nella prospettazione di nuove soluzioni percorribili.

Quanto alla portata dell'attività valutativa dell'agenzia congressuale, il lavoro esaminato consente di apprezzare la funzioni di raccordo svolta dal GAO, capace di convogliare gli sforzi dei rami legislativo ed esecutivo verso il graduale conseguimento di obiettivi precisi e condivisi.

Nella fattispecie, risulta senz'altro significativo l'allineamento dell'impegno profuso dal Congresso e dall'amministrazione sanitaria, dietro l'incessante esortazione dell'agenzia di valutazione, verso la realizzazione di un sistema di assistenza sanitaria pubblica improntato a criteri di qualità ed efficienza. Tanto le innovazioni legislative esaminate nel rapporto, quanto i progressi conseguiti in sede amministrativa, seppur non ancora pienamente soddisfacenti, testimoniano in ogni caso la comune volontà delle istituzioni statunitensi di garantire un sistema sanitario pubblico di sempre maggiore qualità contenendone al contempo l'impatto economico.

Allo stesso modo, la continuità, l'accuratezza e la pervasività del lavoro del GAO, primariamente teso ad ampliare il panorama cognitivo dei suoi fruitori, dimostrano l'importanza di quest'ente nel supportare le istituzioni nella definizione e nella attuazione di una politica sanitaria fondata sulla conoscenza[289].

4. La valutazione del programma Medicaid nell'ambito della High-Risk List 2015

L'analisi del programma Medicaid nell'ambito del rapporto High-Risk List 2015 segue la medesima ripartizione adottata per la trattazio-

[289] Trascendendo l'ambito strettamente sanitario, il tema del ruolo della conoscenza nell'adozione e nell'attuazione delle decisioni pubbliche è scandagliato in *Conoscenza e democrazia*, Consiglio Regionale della Lombardia, Milano, 2010.

ne del programma sopra esaminato. L'agenzia di valutazione affronta infatti in due distinte sezioni le questioni concernenti l'amministrazione generale del programma e la problematica specifica degli *improper payments*[290].

L'esposizione dei contenuti del *report* impone tuttavia il previo chiarimento dei caratteri fondamentali del programma oggetto di studio.

Istituito nel 1965, Medicaid garantisce assistenza sanitaria pubblica a soggetti indigenti e contestualmente appartenenti a determinate categorie (quali, ad esempio, donne in gravidanza, soggetti con figli a carico e anziani bisognosi di servizi assistenziali di lungo termine non coperti da Medicare).

Il funzionamento di Medicaid prevede, analogamente a quanto avviene per Medicare, il rimborso delle prestazioni erogate dai medici e dalle strutture aderenti al programma. Di fondamentale importanza è tuttavia la scissione, non riscontrabile nell'altro programma, tra sostegno finanziario, fornito in maniera congiunta a livello federale e statale, e gestione concreta, affidata direttamente ed esclusivamente agli Stati.

Il contributo finanziario del governo federale si aggira intorno ad una media del 57% delle spesa complessivamente sostenuta dal singolo Stato[291]. Al livello federale è rimessa inoltre, attraverso l'operato del *Centers for Medicare and Medicaid Services* (CMS), la determinazione dei criteri generali di eleggibilità, la previsione di requisiti di qualità dei servizi e il monitoraggio delle gestioni statali del programma.

La concreta amministrazione del programma spetta dunque ai singoli Stati, abilitati a definire nel dettaglio i criteri di eleggibilità ed,

[290] Le due sezioni del rapporto sono rinvenibili in Government Accountability Office (2015), *High-Risk Series*, cit., pp. 366 ss. ed ivi, pp. 380 ss.

[291] L'entità del finanziamento federale varia di Stato in Stato in ragione di una specifica percentuale, denominata *Federal Medical Assistance Percentage* (FMAP). Il più influente dei criteri determinanti il calcolo della percentuale federale è rappresentato dal livello statale di reddito *pro capite*. Cfr. https://www.medicaid.gov/medicaid-chip-program-information/by-topics/financing-and-reimbursement/financing-and-reimbursement.html.

eventualmente, a prevedere livelli assistenziali e margini di accesso più ampi di quelli prescritti dal legislatore federale. Merita di essere riportato che, sebbene la legge istitutiva prevedesse la libera partecipazione al programma, tutti gli Stati hanno gradualmente aderito ad esso.

Medicaid fornisce assistenza a circa 65 milioni di beneficiari, per una spesa complessiva superiore a 500 miliardi di dollari[292].

Tra le componenti fondamentali del disegno riformatore del 2010 figura l'espansione del programma in esame, ossia la subordinazione dell'accesso ad esso, in una particolare circostanza, al solo possesso del requisito reddituale. In concreto, la riforma sanitaria firmata dal Presidente Obama accorda l'automatica eleggibilità, indipendentemente dall'appartenenza ad una della categorie protette normalmente ammesse al programma, ai soggetti titolari di un reddito attestato al di sotto del 133% del livello di povertà predefinito a livello federale[293].

La Corte Suprema ha avuto tuttavia modo di affermare il carattere volontario dell'adesione al progetto di espansione da parte degli Stati e, dunque, la facoltà di questi di continuare ad applicare le regole di eleggibilità anteriforma. In forza di tale orientamento, attualmente soltanto ventinove dei cinquanta Stati della Federazione, oltre al Distretto federale di Columbia (Washington D.C.), applicano la disciplina di nuova introduzione[294].

[292] Dati riferiti al 2014. Nello specifico, la spesa stimata è pari a 508 miliardi di dollari, di cui 304 finanziati dal governo federale. Cfr. Government Accountability Office (2015), *High-Risk Series*, cit., p. 366.

[293] Il livello reddituale di povertà, noto come *Federal Poverty Level* (FPL), è fissato annualmente dal Dipartimento della Salute. Occorre sottolineare che il limite del 133% del livello di povertà rappresenta una soglia minima, restando nella discrezionalità degli Stati la facoltà di stabilire un limite più elevato, così da ampliare ulteriormente l'operatività del programma entro i propri confini territoriali. Per una più dettagliata illustrazione del progetto di espansione si rinvia a C. A. Cremone, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 39 ss.

[294] Il contenzioso costituzionale intorno alla riforma sanitaria è copioso ed in continua evoluzione. Ad ogni modo, l'aspetto in questa sede trattato è deciso nella sentenza *National Federation of Indipendent Business v. Sebelius*, emessa il 28 giugno 2012.

Tanto premesso, è ora più agevole comprendere la ragione dell'inclusione di Medicaid nella *High-Risk List*. L'introduzione del programma sanitario nella lista risale al 2003, motivata sin da allora dal GAO dalle sue dimensioni, dalla pluralità di programmi statali e da dubbi circa l'adeguatezza del sistema di controllo della gestione finanziaria. In ragione dell'espansione determinata in sede di riforma, peraltro, nel rapporto in commento si evidenzia fermamente un inasprimento delle originarie ragioni, con particolare riferimento al numero degli iscritti e alle differenze intercorrenti tra gli Stati.

Soddisfatto il profilo motivazionale, il prosieguo del lavoro verte come di consueto intorno allo studio degli elementi di maggiore criticità e alla formulazione delle relative raccomandazioni. Queste ultime risultano accomunate, nella sezione in esame, dal costante richiamo alla necessità di risolvere l'asimmetria informativa esistente tra Stati e Governo federale a causa della mancanza di un serio sistema di raccolta e condivisione di dati.

Conseguentemente, destinatari delle raccomandazioni di volta in volta formulate dal GAO sono il Dipartimento della Salute e, più frequentemente, il CMS, chiamati alla aggregazione ed elaborazione dei dati raccolti dai singoli Stati.

A conferma di quanto anticipato, il primo elemento affrontato dal rapporto attiene all'esigenza di monitorare e valutare, al fine di migliorarne la qualità, l'erogazione a livello statale di determinate tipologie di servizi (quali cure odontoiatriche, assistenza psicologica e servizi di prevenzione) forniti in maniera non ancora appropriata e, di conseguenza, suscettibili anche di generare un innalzamento delle spesa sanitaria futura.

Il secondo elemento trattato attiene invece all'esigenza di garantire maggiore trasparenza nella gestione finanziaria dei programmi statali Medicaid. In particolare, il GAO pone l'attenzione sulla tendenza degli Stati a ricorrere, in particolari circostanze, a peculiari fonti di finanziamento al fine di assicurare la copertura della quota di loro spettanza. Tra queste fonti desta preoccupazione la tendenza di sottoporre a tassazione gli stessi operatori sanitari coinvolti nel programma, a causa del possibile rischio che una simile pratica possa creare un incentivo per gli

Stati a sovrarimborsare, con finalità "premiali" e con mezzi in larga parte provenienti dal governo federale, gli operatori che contribuiscono in misura maggiore al finanziamento. Al fine di evitare un surrettizio spostamento della contribuzione statale sul piano federale, il GAO sollecita quindi un'accurata rilevazione, ad opera del CMS, di dati relativi ai meccanismi di finanziamento adoperati dagli Stati.

Il terzo aspetto esaminato muove dall'incongruenza riscontrata dall'agenzia congressuale tra i dati in possesso del CMS riguardanti le complessive spese statali e i dati relativi alle richieste di pagamento avanzate dai singoli fornitori in ciascuno Stato. Alla luce di questo, il GAO torna a rimarcare l'importanza di un complesso di dati coerenti, affidabili e rigorosi, evidenziandone per di più l'utilità in termini di rafforzamento del controllo, garanzia dell'integrità finanziaria del programma e apprendimento dei decisori pubblici chiamati a intervenire su Medicaid.

Il quarto aspetto affrontato è incentrato sul particolare sistema in base a cui gli Stati sono chiamati ad effettuare pagamenti, avvalendosi dei fondi di derivazione federale, nei confronti di determinate organizzazioni (c.d. *managed care organizations*) in misura proporzionale al numero di iscritti serviti da ciascuna di esse. Al fine di agevolare il monitoraggio del sistema, la legislazione federale impone agli Stati di rilevare e trasmettere al CMS informazioni relative sia ai servizi concretamente erogati da queste organizzazioni sia alla metodologia specificamente utilizzata per determinare l'ammontare dei pagamenti effettuati. Tuttavia, la problematica riscontrata dal GAO riguarda la scarsa qualità del lavoro svolto dall'agenzia ricevente, con particolare riferimento alla verifica delle correttezza delle percentuali di pagamento applicate dagli Stati. In considerazione del significativo impatto economico del meccanismo, ammontante a 169 miliardi di dollari nel 2014, l'agenzia di valutazione raccomanda la massima accuratezza nel monitoraggio svolto dal CMS.

Non è sottratta all'esame del GAO, inoltre, la facoltà del Dipartimento della Salute di destinare fondi al finanziamento di progetti statali di sperimentazione di nuovi approcci nella erogazione dei servizi Medicaid. A giudizio dell'agenzia congressuale, nel far questo

l'amministrazione sanitaria non rispetterebbe il requisito legislativo della c.d. *budget neutrality* dei progetti sovvenzionati, ossia della inidoneità di questi ad aumentare la spesa federale. Nello specifico, il GAO rileva un atteggiamento particolarmente flessibile da parte dell'amministrazione finanziatrice, incline a consentire agli Stati di innalzare nel tempo il limite di spesa originariamente previsto in sede di approvazione del progetto. Pertanto, l'agenzia di valutazione insiste sulla necessità di richiedere maggiore trasparenza al Dipartimento della Salute nell'approvazione di progetti sperimentali e nella copertura di eventuali spese sopravvenute.

L'ultimo aspetto analizzato muove dalla constatazione in base a cui solo una ridottissima percentuale di beneficiari, tra cui soprattutto soggetti bisognosi di servizi assistenziali di lungo termine, concorre in realtà a determinare una considerevole parte della spesa complessivamente sostenuta per Medicaid. A definitiva riprova di quanto precedentemente sostenuto, il GAO torna a raccomandare la rilevazione di dati necessari a comprendere le ragioni di una tale sproporzione e, ad ogni modo, a garantire che la qualità delle cure in questi casi fornite sia effettivamente commisurata all'elevato livello di spesa sostenuta.

All'analisi delle criticità amministrative fa seguito la sezione appositamente dedicata alla problematica degli *improper payments*, nell'ambito della quale il giudizio reso dal GAO è di parziale soddisfazione di tutti e cinque i criteri (*Leadership Commitment, Capacity, Action Plan, Monitoring, Demonstrated Progress*) trattati in precedenza[295].

Confermato il carattere dettagliato del lavoro svolto dal GAO, già riscontrato nell'analisi del rapporto su Medicare, le ulteriori osservazioni indotte dalla sezione approfondita sono inevitabilmente incentrate sul costante richiamo alla necessità di dati.

È importante sul punto sottolineare che, nell'ambito della sezione in argomento, la stringente necessità di informazioni è ricondotta dall'agenzia congressuale, in modo espresso e frequente, sia ad esi-

[295] V. *supra*, § 2.

genze di *oversight* che ad esigenze di *policy making*[296]. La sensibilità in tal modo dimostrata dal GAO dà efficacemente prova del peso che la disponibilità di informazioni – rigorose, imparziali e chiare – riveste nell'architettura istituzionale nordamericana. Tale caratteristica riflette a sua volta l'essenza propria dei c.d. "parlamenti analitici" – categoria entro la quale il Congresso statunitense è collocato a pieno titolo – investiti, oltreché della tradizionale funzione legislativa, di una fondamentale funzione informativa, necessaria ai fini tanto dell'elaborazione pre-legislativa quanto della sorveglianza post-legislativa sull'amministrazione[297].

5. *Considerazioni conclusive*

L'osservazione del contegno in concreto assunto dal GAO in relazione ad un caso specifico rende più agevolmente l'idea dei caratteri del lavoro svolto dall'agenzia congressuale e, in termini più generali, del ruolo che la pratica valutativa riveste nel contesto statunitense.

L'inclusione dei programmi di assistenza sanitaria pubblica nel programma di massima priorità del GAO rivela anzitutto la disponibilità di un apparato strumentale ampio e diversificato, di volta in volta azionato in maniera commisurata alla gravità della situazione e alla rilevanza del settore oggetto d'analisi.

[296] Tra tutti, basti considerare i seguenti passaggi: «A key challenge to federal oversight is the lack of accurate, reliable, and timely data at the federal level needed to oversee the diverse and complex state Medicaid programs»; «CMS does not collect accurate and complete data […], which makes it difficult for CMS and federal policymakers to oversee the program and assess the need for making changes».

[297] G. Regonini, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 2012, p. 80, intravede nel caso statunitense «un netto ridimensionamento della fase centrale del *lawmaking*, nella quale avvengono le votazioni per la formale approvazione delle leggi, a vantaggio sia dell'apprendimento pre-legislativo, sia dell'*oversight* post-legislativo. […] In altre parole, a diminuire sensibilmente è il peso relativo che l'approvazione formale delle leggi ha nei parlamenti analitici, rispetto ai parlamenti che, come quello italiano, continuano a identificare il loro ruolo esclusivamente con riferimento a questa funzione».

L'elevato livello di attenzione rivolta ai programmi sanitari pubblici, certamente rilevanti tanto sul piano della natura delle prestazioni fornite quanto sul piano dell'impatto economico comportato, dà infatti prova della capacità dell'agenzia di graduare l'intensità della sua azione in ragione della sensibilità degli interessi tutelati. Tra questi, tuttavia, la garanzia del corretto impiego del gettito fiscale, testimoniata dal frequente richiamo all'efficienza dei servizi medici erogati, rappresenta senz'altro l'interesse nei confronti del quale il GAO dimostra il più alto grado di sensibilità[298].

In entrambe le sezioni esaminate si manifesta inoltre tanto l'estensione tematica e temporale dei lavori svolti quanto il carattere dettagliato delle valutazioni condotte dall'agenzia del Congresso, attenta a scandagliare nel dettaglio ogni singola causa di criticità del settore di intervento federale considerato.

L'ampiezza del raggio d'azione dell'agenzia, combinata alla capacità di questa di analizzare a fondo lacune e rischi di ogni singolo programma federale, trova peraltro conferma, sempre in relazione al settore sanitario, nelle disposizioni attraverso cui il legislatore riformatore del 2010 affida al GAO valutazioni relative ad aspetti estremamente specifici dell'offerta sanitaria pubblica, che spaziano dalla qualità dei servizi forniti nelle case di cura alla verifica della qualità delle cure prestate ai soggetti sottoposti a dialisi[299].

Dalle sezioni esaminate emerge ancora la pluralità dei destinatari delle valutazioni del GAO, contestualmente fruibili dal Congresso e dal ramo Esecutivo, oltreché da ogni singolo cittadino-contribuente statunitense. A questo carattere è connessa peraltro la già evidenziata

[298] A riprova della massima tutela riservata agli interessi dei contribuenti, in Government Accountability Office (2015), *Government Efficiency and Effectiveness*, cit., p. 35, si legge: «As the fiscal pressures facing the government continue, so too does the need for executive branch agencies and Congress to improve the efficiency and effectiveness of government programs and activities. Our recommendations provide a significant opportunity to improve the government fiscal position, better serve the public, and make government programs more efficient and effective. We will continue to work with Congress to monitor and draw attention to these important issues».

[299] Il riferimento è a PPACA, Secc. 6107, 7103, 10336.

funzione di raccordo implicitamente svolta dall'agenzia congressuale, in grado di condurre legislazione ed amministrazione, attraverso un susseguirsi incessante di segnalazioni e suggerimenti, verso il graduale conseguimento di precisi obiettivi.

Il provvedimento legislativo, rappresentato nel caso affrontato dal *Patient Protection and Affordable Care Act*, si pone al centro del rapporto appena descritto, in quanto prodotto e al contempo termine di riferimento della costante attività di valutazione svolta dal GAO.

Quanto invece alle più ampie considerazioni in merito alla portata dalla pratica valutativa nel contesto nordamericano, il caso esaminato dimostra efficacemente la duplice natura, finanziaria e non finanziaria, dei vantaggi derivanti dalla attività di valutazione[300].

All'evidente prevenzione di un inadeguato impiego delle risorse derivanti dalla fiscalità generale, si aggiunge infatti, sul piano dei benefici non economici, per un verso la garanzia dell'*accountability* del governo federale e, per altro verso, la produzione di conoscenza utile alle istituzioni (c.d. *usable knowledge*) per focalizzare aspetti problematici, individuare soluzioni e sondare nuove opportunità[301].

Il quadro che complessivamente ne deriva, soprattutto alla luce della massima attenzione riservata dal GAO al possesso di informazioni e dati nell'ambito della seconda sezione analizzata, raffigura dunque un sistema istituzionale in cui il peso attribuito nel panorama europeo alla legittimazione elettorale da un lato, e all'assetto ideologico dall'altro, risulta sensibilmente ridimensionato al cospetto del peso viceversa attribuito alla disponibilità di conoscenza nello scenario americano. Nel panorama che è in definitiva tratteggiato, infatti, è la disponibili-

[300] V. *infra*, cap. VII. La produzione di *Financial benefits* e *Nonfinancial benefits* è inoltre trattata in D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office,* cit., pp. 124 ss.

[301] In punto di ricadute non economiche dell'attività valutativa, si segnalano i seguenti *working papers*: G. Regonini, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università degli Studi di Milano, 2004, n. 3; A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università degli Studi di Milano, 2008, n. 3.

tà di informazioni rivelatrici dei risultati conseguiti dalle istituzioni a legittimare in concreto queste, così come è la disponibilità di elementi seri, obiettivi e imparziali a supportare le stesse nell'adozione e nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Capitolo VII
Attuazione ed efficacia della valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America

Matteo Di Gregorio

1. la *POLICY EVALUATION* quale attività centrale dei *WATCHDOGS* del congresso – 1.1 I benefici apportati dal *GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE* al sistema di *POLICY ANALYSIS* statunitense - 1.2 il ruolo degli altri *WATCHDOGS* - 2. i valori e le caratteristiche di fondo della *POLICY EVALUATION*: la pubblicità dei risultati - 2.1 segue: l'imparzialità (*NONPARTISANSHIP*) - 3. il ruolo fondamentale dei *THINK TANKS* nel dibattito sulle politiche pubbliche degli stati uniti - 4. a cosa serve la valutazione delle politiche pubbliche negli stati uniti? - 4.1 l'effettivo impatto della *POLICY ANALYSIS* sul potere legislativo - 4.2 la valutazione delle politiche pubbliche e i suoi riflessi sulla concezione americana della democrazia

1. *La* policy evaluation *quale attività centrale dei* watchdogs *del Congresso*

Negli Stati Uniti la materia dell'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche non costituisce il fulcro specifico di strutture tecniche a sostegno del Legislativo o dell'Esecutivo né appare tra i profili professionali richiesti dall'amministrazione.

Tuttavia, la complessità dei problemi di rilevanza pubblica e il crescente bisogno di informazioni provenienti da tutti i livelli della società rendono rilevante la valutazione delle politiche pubbliche, in particolare al fine di rafforzare l'attività di *decision-making*.

Questa "attività" gioca un ruolo fondamentale nell'esercizio del *legislative oversight* da parte del Congresso federale.

In particolare, gli elementi che rendono effettiva tale funzione, esercitata, come visto, dal Parlamento statunitense nei confronti dell'esecutivo all'interno di un sistema di *checks and balances* – in cui, quindi, il Legislativo non è posto su un piano superiore rispetto al Governo, ma anzi si dice eserciti un *horizontal accountability*[302] –, sicu-

[302] Per *horizontal accountability* si intende il controllo esercitato dalle istituzioni, in particolare dal Legislativo – e dalle agenzie anti-corruzione – sugli abusi commessi

ramente sono la presenza di un *whatchdog* autonomo ma saldamente ancorato al Legislativo e un *know-how* di esperti che produca prodotti altamente qualificati, affidabili e imparziali, soprattutto in materia di analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Inoltre, è necessario che il *whatchdog* debba essere totalmente indipendente dall'Esecutivo e il più possibile vicino alla totalità dei rappresentanti dei cittadini votanti-contribuenti[303].

Dunque, il Congresso degli Stati Uniti si è dotato di proprie agenzie in grado di svolgere un imponente lavoro di *policy analysis*, di *policy evaluation* e altresì di *performance evaluation*[304].

dalle agenzie pubbliche e dai rami del Governo; v. R. Pelizzo, *Government accountability and legislative oversight*, in http://works.bepress.com/riccardo_pelizzo/50/, Novembre 2013, p. 3.

303 *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa - Programma delle Ricerche 2010 Consiglio Regionale*, a cura di A. Colombo in http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/analisi-e-ricerche/DettaglioApprofondimento/ricerche/istituzionale/conoscenza-e-democrazia-il-consiglio-regionale, Milano, novembre 2010, pp. 43-45.

304 Dalla *National Performance Review* – avviata dal vicepresidente Al Gore nel 1993 e cristallizzata dal *Government Performance and Results Act* dello stesso anno – in poi, la valutazione della *performance* dell'Amministrazione statunitense viene realizzata tenendo conto più della capacità di risolvere problemi di rilevanza collettiva che del perseguimento dell'efficienza nello svolgimento delle funzioni amministrative (National Performance Review, *Improving Program Design*, 1993. Nello specifico, il ciclo virtuoso americano consiste in una serie di passaggi. Il primo di questi è l'individuazione e l'inquadramento di un problema, ossia di un disallineamento tra le aspettative e la realtà. Configurare, poi, un *set* di possibili soluzioni – qui entra in gioco il CRS – da suggerire all'organo politico. Una volta approvato un programma, è compito del GAO verificare le scelte concordate dall'esecutivo con le agenzie amministrative – risorse, risultati attesi, tempi e indicatori per la verifica. Successivamente, il GAO interviene nuovamente per verificare i risultati delle valutazioni condotte dal Governo sulle *performance* delle amministrazioni coinvolte nell'implementazione e, nei casi critici, rivolge delle raccomandazioni all'esecutivo con l'intento o di colmare le lacune di *managment*, o di ridurre gli sprechi o di ridisegnare integralmente il programma. Se le amministrazioni oppongono immotivatamente resistenze, il Congresso taglia i fondi. Oggi, tutti i siti dei ministeri e delle agenzie federali raccolgono accurati database con l'elenco dei programmi intrapresi e con l'indicazione specifica dei risultati conseguiti.

Pertanto, la verifica del buon funzionamento della macchina amministrativa è fondamentale anche per il legislativo, per dare sostanza alla funzione di *oversight* e di *horizontal accountability*.

1.1 I benefici apportati dal Government Accountability Office *al sistema di* policy analysis *statunitense*

Il *Government Accountability Office* è l'agenzia che assiste il Parlamento statunitense nel monitoraggio costante dell'Esecutivo (c.d. *oversight*) con un'ampiezza di poteri tale da qualificarlo come il più importante *watchdog* dei parlamenti internazionali[305].

Come detto, negli Stati Uniti l'attività di *policy evaluation*, ma più in generale di *policy analysis*, è compresa, almeno secondo il progetto iniziale, nell'ambito del *legislative oversight*, il quale, per essere credibile, deve essere esercitato da un organo che sia, oltre che indipendente dall'esecutivo, «il più possibile vicino alla totalità dei rappresentanti dei cittadini-elettori-contribuenti»[306]. Inoltre, la valutazione delle politiche pubbliche è una funzione indispensabile affinché il Congresso americano abbia la concreta possibilità di ridisegnare le politiche pubbliche in modo efficace ed efficiente[307].

Nell'ottica statunitense, infatti, non importa se il Governo rappresenta la maggioranza di chi lo ha votato: i soldi che spende sono pubblici e quindi appartengono anche a chi non lo ha scelto.

Il GAO, pertanto, può qualificarsi quale struttura di controllo che, a differenza delle Corti dei Conti europee, le quali sono magi-

[305] D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti. Il Government Accountability Office*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 118.

[306] Cit. G. Regonini, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 54.

[307] Non è un caso che il Congresso degli Stati Uniti sia considerato uno degli esempi più efficaci di parlamento "trasformativo", ossia di parlamento capace di incidere notevolmente sul *policy making* attraverso proprie proposte di legge o modifiche a iniziative presidenziali.

strature indipendenti, ha relazioni continue e costanti con il legislativo[308]. Ad esso, infatti, è attribuita la funzione di *watchdog* delle risorse pubbliche contro il rischio di errori dell'esecutivo nell'attuazione dei provvedimenti[309].

Attraverso tale rapporto fiduciario, quest'organo rimane autonomo nei confronti dell'esecutivo, mantenendo invece un forte raccordo con il Congresso – il "mandante" delle indagini, e non semplicemente il destinatario – attraverso le commissioni permanenti[310].

308 Un sistema, come quello statunitense, più articolato, che vede l'utilizzo di raccomandazioni verificate e concordate con l'amministrazione, se continuamente monitorato, probabilmente è il migliore esempio al mondo. Oltretutto, bisogna considerare che il Congresso americano, non avendo mai allentato il legame con il proprio *Comptroller*, considerandolo, anzi, il suo *watchdog*, riesce a utilizzare le valutazioni del GAO integrandole nelle normali attività delle commissioni e dell'aula. Laddove, invece, il legislativo ha delegato totalmente la funzione di *oversight* agli *auditor*, sottolineandone la totale indipendenza, esso si è sentito espropriato dell'estensione delle attività di questi ultimi alla valutazione delle politiche e in qualche modo cerca di recuperare il contatto diretto con questo tipo di competenze. La Florida, ad esempio, ha separato la funzione di valutazione dall'*audit* finanziario per riportarla *in house* attraverso agenzie sottoposte al controllo diretto del parlamento (v. *supra* §4, cap. V).

309 Il risultato elettorale costituisce un altro fattore che giustifica l'*oversight* dei *lawmakers* sulla burocrazia americana. Infatti, collaborando con le agenzie federali alla individuazione dei difetti e delle iniquità dei programmi dell'esecutivo, i membri del Congresso ottengono un potenziale *bonus* alle elezioni. I membri delle *committees* e le *subcommittees* ricevono molta attenzione dalla stampa e dalle altre agenzie quando selezionano i programmi da sottoporre ad *oversight*. Un altro fattore alla base di una maggiore attenzione per l'*oversight* è la grande preoccupazione pubblica sui vari problemi o sugli eventi di larga scala. La crescente preoccupazione del cittadino in relazione all'efficienza della spesa pubblica ha condotto le *committees* a dedicare risorse considerevoli alla verifica degli sprechi e delle inefficienze nei programmi federali, con l'obiettivo di modificare o di eliminare le agenzie o i programmi che siano duplicati oppure che non funzionino; v. W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, in www.crs.gov, 22 febbraio 2010, pp. 15-16.

310 V. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson, L. Von Trapp, *Legislative oversight and government accountability: a world perspective*, in http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/09/25/000334955_20080925054415/Rendered/PDF/456270PUB0Box3101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf, Washington, 2008. Questo stretto raccordo con il "committente" è un altro elemento fondamentale della valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti. Il

Negli Stati Uniti, questa funzione è andata oltre le questioni di legittimità formale, assorbendo anche veri e propri giudizi di valore sostanziale circa gli interventi dei governi: i soldi dei contribuenti sono anche spesi bene?

Ciò accade perché, anche se è vero che spetta alla maggioranza parlamentare la scelta degli obiettivi da perseguire con la legislazione e che l'Esecutivo debba poi attuare queste decisioni, compete pur sempre alla totalità del Parlamento la verifica degli effettivi risultati conseguiti dal Governo[311].

Il GAO apporta notevoli vantaggi al sistema americano di *decision-making*, che possono essere distinti in *financial benefits* – tra i quali si annoverano la riduzione delle spese del governo, l'incremento dei redditi, la riallocazione dei fondi di finanziamento – e *nonfinancial benefits* – quali ad es., il miglioramento dei servizi per il pubblico, il cambiamento di statuti e regolamenti, ecc.[312].

Affinché i suddetti vantaggi vengano prodotti, è necessario che le amministrazioni e le agenzie federali seguano le *recommendations* del GAO, il quale ha proprio tale compito. Pertanto, nei suoi rapporti annuali, il GAO indica le *past recommendations implemented*, rappresentate dalla percentuale di attuazione delle raccomandazioni prodotte nei quattro anni precedenti un determinato anno fiscale (il 79% nel 2015). L'incidenza del GAO sull'attività delle amministrazioni e sul funzionamento dei programmi e dei servizi, inoltre, è dimostrata

Congresso, attraverso la precisa identificazione di commissioni che fungano da raccordo con l'assemblea, garantisce l'effettivo rispetto delle priorità del parlamento da parte dell'agenzia e l'individuazione di soggetti che facciano da parafulmine quando i risultati di analisi e valutazioni scontentano tutti.

311 «Se è vero che siamo tutti sulla stessa barca, spetta alla maggioranza decidere dove andare, spetta all'esecutivo decidere con quale rotta, ma poi spetta a tutti i passeggeri sapere dove siamo davvero finiti» in *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, a cura di A. Colombo, cit., p. 46.

312 Cfr. U.S. Government Accountability Office, *Fiscal Year 2016 Performance Plan*, in http://www.gao.gov/assets/670/669240.pdf.

dall'elevato quantitativo di richieste di studi e valutazioni che il GAO riceve ogni anno[313].

Oltretutto, il GAO ha dichiarato di aver fatto risparmiare grazie al suo lavoro oltre 74 milioni di dollari in un anno, con un ritorno di circa 134 dollari per ogni dollaro investito in tale struttura[314], giustificando così la sua esistenza agli occhi del contribuente americano.

Ancora più interessante è l'attività di valutazione svolta dal GAO a seguito di clausole *sunset* facoltativamente inserite nelle leggi. Difatti, se una legge contiene tale clausola, alla scadenza di un determinato programma una eventuale proroga può essere approvata solo se la ricerca valutativa del GAO dimostri che sono stati raggiunti i risultati attesi.

Ovviamente, maggiore sarà la velocità del GAO nel consegnare i suoi *report* maggiore sarà anche la probabilità che vengano utilizzati dal suo committente (il Congresso). Per rilevare la tempestività dei suoi prodotti, il GAO rileva il grado di *customer satisfaction* attraverso un apposito questionario elettronico.

È di immediata evidenza, dunque, come il ruolo del *Government Accountability Office* nell'ambito della *policy analysis* sia così rilevante ed effettivo da far sì che tale organismo si ponga al di là del mero *oversight* post-legislativo, muovendo verso una vera e propria riorganizzazione dei programmi e dei servizi negli Stati Uniti[315].

313 Non è un caso che il GAO gestisca una media di 1800 raccomandazioni all'anno, dirette soprattutto al Dipartimento della Difesa, al Dipartimento per la Sicurezza Nazionale, al Tesoro e al Dipartimento della Salute, e che occupi circa 3.055 dipendenti; v. U. S. Government Accountability Office, *Fiscal Year 2016 Performance Plan*, cit.

314 V., per l'anno 2015, U.S. Government Accountability Office, *Government Efficiency and Effectiveness: Implementing GAO Reccomendations Can Achieve Financial Benefits and Strengthen Government Performance*, in http://www.gao.gov/assets/680/674767.pdf.

315 D. Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti. Il Government Accountability Office*, cit., n. 1/2012, p. 126.

1.2. Il ruolo degli altri watchdogs

Il *Congressional Research Service*, invece, ha il compito di custodire la "memoria storica", cioè la conoscenza di temi trattati in precedenza dal Congresso, delle iniziative prese, del loro successo, del riscontro dell'opinione pubblica e degli altri parlamentari.

Il CRS, proprio in funzione del suo ruolo esclusivo di *policy consultant* del Congresso, non ha alcun interesse alla pubblicazione e diffusione delle sue analisi e valutazioni.

A differenza del GAO, il CRS svolge la sua attività nella fase iniziale del procedimento legislativo, dal momento in cui un tema viene posto al centro dell'agenda congressuale. Il suo *modus operandi* consiste nel valutare, *ex ante* e in modo più distaccato possibile, i benefici e gli svantaggi derivanti dalla adozione o meno di specifici interventi.

L'altra importante agenzia congressuale, il *Congressional Budget Office*, tende a sovrapporre parzialmente la sua attività a quella del CRS. Tuttavia, il CBO ha una maggiore autonomia nel decidere gli argomenti dell'analisi e persegue il fine della più ampia diffusione di tutti i suoi rapporti di ricerca.

Molto probabilmente, il CBO rappresenta il miglior esempio di analisi obiettiva e imparziale all'interno di un ambiente altamente *partisan* come quello del Congresso.

2. I valori e le caratteristiche di fondo della policy evaluation*: la pubblicità dei risultati*

Alla luce di quanto esposto nel presente lavoro, è di immediata evidenza come nell'esercitare la funzione di valutazione delle politiche pubbliche gli Stati Uniti diano un rilevo centrale proprio al principio della massima trasparenza.

Questo valore è perseguito, in primo luogo, attraverso la pubblicazione di tutti i *reports* del GAO, delle audizioni, delle testimonianze e delle repliche delle amministrazioni, in modo che chiunque sia interessato possa giudicare e utilizzare tali prodotti. Alcuni direbbero

che negli USA la valutazione delle politiche pubbliche produca *usable knowledge*[316].

Difatti, le valutazioni del GAO, decorsi trenta giorni dal momento in cui il Congresso le riceve, devono essere segnalate al pubblico attraverso diversi canali: comunicazioni ai media, conferenze stampa, uffici stampa di Camera o Senato, audizioni. Dopodiché il GAO stesso pubblica sul proprio sito il *report* concluso.

A differenza del GAO, invece i lavori del *Congressional Research Service* hanno carattere riservato e, di conseguenza, non vengono resi pubblici. Essi, infatti, sono diretti solo ai parlamentari e ai loro *staff* al fine di evitare strumentalizzazioni politiche e di preservare la fiducia nelle relazioni con il legislativo nella fase di "progettazione" delle disposizioni normative.

Questo aspetto del CRS non è ben accettato dai cittadini americani, anzi è messo in forte discussione da diverse organizzazioni civiche statunitensi che si occupano di diffondere questi studi pubblicandoli nei loro siti *internet*[317].

La pubblicità dei *reports* da parte delle strutture valutative è vista anche come un modo per autovincolarsi, cioè per garantire all'istituzione stessa che le indagini e le ricerche siano effettivamente lette dai *lawmakers*. Al legislatore, infatti, non conviene assumere il rischio di risultare più impreparato degli *stakeholders*, i quali assumono le informazioni proprio dai siti dei vari organi che lavorano all'interno del legislativo.

316 C. E. Lindblom, D. K. Cohen, *Usable Knowledge, Social Science and Social Problem Solving*, in *Yale University Press*, Yale, 1979. Gli Stati Uniti, sin dagli anni Sessanta e Settanta, fanno propria l'idea pragmatica di "conoscenza utilizzabile" (*usable knowledge*), basata sul rispetto delle opinioni della gente comune e dei rappresentanti che si sono scelti, e aperta al riconoscimento dell'importanza che le negoziazioni (*governance*) hanno per lo sviluppo di politiche pubbliche magari non perfette, ma accettabili in termini di qualità e di "consenso democratico".

317 Basti vedere il sito www.opencrs.com, nato da un progetto del *Center for Democracy and Technology*. Anche alcuni membri del Congresso e altri siti istituzionali ufficiali (ad es. quello dell'Ambasciata americana a Roma) mettono a disposizione dei cittadini gli studi condotti dal CRS attraverso la rete.

L'obiettivo della trasparenza è un terreno che talvolta vede il conflitto tra Legislativo ed Esecutivo, il quale è la fonte primaria di tutti i dati e le informazioni sull'implementazione delle politiche pubbliche. Infatti, il GAO, ossia il *watchdog* del Congresso nei confronti dell'Esecutivo, ha la competenza formale e le competenze specialistiche per incalzare il Governo su questo campo, costringendolo a pubblicare i dati e stabilendo anche in quale formato.

Ad ogni modo, negli Stati Uniti vige un *Freedom of Information Act* che garantisce ai cittadini – e, più in generale, a chiunque ne sia interessato – il massimo accesso a tutti i dati in possesso delle amministrazioni[318]. Di conseguenza, spetta alle amministrazioni documentare la fondatezza di un eventuale (ed eccezionale) diniego in caso di richiesta da parte di un cittadino.

Da ultimo, il Presidente Obama ha incluso proprio la trasparenza e l'*open government* tra le priorità del suo mandato[319]. Il risultato è stato quello di veder pubblicate più informazioni e dati da parte delle agenzie federali, in modo che ogni cittadino che visiti i loro siti sappia sempre come vengono spesi i propri soldi e come le agenzie stiano attuando i loro progetti.

*2.1. Segue: l'imparzialità (*nonpartisanship*)*

L'altra caratteristica che contraddistingue tutti i soggetti che si occupano di valutazione delle politiche pubbliche è rappresentata dalla «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»[320].

318 V. anche il *Memorandum on Transparency and Open Government*, sottoscritto dal presidente Obama il 21 gennaio 2009, in https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

319 Cfr. la *Open Government Initiative* lanciata dal Presidente Obama, in https://obamawhitehouse.archives.gov/open.

320 G. Regonini, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista italiana delle politiche*

Dunque, il successo della valutazione è dovuto principalmente ad alcuni corollari di tale principio. *In primis*, dall'imparzialità dimostrata da chi dirige le strutture che svolgono questa funzione e dalla lunga durata del loro mandato, che supera di molto la durata dei governi.

Difatti, questi soggetti offrono il loro contributo in settori cruciali per il *decision-making* istituzionale (formazione del *budget* e revisione delle regole in determinati settori di *policy*), senza tuttavia ledere l'autonomia decisionale di coloro che vengono eletti dal popolo. Se i destinatari di una valutazione dovessero decidere di proteggersi nascondendo certi dati od oscurando i loro processi di decisione, questo non solo colpirebbe la validità della valutazione ma anche la sua indipendenza[321].

L'incremento di attività *non partisan* nel Congresso, ossia l'organo costituzionale in cui si contrappongono gli interessi della maggioranza a quelli dell'opposizione, produce quale ulteriore conseguenza benefica, soprattutto in sede di confronto elettorale pre-elezioni, la conoscenza, in capo ai due partiti in competizione, degli stessi dati sugli effetti attesi di determinate *policy* e la condivisione degli stessi criteri nella valutazione dell'implementazione.

Inoltre, le strutture dedicate alla *policy evaluation* riescono a garantire l'effettiva imparzialità delle ricerche e dei loro prodotti grazie ad alcune caratteristiche fondamentali organizzative e di sistema.

Anzitutto, esse adottano modalità di reclutamento del tutto trasparenti e pubblicano tutte le procedure, i metodi di elaborazione dati e i risultati delle analisi e delle valutazioni, utilizzando formati di facile lettura e indicando i nomi e gli indirizzi cui far pervenire le osservazioni.

pubbliche, n. 1/2012, p. 17.

[321] Laddove i dati siano distorti oppure vengano persi viene alimentata la percezione che ci sia una relazione tra gli interessi di qualcuno e la direzione della ricerca valutativa. È proprio per evitare tale "deviazione" che i valutatori in primo luogo insistono sulla loro indipendenza e che i legislatori si rivolgono ai valutatori all'interno del processo di *oversight*; cfr. E. Chelimsky, *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society*, in *American Journal of Evaluation*, n. 29/2008, pp. 400 ss.

Poi, è importante anche il controllo esterno sulla qualità e l'imparzialità dei prodotti, che viene affidato a *referees* indipendenti.

Infine, un notevole contributo è dato dall'esistenza "fisiologica" negli Stati Uniti di associazioni nazionali in grado di mantenere un senso di appartenenza a un'istituzione democratica.

3. *Il ruolo fondamentale dei* think tanks *nel dibattito sulle politiche pubbliche degli Stati Uniti*

Il termine *think tank* negli Stati Uniti è utilizzato comunemente per indicare associazioni private, senza scopo di lucro, che conducono ricerca attinente alle politiche pubbliche. La loro sopravvivenza è legata a contributi elargiti da privati o da fondazioni.

Queste organizzazioni nascono negli States con il preciso obiettivo di partecipare attivamente al dibattito sulle politiche pubbliche.

A differenza delle *support agencies* del Congresso, i *think tanks* si caratterizzano invece per essere sedi diffuse in cui vengono continuamente prodotte e fatte circolare nuove idee sulle politiche pubbliche, a prescindere dall'impatto che potrebbero avere su determinati equilibri politici. Spesso il loro scopo è proprio quello di influenzare le scelte dei politici di ogni convinzione.

I *think tanks* si autodefiniscono organizzazioni indipendenti dai partiti politici. Questa "indipendenza", in realtà, è dovuta più al fatto che i partiti americani hanno una struttura organizzativa pressoché inesistente, non avendo pertanto la capacità di influenzare direttamente altre organizzazioni.

Secondo una logica totalmente opposta a quella che ispirerebbe ogni dibattito pubblico italiano, negli Stati Uniti l'autonomia dai finanziamenti pubblici è considerata un valore fondamentale, soprattutto quando bisogna apprezzare l'imparzialità e l'affidabilità dei soggetti che si occupano della valutazione dell'intervento pubblico: per poter mettere in discussione le politiche pubbliche è indispensabile non essere legati ai vincoli e ai condizionamenti che i finanziamenti pubblici comportano.

Inoltre, la fondamentale presenza negli USA dei *think tanks* quali strutture valutative private è dovuto anche alla sensibilità statunitense nei confronti del pluralismo nel dibattito pubblico, il quale richiede la presenza di valutatori non controllati e regolamentati e che non siano schierati per un partito politico o per un altro[322].

La valutazione delle politiche pubbliche rappresenta, pertanto, l'occasione in cui organizzazioni esterne assolvono una specifica fase del processo decisionale pubblico.

Difatti, il governo americano ricorre spesso a contratti di ricerca con privati per fare valutazione, principalmente perché negli Stati Uniti si segue il principio per cui un'organizzazione pubblica non può valutare facilmente il proprio operato in modo obbiettivo e neutrale.

L'affidabilità del privato dipenderebbe, altresì, dall'esistenza della concorrenza, in grado di stimolare le organizzazioni a comportarsi in modo obiettivo.

4. A cosa serve la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti?

Considerato quanto esposto in questo lavoro, le attività di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche sono strettamente indispensabili al funzionamento del sistema statunitense di *policy*, in quanto aiutano lo Stato a pensare e consentono agli elettori-contribuenti di formulare un giudizio consapevole e critico nei confronti della classe politica[323].

Le istituzioni che negli Stati Uniti si occupano di analisi e valutazione delle politiche pubbliche hanno visto un rapido sviluppo negli ultimi cinquant'anni[324]. A differenza di quelle presenti negli altri Paesi,

322 A. P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire)*, in http://www.fga.it/fileadmin/storico/1024-1/CN69.htm, Torino, maggio 1996, pp. 36-40.

323 R. D. Herman, *Anti-poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation*, in http://heinonline.org, Aprile 2016, pp. 289-290.

324 Tuttavia, esistono anche casi in controtendenza, come quello del *Congressional Office of Technology Assessment* (OTA), organo del Congresso che si occupava

le strutture valutative americane ricoprono un ruolo molto visibile nel processo decisionale e operano all'interno di tutti i settori della società, dalla pubblica amministrazione alla consulenza privata: «the policy analyst, as defined in this guide, is set apart from other participants in the decision making process by his or her professional objectivity, nonpartisanship, balance, and ability to provide comprehensive advice and analysis»[325].

L'istituzionalizzazione e il rafforzamento di strutture che all'interno degli organi legislativi si occupino di valutazione delle politiche pubbliche è visto anche come un requisito essenziale per il miglioramento della *governance*: i parlamenti possono espletare un vero e proprio ruolo deliberativo solo se riescono a ottenere informazioni e competenze indipendenti dal governo[326].

Oltretutto, la ricerca valutativa ha un ulteriore vantaggio rispetto alle altre scienze sociali che consiste nel verificare se i programmi delle agenzie governative hanno raggiunto gli obiettivi prefissati[327].

di analizzare, in modo obiettivo e autorevole, i problemi scientifici e tecnici degli ultimi decenni del ventesimo secolo. L'OTA non è sopravvissuto alla scure del taglio ai finanziamenti e venne chiuso nel 1995, nonostante le sue analisi fossero non solo accurate, in quanto venivano ascoltati i punti di vista dei vari *stakeholders*, ma anche equilibrate e libere da influenze politiche; cfr. il sito internet dell'*Union of Concerned Scientists* (http://www.ucsusa.org/) alla sezione *Restoring the OTA*. Questa organizzazione, tra le cose, si batte anche per il ripristino dell'OTA.

325 «Colui il quale si occupa di policy analysis, come definito in questa guida, è considerato separatamente rispetto agli altri partecipanti al processo di decision making per la sua obiettività professionale, per la sua imparzialità, per il suo equilibrio e per la sua capacità di fornire analisi e suggerimenti esaurienti»; v. U.S. Office of Personnel Management, *Policy Analysis Grade-evaluation Guide*, in https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/functional-guides/gspolanl.pdf, Marzo 1981, p. 3.

326 V. OECD, *Report on Parliamentary Procedures and Relations - Conference of the Speakers of EU Parliaments*, in http://www.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf, Rome 22-24 September, 2000.

327 R. D. Herman, *Anti-poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation*, cit., pp. 289-290.

Questi servizi finiscono, quindi, per garantire stabilità e coerenza nella legislazione, in quanto la loro continuità si inserisce in un contesto in cui ogni quattro o cinque anni si rinnovano, parzialmente o *in toto*, i componenti delle assemblee legislative.

Non è un caso che siano proprio tali strutture a istruire i nuovi eletti sulle regole dei legislativi e sui temi al centro dell'agenda[328].

In più, grazie a queste ricerche valutative, gli errori possono essere corretti più in fretta.

L'unico rischio serio è che gli esperti promuovano politiche diverse da quelle che in realtà gli elettori preferirebbero[329], ma la molteplicità dei canali e la pubblicità dei risultati costituiscono antidoti più che sufficienti a scongiurare tali rischi.

4.1. L'effettivo impatto della policy analysis *sul potere legislativo*

Alcune ricerche condotte da studiosi statunitensi hanno dimostrato che i *lawmakers* hanno riservato scarsa attenzione alle ricerche prodotte da queste agenzie congressuali[330].

Tuttavia, probabilmente sbaglia chi misura esclusivamente in questi termini il grado di istituzionalizzazione della analisi e della valutazione delle politiche pubbliche.

Andrebbe analizzato, invece, il tasso di diffusione di tali prodotti all'interno di cerchie quali quella dei *manager* pubblici, interessati a capire gli obiettivi delle politiche che devono implementare, o quelle dei centri studi degli *stakeholders* che ruotano attorno al legislativo, dei giornalisti, dei *blogger*, dei ricercatori nelle università, dei *think tanks*, dello *staff* dei singoli parlamentari, dei cittadini-contribuenti.

328 Nel 2009, è stato il CRS a organizzare un seminario sui temi dell'agenda parlamentare rivolto ai neoeletti nel Congresso.

329 *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, a cura di A. Colombo, cit., pp. 67-71.

330 C. Wu, *Government and information: scientifici research and policy agenda in Congress*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 2, 2008, pp. 356-369.

Attraverso questo sistema allargato di "osservatori", è reso più difficile al singolo *lawmaker* proporre e attuare proposte "indecenti".

Anche l'allocazione delle risorse all'interno del Congresso risente molto dello sviluppo delle funzioni di approfondimento pre-legislativo e di *oversight* post-legislativo, a detrimento della fase centrale del *lawmaking*, consistente nella formale approvazione delle leggi.

Difatti, quando si arriva alla deliberazione parlamentare, una proposta di legge è già stata inserita in una predeterminata logica di *policy*, che ne condiziona l'impianto presente e l'implementazione futura, a detrimento della fase di "mera" approvazione.

Dunque, è molto difficile, se non impossibile, come visto, determinare l'effetto di una singola valutazione su una determinata decisione.

Negli Stati Uniti, la *policy analysis* ha una funzione più dialettico-informativa[331] che prescrittiva, poiché si occupa principalmente della definizione dei problemi, della misurazione dei costi, della quantificazione dei fenomeni, al fine di "guidare" il soggetto cui è destinata. Diventa complesso, quindi, rintracciare il peso del singolo rapporto di valutazione all'interno della miriade di sollecitazioni che il *decision maker* riceve costantemente.

Non manca chi negli Stati Uniti sostiene che la *policy analysis* è sostanzialmente uno spreco di risorse, poiché ostacolerebbe il processo decisionale, rendendo le questioni più complicate e moltiplicando i punti di vista, e, al tempo stesso, riempirebbe di tecnicismi inutili il dibattito pubblico.

In realtà, anche se la *policy analysis*, così come prodotta e utilizzata negli Stati Uniti, comporta un notevole spreco di risorse, questa spesa è pienamente giustificata dai vantaggi che porta al sistema democra-

[331] Woodrow Wilson, nel suo *Congressional Government* (1885), dichiarò che la funzione informativa del Congresso dovrebbe essere preferita alla sua funzione legislativa. Infatti, Wilson sosteneva: «Senza che il Congresso abbia e utilizzi ogni mezzo per informarsi sugli atti e le disposizioni degli agenti amministrativi del governo, il Paese non riuscirebbe a capire come viene servito; inolte, senza che il Congresso esamini queste cose e le purifichi da ogni sorta di discussione, il Paese rimarrebbe in imbarazzo, in uno stato di ignoranza storpiata dei molti affari che invece dovrebbe conoscere e dirigere»; v. W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 7.

tico[332]. Uno di questi benefici è stato l'eliminazione del monopolio che la burocrazia statunitense aveva sui flussi informativi legati a ogni settore di *policy*[333].

Anche questa impostazione spiazzerebbe qualsiasi osservatore italiano, poiché l'informazione monopolizzata dalla burocrazia pubblica negli Stati Uniti viene definita negativamente (*private preserve*, riserva privata), mentre quella prodotta da una pluralità di organizzazioni, di cui molte operanti nel settore privato, viene definita come *public property*[334].

4.2. La valutazione delle politiche pubbliche e i suoi riflessi sulla concezione americana della democrazia

Piuttosto che chiedersi quale sia stato l'impatto prodotto dalla singola valutazione, è più opportuno domandarsi se quest'attività sia utile per la società, sulla base di un'analisi complessiva in cui entrano in gioco diversi fattori.

Di sicuro, la crescente attribuzione di rilievo a queste attività "paralegislative" ha prodotto un notevole rafforzamento del concetto stesso di democrazia, poiché, nell'ottica pragmatista di stampo statunitense, la partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni pubbliche diventa effettiva solo se, attraverso la trasparenza e l'imparzialità di tali strutture, vengono notevolmente abbattuti i costi informativi legati alla partecipazione e alla deliberazione pubblica.

Difatti, attraverso la *policy evaluation*, i cittadini conosceranno in anticipo i problemi che devono essere affrontati (o non affrontati) con un determinato provvedimento legislativo, i risultati preventivati e attesi, i sistemi di monitoraggio da adottare e la valutazioni che verranno compiute, in modo che siano in grado di formulare un giudizio

332 G. Sartori, *Democratic Theory*. Detroit, Wayne State University Press, 1962.

333 A. Wildawski, *The Once and Future School of Public Policy*, in *The Public Interest*, n.79, 1985.

334 A. P. Martini, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire)*, cit., pp. 96-104.

consapevole in sede di elezioni per il rinnovo degli organi esecutivi e legislativi.

Orbene, quando si parla di valutazione *non partisan* delle politiche pubbliche, bisogna comprendere che quest'attività potrebbe intaccare un elemento fondamentale per una democrazia, ovverosia il dato per cui sono le maggioranze uscite vincitrici dalla competizione elettorale ad avere il potere di modellare i programmi di *policy* sulla base di quanto promesso agli elettori. Pertanto, solo queste ultime dovrebbero avere il diritto di sindacare le scelte degli esecutivi, attraverso l'esercizio del diritto di voto.

Tuttavia, l'istituzionalizzazione di questa attività realizza l'obiettivo di ogni democrazia che possa funzionare correttamente, ossia ridurre il *deficit* cognitivo che esiste tra governanti e governati attraverso una informazione scevra di ogni sorta di calcolo politico. Anzi, una valutazione indipendente è considerata, addirittura, uno strumento "sacro"[335] all'interno dell'ideale politico di società democratica.

Pertanto, negli Stati Uniti l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche diventa uno strumento fondamentale per rendere effettivo l'esercizio dei diritti politici, secondo quello che viene definito *experimental constitutionalism*[336].

Oltretutto, oggi viviamo in un contesto in cui il consenso o il dissenso si esprimono attraverso canali ulteriori da quelli della rappresentanza democratica, ossia dal voto. La valutazione delle politiche pubbliche, pertanto, offre all'opinione pubblica l'opportunità di formulare

[335] In particolare, questo ragionamento vale quando si considerano le *accountability evaluations*, compiute per implementare il *legislative oversight* e per informare il pubblico, o le *knowledge evaluations*, le quali producono nuova informazione diretta a influenzare le *policies* governative, oppure le *development evaluations*, che servono a supportare la *mission* delle agenzie valutative e a proteggere la loro indipendenza; v. E. Chelimsky, *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society*, cit., p. 400.

[336] L'espressione è utilizzata in C. K. Ansell, *Pragmatist democracy: Evolutionary learning as public philosophy*, in *Oxford University Press*, Oxford, 2011, pp. 58-79.

giudizi "politici" in senso lato, e non giudiziari[337]: «the ultimate client or user of our work is the public»[338].

In conclusione, si sta assistendo a una progressiva democratizzazione della funzione di revisione delle politiche pubbliche. Probabilmente, un pubblico maggiormente informato è in grado di esprimere meglio le proprie valutazioni sui dati relativi ai programmi federali e ai loro costi, informazioni di cui è già a conoscenza ogni membro del Congresso, aggiungendo, di fatto, "milioni di occhi"[339] all'*oversight* sulle spese e sulle attività del Governo.

[337] A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, in www.socpol.unimi.it, pp. 1-2.

[338] «Il destinatario e utilizzatore ultimo del nostro lavoro è il pubblico»: a dichiararlo è Eleanor Chelimsky (E. Chelimsky, *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society*, cit., p. 403), che ha diretto la *Program Evaluation and Methodology Division* del GAO dal 1980 al 1994.

[339] Un trend piuttosto nuovo in tema di *oversight* è considerare il pubblico stesso come un *watchdog*; v. W. J. Oleszek, *Congressional Oversight: An Overview*, cit., p. 16.

Bibliografia

ALT J. E., LOWRY R. C., *Transparency and accountability: empirical results for US States*, in *Journal of Theoretical Politics*, vol. 22, n. 4, 2010.

ANSELL C. K., *Pragmatist democracy: Evolutionary learning as public philosophy*. Oxford, Oxford University Press, 2011.

ARCHIBUGI F., *La valutazione della «performance» nell'esperienza federale Usa*, in *Amministrare*, n. 1/2013.

ARCHIBUGI F., *Da burocrate a manager*. Soveria Mannelli, Rubettino, 2008.

BASSANINI F., MERLINI S., *Introduzione,* in Id. (a cura di) *Crisi fiscale e indirizzo politico*. Bologna, Il Mulino, 1995.

BASSU C., *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America: un modello federale di tutela della salute?*, in www.federalismi.it, n. 22/2011.

BEMELMANS-VIDEC M. L., RIST R. C., VEDUNG E. O., *Carrots sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, Transaction, 2003.

BERKMAN M., *Legislative professionalism and the demand for groups: the institutional context of interest population density*, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 26, n. 4/2002.

BIRKLAND T. A., *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Routledge, 2014.

BRUDNICK I. A., *The Congressional Research Service and the American Legislative Process*, CRS Report for Congress, 2011.

CAPONE D., *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti: il Government Accountability Office*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1/2012.

CARAVALE G., *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*. Milano, Giuffrè, 2004.

CHELI E., *Prefazione*, in VANNUCCI S., *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*. Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1978.

CHELIMSKY E., *A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society*, in *American Journal of Evaluation*, n. 29/2008.

CICALI A. (a cura di), *Controfattuale e valutazione delle politiche per le imprese*, Dossier di documentazione n. 2/2009 per la Giunta della Regione Toscana, 2009.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *Seminario su Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, in www.consiglio.regione.lombardia.it, 2010.

CREMONE C. A., *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America. The Patient Protection and AffordableCare Act – ObamaCare*. Ariccia, Aracne, 2015.

DENTE B., *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, vol. 34, 2006.

DOLAN A. M., HALCHIN E., GARVEY T., OLESZEK W. J., GINSBERG W., *Congressional Oversight Manual*, CRS Report for Congress, 2014.

ELIA L., *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*. Milano, Giuffrè, 1961.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*. Milano, Giuffrè, 1970.

ERCOLI R. (a cura di), *Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America*, Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVII legislatura, 2016.

FABBRINI S., *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*. Bari, Laterza, 1993.

FASONE C., *Forme di governo e sistemi di commissioni parlamentari permanenti. Una comparazione tra Francia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione europea*. Roma, Cedam, 2012.

FELDMAN D. L., EICHENTHAL D. R., *The art of the watchdog: Fighting fraud, waste, abuse and corruption in government*. Albany, State University of New York Press, 2014.

FRESE W. F., *Early History of the Joint Financial Management Improvement Program*. Washington, 1980.

GAMBINO S., *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*. Milano, Giuffrè, 2007.

HERMAN R. D., *Anti-poverty policies and evaluation: a critique of the pluralist conception of politics and evaluation*, in *Journal of Sociology & Social Welfare*, n. 2/1975.

JORIO E., *La riforma sanitaria di Barack H. Obama*, in www.federalismi.it, n. 17/09.

KINGSBURY N., *The Government Accountability Office and Congressional Uses of Federal Statistics*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 631, 2010.

KRASNER M. A., CHABERSKI S. G., *Il Sistema di governo degli Stati Uniti d'America: profili istituzionali*. Torino, Giappichelli, 1994.

KROUSSER T., *Term limits and the dismantling of state legislative professionalism*. Cambridge,Cambridge University Press, 2005.

KURTZ K.. WEBERG B., *What legislatures need now*, in www.ncsl.org, 2010.

LINDBLOM C. E., COHEN D. K., *Usable Knowledge, Social Science and Social Problem Solving*. Yale, Yale University Press, 1979.

LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, in www.socpol.unimi.it.

LIPPI A., *La valutazione delle politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino, 2007.

MARTINI A. P., *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire) l'esperienza americana della policy analysis*. Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1996.

MARTINI A., CAIS G., *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, in Relazione al Congresso dell'Associazione italiana di valutazione, Napoli, 1999.

MARTINI A., SISTI M., *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 2/2002.

NEGRI G., *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America. Le istituzioni costituzionali*. Pisa, Nistri-Lischi, 1969.

NEUSTADT R. E., *Presidential power: the politics of leadership*. New York, John Wiley & Sons, 1960.

OLESZEK W. J., *Congressional Oversight: An Overview*, CRS Report for Congress, 2010.

PELIZZO R., *Government accountability and legislative oversight*, in http://works.bepress.com, 2013.

REGONINI G., *Capire le politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino, 2001.

REGONINI G., *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, in Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici dell'Università degli studi di Milano, n. 3/2004.

REGONINI G., *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012.

REGONINI G., *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, n. 1/2012.

ROURKE J. T., *The GAO: An Evolving Role* in *Public Administration Review*, vol. 38, n. 5/1978.

SARTORI G., *Democratic Theory*. Detroit, Wayne State University Press, 1962.

SHAW I., GREENE J. C., MARK M. M., *The SAGE Handbook of Evaluation*, SAGE, 2006.

SISTI M., *Valutazione e governance pubblica*, in *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche metodi e applicazioni al caso italiano*. Roma, Formez, 2006.

STAPENHURST R., PELIZZO R., OLSON D., VON TRAPP L., *Legislative oversight and government accountability: a world perspective*, in www.wds.worldbank.org, Washington, 2008.

STARK J., *The Wisconsin Idea: The University's Service to the State*, in www.uwec.edu.

THALER R. H., SUNSTEIN C. R., *La spinta gentile*. Torino, Feltrinelli, 2009.

TRASK R. R., *GAO History 1921-1991*, Washington, 1991.

TRIVELLATO U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma controfattuale e buone pratiche*, in *Politica economica*, 2010.

VANNUCCI S., *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*. Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1978.

VECCHI G., *La valutazione delle politiche pubbliche*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione: la valutazione*, a cura di MORISI M., LIPPI A.. Torino, Giappichelli, 2001.

VECCHI G., *La valutazione ex post delle politiche pubbliche: causalità, cambiamento, approcci, uso*. Firenze, 2015.

WALTERS J., THOMPSON W., *The Transformation of the Government Accountability Office: Using Human Capital to Drive Change*, IBM Center for The Business of Government, Washington, 2005.

WEIMER D. L., *Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies*, in *Policy Studies Journal*, 2005.

WEISS C., BUCULAVAS M., *Social science research and decision-making*, New York, 1980.

WEISS C., *Improving the linkage between social research and public policy*, *Knowledge and policy: the uncertain connection*, a cura di LYNN L., Washington, 1978.

WEISSERT C. S., WEISSERT W. G., *State legislative staff influence in health policy making*, in *Journal of health policy law*, vol. 25, 2000.

WILDAWSKI A., *The Once and Future School of Public Policy*, in *The Public Interest*, n. 79/1985.

WILLIAMS W., *Mismanaging America: the rise of the Anti-Analytic Presidency*. University Press of Kansas, 1990.

WILSON J. Q., DILULIO JR. J. J., BOSE M., *American Government: Institutions and Policies: The Essentials*. Boston, Wadsworth, 2011.

WU C., *Government and information: scientifici research and policy agenda in Congress*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 2/2008.

ZANARDI A., *Organi, atti e procedure del bilancio federale degli Stati Uniti: un breve profilo*, in *Crisi fiscale e indirizzo politico*, a cura di BASSANINI F., MERLINI S.. Bologna, Il Mulino, 1995.

ZORZI GIUSTINIANI A., *Costituzione americana ed equilibrio finanziario. Il caso della legislazione antideficit*. Pisa, Pacini, 2000.

Sitografia

https://www.clintonfoundation.org/clinton-presidential-center/about/archives

http://aspe.hhs.gov

http://edr.state.fl.us

http://legis.wisconsin.gov

http://www.acf.hhs.gov

http://www.azleg.gov

http://www.cbo.gov

http://www.cdc.gov

http://www.flsenate.gov

http://www.gao.gov

http://www.legis.state.wi.us

http://www.loc.gov
http://www.lsc.ohio.gov
http://www.myflorida.com
http://www.ncsl.org
http://www.oecd.org
http://www.opencrs.com
http://www.opm.gov
http://www.oppaga.state.fl.us
http://www.ucsusa.org
http://www.whitehouse.gov

L'attività legislativa, principale campo di azione delle Camere, pur restando centrale, sta mutando profondamente nei suoi presupposti e nelle sue forme. Essa richiede non più solo competenze limitate all'ambito tecnico-giuridico, ma anche conoscenze orientate alla verifica ex ante ed ex post della regolamentazione, in coerenza con gli indirizzi assunti da altri Parlamenti nazionali e dalle Istituzioni europee.

Sempre più occorrono professionalità che aiutino il legislatore a verificare gli effetti dell'intervento normativo, in termini di efficacia e di efficienza, soprattutto allo scopo di valutare se gli obiettivi siano stati raggiunti e se i mezzi siano stati proporzionati e coerenti.

Anche al di fuori della pura attività legislativa, seppure in stretto raccordo logico e sistematico con questa, i Parlamenti si stanno sempre più orientando verso una valorizzazione marcata delle attività di controllo, di verifica, di valutazione.

In copertina: F. Borromini, *Sant'Ivo alla Sapienza* (1720)

ISBN 978-8-898483-04-4
9 781234 567897