

Atto di valutazione dell'attività dell'ISAE del Servizio per la valutazione e il controllo strategico composto da Jean Paul Fitoussi, Sergio Ristuccia e Giacomo Vaciago

Premessa

Il Servizio per la valutazione e il controllo strategico, istituito nel luglio 2000, ai sensi dell'art.6 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n.286, ha il compito di verificare l'effettiva attuazione da parte dell'Istituto delle scelte contenute nelle direttive e in altri atti di indirizzo.

Secondo quanto previsto in questa normativa, esso effettua tale verifica attraverso l'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra la missione affidata dalle norme all'ISAE, gli obiettivi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate; identifica eventuali fattori ostativi al raggiungimento dei risultati attesi, eventuali responsabilità per la loro mancata o parziale attuazione e i possibili rimedi.

Dal marzo 2001, in considerazione del fatto che la missione dell'Istituto è la ricerca e che tutte le valutazioni di cui sopra riguardano questa attività, per evitare duplicazioni di soggetti valutatori, la disposizione n. 9/2001, adottata dal Presidente dell'ISAE d'intesa con il Comitato Amministrativo, ha attribuito al medesimo Servizio anche le funzioni dell'organismo previsto dal D.Lgs n. 204/98, che deve concordare con il CIVR (Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca) strumenti e modalità per la valutazione dell'attività scientifica dell'ente.

Il Servizio - a conclusione del suo primo anno di attività e nelle more della definizione, d'intesa con il CIVR, dei criteri di valutazione dell'attività di ricerca dell'Istituto, da adottare a regime - procede, con questo atto, ad una valutazione globale dell'attività svolta dall'ISAE, in relazione alla missione affidatagli dalle norme istitutive.

Considerazioni istituzionali

Il Servizio rileva innanzitutto che l'ISAE è dotato di autonomia **scientifica**, come tutti gli altri enti pubblici del sistema della ricerca italiano tra i quali è annoverato, secondo quanto stabilito dall'art. 33 della Costituzione e da norme generali e speciali (artt.7, c.2 D.Lgs. n.165/2001, art. 7,c.6 L. n.94/97 e artt. 1,c.3 e 2 del decreto istitutivo n. 374/1998).

Le normative indicate, e in particolare l'art. 2 del decreto istitutivo, configurano l'ISAE come un ente di ricerca pubblico, ma non governativo (cioè non inserito organicamente nella struttura del Governo), che, seppur finanziato dal Ministero del tesoro (ora unificato nel Ministero dell'economia e delle finanze) nella Tabella C della Legge Finanziaria, svolge in primo luogo i propri compiti "*con il fine precipuo dell'utilità (delle sue analisi) per le decisioni di politica economica e sociale del Governo, del Parlamento e delle pubbliche amministrazioni*" (art. 2, c.1 del decreto n.374/98).

In secondo luogo, l'ISAE svolge attività di supporto e consulenza tecnico-scientifica "su richiesta" del Ministero dell'economia e delle sue diverse articolazioni strutturali, "ferma restando la (loro) responsabilità istituzionale" (l'ISAE cioè non viene per ciò associato alla responsabilità delle loro scelte politiche). Analogamente "su richiesta" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, può essere chiamato a svolgere "attività di collaborazione nella analisi dei problemi di economia e di finanza pubblica, anche ai fini della predisposizione dei provvedimenti del Governo in materia di politica economica" (art. 2, c. 2).

In terzo luogo l'ISAE può svolgere gli incarichi che gli vengono conferiti dal Parlamento, da pubbliche amministrazioni, da enti o da organizzazioni pubbliche o private ed anche internazionali (art.2, c.3). Le più rilevanti attività ricadenti in questa terza categoria di attività, sono i servizi prestati al Parlamento italiano, quelli che potrebbero essere prestati alla Commissione Europea, o i programmi inseriti e finanziati nel PNR (Programma Nazionale della Ricerca).

In quarto luogo l'ISAE può svolgere analisi autonomamente scelte, rivolgendosi direttamente alla comunità accademica, a quella degli esperti, all'opinione pubblica. Infine, l'ISAE svolge anche attività di diffusione delle informazioni economiche in vari seminari, alcuni dei quali organizzati in cicli tematici (ad esempio quest'anno sulle Authorities), altri ripetuti a cadenza semestrale (sull'Economic Outlook dell'OCSE) o annuale (sulla Finanza Pubblica in Europa della Commissione Europea)

Il Servizio rileva che da tale sistema di norme l'autonomia scientifica ed operativa dell'ente è piena e incondizionata per la prima, la terza, la quarta e la quinta tipologia di attività, subisce alcuni condizionamenti soltanto per la seconda.

I rapporti dell'ISAE con il Parlamento e il Governo

Il Servizio rileva che l'ISAE è regolarmente inserito nel novero delle istituzioni ascoltate dal Parlamento in occasione delle audizioni sui documenti di politica economica del Governo e che in questa sede esso ha svolto il suo compito istituzionale (che si inquadra tra le attività della prima delle categorie sopra indicate), al massimo livello della sua professionalità e autonomia. Le audizioni sui provvedimenti di politica economica del Governo e la presentazione dei risultati della ricerca dell'ISAE al Parlamento, che è organo rappresentativo degli interessi generali della maggioranza e dell'opposizione, implicano un peculiare stato di indipendenza dell'Istituto e dell'indiscusso riconoscimento di essa. Se le sue analisi dovessero identificarsi con quelle del Governo, verrebbe meno per il Parlamento ogni interesse ad acquisire il parere dell'ISAE, in quanto esso perderebbe la sua autorevolezza.

Analoghe considerazioni sull'autonomia scientifica e operativa dell'ente valgono per tutte le attività che non vengono svolte su richiesta del Governo, siano cioè esse commissionate da altri soggetti pubblici e privati, che fanno affidamento sulla qualità della ricerca ISAE, siano esse frutto di autonome scelte, laddove si ravvisi un interesse pubblico al loro approfondimento.

Il *Servizio* rileva che nei rapporti con il Governo lo stato di indipendenza funzionale può assumere una connotazione diversa nei casi di studi da esso commissionati. In questi casi, infatti, pur rimanendo fuori discussione l'autonomia scientifica, subentrano vincoli per entrambe le parti nell'utilizzo e nella diffusione dei dati acquisiti e dei risultati.

Può accadere che il committente governativo non condivida le analisi dell'Istituto. Per un corretto rapporto tra le due istituzioni la loro contestazione deve però fondarsi su basi scientifiche e su una rigorosa verifica della correttezza dei risultati, cioè al di fuori da pretese di convenienza politica. In ogni caso all'ISAE non può essere chiesto di certificare, mettendo in gioco il suo prestigio e la sua credibilità, analisi e risultati che non condivide.

Da parte sua l'ISAE, quando riceve e svolge un incarico per il Governo, è vincolato a non diffondere informazioni e dati che gli siano stati messi a disposizione per effettuare quelle analisi; a non pubblicare, senza l'assenso del committente, i risultati (accolti o contestati che siano) delle analisi svolte; a non sottoporre pubblicamente a critica le scelte di politica economica del Governo eventualmente adottate in difformità alle analisi svolte per esso dall'ISAE.

Questi concetti, pur essendo nitidi sul piano teorico, sul piano pratico hanno già creato, nella breve vita dell'ISAE, qualche attrito con alcuni suoi referenti politici, quando le analisi dell'Istituto, espresse autonomamente e al di fuori del processo di elaborazione dei provvedimenti di politica economica al quale l'Istituto non aveva partecipato, sono state difformi da quelle del Governo. Ciò è accaduto in particolare quando in sede di audizioni parlamentari il parere dell'ISAE su specifici aspetti delle manovre, non sempre ha coinciso con le previsioni del Governo e le sue analisi sono erroneamente apparse in qualche modo in opposizione ad esso.

L'equivoco può essere derivato dalla non ben percepita differenza tra i concetti di "pubblico" e "governativo," attinenti il primo ad una funzione che si rivolge alla generalità dello Stato e dei suoi cittadini e il secondo a quella che si esplica all'interno delle strutture del Governo ed è subordinata alle esigenze della "politica" economica che esso persegue; come può essere dipeso anche dalla mancata distinzione tra le funzioni di un soggetto che si assume responsabilità scientifiche (come un ente di ricerca che pagherebbe con la sua credibilità), da quelle di chi effettua scelte di politica economica (come il Governo che paga prezzi politici).

In concreto il *Servizio* rileva, per esempio, che le analisi dell'ISAE relative alla manovra della finanziaria 2001, esposte nell'audizione della sua Presidente al Parlamento dell'ottobre 2000, che hanno dato luogo ad osservazioni critiche da parte del Ministero del tesoro, erano validamente supportate da coerenti valutazioni di carattere tecnico ed esprimevano un orientamento analogo a quello di altre prestigiose istituzioni nazionali quali la Corte dei conti e la Banca d'Italia e di analisti internazionali. Inoltre, la correttezza delle analisi dell'ISAE è uscita confermata ex post dall'andamento dei conti pubblici nel 2001.

Il *Servizio* osserva pertanto che l'indipendenza e la credibilità dell'istituzione ne sono risultate accresciute, come dimostra l'apprezzamento crescente della comunità scientifica, della pubblica opinione, degli esperti, anche internazionali, e dei decisori politici. Il Parlamento intende utilizzare l'ISAE, in coerenza con quanto previsto nelle norme istitutive, in un gruppo di ricerca per la predisposizione di uno studio per la individuazione di forme e modalità operative per una informazione tempestiva ed a cadenza periodica del Parlamento, in materia di finanza pubblica.

Per il futuro, per scongiurare il pericolo che un franco confronto scientifico appaia, anche per strumentalizzazioni di parte, come un conflitto politico, il *Servizio* suggerisce di evitare che sul piano dell'immagine si ingeneri nell'opinione pubblica l'equivoco che l'ISAE sia "l'Istituto di ricerca **del** Ministero del tesoro (d'ora in poi dell'economia e delle finanze)" e che di conseguenza, se e quando si verifichi una difformità *scientifica o tecnica* su particolari valutazioni, l'Istituto possa apparire un elemento dissonante all'interno del Governo.

E' pertanto necessario che l'opinione pubblica - attraverso adeguate politiche di comunicazione e di diffusione dei prodotti - percepisca l'ISAE come una istituzione pubblica autonoma ed autorevole ed anche come una coscienza critica e costruttiva per tutte le pubbliche istituzioni, compreso il Governo.

Le attività svolte dall'ISAE nell'ultimo anno

Il *Servizio* esamina l'ampia documentazione prodotta dall'Istituto e cioè: la relazione scientifica sull'attività svolta dall'ISAE nell'anno 2000, corredata dall'elenco degli studi effettuati e delle pubblicazioni diffuse negli ultimi dodici mesi, dal ricco programma di seminari, di presentazione dei Rapporti e di altri eventi (allegati da 1 a 6). Infine, un'ampia raccolta di articoli della stampa testimonia la costante attenzione e l'interesse con i quali i media hanno seguito l'attività dell'Istituto.

Valuta quindi l'intera produzione, a decorrere dal luglio 2000, costituita sia da pubblicazioni ad ampia diffusione esterna, sia da analisi ad hoc prodotte per il Governo, sia da ricerche svolte su commesse pubbliche o private esterne, per tutte le quali si rileva un trend generalizzato di crescita quantitativa e qualitativa.

Tra i prodotti diffusi all'esterno, (riconducibili alle categorie 1 e 4 tra quelle sopra indicate) si distinguono i risultati delle inchieste congiunturali, relative alle imprese industriali, alle imprese di servizi e ai consumatori, che sono pubblicati in "ISAE congiuntura" (28 uscite nell'anno 2000; 16 nei primi sei mesi del 2001) e "Inchieste ISAE" (rispettivamente: 21 e 10 uscite); la collana dei Documenti di lavoro (rispettivamente: 5 uscite nel 2000 e già 5 nel primo semestre 2001), nei quali confluiscono i temi di ricerca e quelli dibattuti nei seminari; i 5 Rapporti e cioè: il primo Rapporto Annuale sullo Stato dell'Unione Europea, presentato in giugno a Roma nella versione italiana e a Bruxelles nella versione inglese; quello in materia di regolamentazione dell'aprile 2001; quello su temi distributivi di finanza pubblica e strutturali presentato a ottobre 2000, i due trimestrali sugli aspetti congiunturali, presentati a luglio 2000 e gennaio 2001, le cui analisi dal 2001 si sono estese anche agli aspetti regionali. Il monitoraggio della congiuntura da parte dell'ISAE dal 2001 si è attuato anche con altri validi e tempestivi strumenti quali: la *Nota mensile*, che, alla fine di ogni mese, fa il punto sulla evoluzione congiunturale ed effettua previsioni sull'Italia e sul quadro internazionale e le *Note di commento e interpretazione*, diffuse nello stesso giorno di uscita, dei dati dell'ISTAT relativi a *produzione industriale, prezzi al consumo, stima preliminare del PIL e forze di lavoro*.

Tra i prodotti effettuati su commessa (riconducibili alla categoria tre) si segnalano per qualità e rilevanza, il modello econometrico previsionale nel breve periodo del traffico merci per le Ferrovie dello Stato, le inchieste congiunturali sull'economia romana svolte per conto del Comune di Roma, le ricerche in tema di sanità per la Regione Emilia Romagna. Anche se fatta anch'essa su convenzione la redazione della Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, che l'ISAE ha redatto anche nel 2001 (come già nel

1999 e nel 2000) per conto del Ministero del tesoro, è invece più opportunamente catalogabile nella tipologia due, essendo l'ISAE tenuto ad osservare i vincoli indicati per questa categoria di attività.

Il *Servizio* rileva inoltre che la scelta della sede dell'Istituto per la presentazione sistematica in Italia dell'Economic Outlook da parte dell'OCSE, del Report on Public Finance in EMU da parte della Commissione Europea e per quella dei Rapporti ISAE, effettuata attraverso dibattiti ai quali hanno partecipato relatori di alto livello (a Roma: autorità di Governo come il Presidente del Consiglio Giuliano Amato e i Ministri Visco e Letta; professori di fama internazionale, come Franco Modigliani e Vito Tanzi, ed esperti nazionali di diverso orientamento politico, alcuni dei quali divenuti poi Ministri dell'attuale Governo; a Bruxelles: il Presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, il Ministro per gli affari europei Rocco Buttiglione, i consiglieri dei Primi Ministri Jospin e Blair, Jean Pisani-Ferry e Charles Grant), creano "appuntamenti" attesi sia dagli esperti, sia dagli operatori pubblici e privati di specifici settori, sia dall'opinione pubblica in generale. La collocazione dell'ISAE nella comunità scientifica internazionale appare con grande evidenza anche dai collegamenti con istituzioni e network di ricerca internazionali quali: CEPS, AIECE, CIRET, Fondazione Bertelsmann e quelli del Presidente dell'Istituto con : CAE (Conseil d'Analyse Economique presso il Primo Ministro francese); CEPR (Centre for Economic Policy Research di Londra), Konrad Adenauer Stiftung di Berlino, Eurogroup of 50, CSIS (Center for Strategic and International Studies di Londra), CER (Center for European Reform), IEA (International Economic Association).

Il consolidamento dell'immagine dell'ISAE emerge anche dalle offerte di partenariato provenienti da numerose istituzioni e network internazionali su qualificanti progetti di ricerca, tra i quali si distingue la partecipazione, insieme ad altri prestigiosi Istituti di ricerca europei, quali IFO (Berlino), INSEE (Parigi), Fundacion Tomillo (Madrid), INE (Lisbona), IHS (Vienna), Konjunkturinstitutet (Stoccolma), alla gara per la costituzione di una rete europea di istituti di ricerca economica degli Stati membri (che prenderà il nome di European Forecasting Network - EFN), con lo scopo di fornire alla Commissione Europea una migliore comprensione degli sviluppi e delle politiche economiche della zona euro, di potenziare i fondamenti analitici per le decisioni di politica economica nella zona euro e di accrescere la visibilità dell'Unione economica e monetaria (UEM) negli Stati membri.

L'ISAE infine, nella consapevolezza che la natura globale dei problemi economici attuali richiede l'allargamento delle analisi anche oltre l'orizzonte europeo, ha esteso il suo interesse all'area asiatica, nei cui principali Paesi (Cina, Giappone, India Corea, Filippine), sono state effettuate missioni di ricerca e sono stati instaurati rapporti di collaborazione scientifica.

L'impatto della ricerca dell'ISAE nei media

Dall'esame dell'ampia rassegna della stampa italiana e internazionale il Servizio osserva inoltre un trend crescente di attenzione dei media (sia tradizionali, sia on line, sia radiotelevisivi), che appaiono ormai fidelizzati ad esempio sul più importante quotidiano economico nazionale per quanto concerne alcuni prodotti quali: le inchieste congiunturali, la Nota mensile, i commenti ai dati mensili dell'ISTAT.

Particolare attenzione protratta nel tempo hanno avuto anche i Rapporti su temi

strutturali e di finanza pubblica.

E' rilevabile inoltre una crescente attenzione della stampa locale, specialmente del Nord, che consente un'interessante penetrazione su un vasto target di lettori spesso non raggiunto dai grandi quotidiani nazionali ed espressione di ambienti economici locali molto dinamici.

Più discontinuo appare invece il rapporto con alcune grandi testate nazionali, sull'atteggiamento delle quali nei confronti dell'ISAE occorre effettuare riflessioni per comprenderne le motivazioni che a prima vista sembrerebbero "politiche" sia pure nel senso lato del termine.

Le valutazioni

Il *Servizio* - al termine dell'esame della documentazione prodotta - **valuta** che l'ISAE, a due anni dalla sua nascita ha pienamente espletato le missioni affidategli dalle norme, in coerenza con gli obiettivi prescelti, le scelte operative effettuate e con le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate. Il *Servizio* rileva che tra le istituzioni di ricerca italiane ed internazionali l'ISAE si è affermato per una produzione di cui vanno apprezzati

- il livello qualitativo dal punto di vista scientifico;
- la ricchezza di spunti e proposte utili ai decisori della politica economica;
- il rigore delle analisi della situazione congiunturale, confermata anche dal riscontro ex post della correttezza delle sue previsioni e altresì rigorosa negli studi di carattere strutturale, confermabili solo nel lungo periodo;
- il grado di autonomia scientifica, indipendenza e neutralità, che, combinate alla eccellenza scientifica, hanno prodotto autorevolezza e credibilità dell'istituzione;
- la capacità di servire le più elevate istituzioni nazionali ed europee (Parlamento, Commissione europea); di rapportarsi con i più autorevoli organismi pubblici internazionali (OCSE, FMI) e di collegarsi con le più qualificate istituzioni e reti di ricerca europee e internazionali. Queste hanno trovato nell'ISAE un referente italiano affidabile nella espressione di pareri, per lo svolgimento di analisi ed anche per la presentazione in Italia dei loro prodotti, per i quali la sede dell'ISAE è sempre più frequentemente scelta;
- il riconoscimento da parte degli ambienti scientifici nazionali e internazionali come punto di riferimento per gli analisti e la stampa specializzata, per la tendenza a combinare l'eccellenza e il rigore delle analisi con l'indipendenza e la neutralità della loro espressione nel dibattito politico.

Le raccomandazioni

Il Servizio per il futuro invita l'ISAE:

- ad impegnarsi per incrementare l'eccellenza e la internazionalizzazione della sua ricerca in un continuo e fruttuoso rapporto con la comunità scientifica, che costituisce il vero garante della sua autonomia;
- a difendere e garantire quest'ultima anche per i suoi ricercatori, i quali possono manifestare opinioni diverse, a condizione che siano scientificamente rigorose;
- ad operare affinché questa autonomia trovi la sua precipua espressione, come è stato fin dalla nascita dell'istituzione, nella rigorosa indipendenza scientifica delle sue analisi *multipartisan* a carattere pluralistico;
- ad incrementare gli strumenti operativi necessari alle sue ricerche, primo tra i quali l'accesso alle principali fonti e banche dati pubblici (ISTAT, Ragioneria generale dello Stato, amministrazione finanziaria);
- a coniugare l'eccellenza scientifica con la rilevanza nel dibattito pubblico;
- a promuovere la conoscenza e la diffusione dei suoi prodotti;
- a consolidare la sua immagine di osservatore dei fenomeni economici, per rappresentarli nella loro evidenza meramente tecnica e scientifica, ai decisori politici, agli esperti e all'opinione pubblica italiana e internazionale;
- a coltivare costantemente - attraverso tutte le diverse tipologie dei media - i rapporti con l'opinione pubblica, in quanto costituiscono uno strumento per rafforzare il proprio ruolo istituzionale.