





**VERSO UNA
NUOVA FUNZIONE
DI CONTROLLO
DELLE ASSEMBLEE
REGIONALI:
VALUTARE
LE POLITICHE
PER MIGLIORARE
L'ATTUAZIONE
DELLE LEGGI**

**ATTI
DEL PRIMO
CONVEGNO NAZIONALE
DEL PROGETTO CAPIRE
(CONTROLLO
DELLE ASSEMBLEE
SULLE POLITICHE
E GLI INTERVENTI
REGIONALI)**

**MATERA
25 / 26 GIUGNO 2007**

PRIMA SESSIONE

Sen. Emilio Nicola BUCCICO

Sindaco di Matera

Voglio ringraziare il Presidente della nostra Assemblea Regionale, Maria Antezza, per avermi invitato a questo convegno e sono lieto di portare il saluto della città di Matera. Si tratta di un convegno di alto interesse scientifico, propedeutico al miglioramento dei sistemi legislativi, per cui penso che ne usciranno indirizzi che potranno essere percepiti ed acquisiti dalle Assemblee Regionali in maniera congrua ed adeguata. Spero che la nostra città vi accolga con quello spirito di partecipazione, proprio della gente lucana. Come avrete occasione di verificare nel corso della vostra permanenza a Matera, scoprirete una città unica al mondo per il suo insediamento antropico, per la sua morfologia; il cammino dell'uomo vi è ritmato in maniera percepibile e visibile: dalle Murge, con i suoi insediamenti neolitici alle abitazioni scavate nel calcare tufaceo, modellato alle esigenze dell'uomo, alle grandi apicalità architettoniche, che vanno dal '400, al '600, al '700, sino alla grande stagione degli urbanisti del '900 che a Matera, crocevia di culture, hanno fatto le loro prime esperienze Quaroni, Piccinato, De Carlo, Aimonino. Spero che Matera possa fare da cornice augurale ai vostri lavori; sono convinto che avrete modo di acquisire un'emozione percettiva molto forte di una cittadina del Sud, da sempre capitale di cultura e crocevia di incontri fra gli uomini.

Franco MATTIA

Vicepresidente del Consiglio Regionale della Basilicata

Non per assolvere al compito di una doverosa formale cortesia, ma per assecondare uno spontaneo sentimento di cordiale deferenza verso questo consesso così autorevole, consentitemi di rivolgere a voi tutti, e in particolare agli illustri ospiti, il benvenuto più caloroso nella città di Matera. La città di Matera e la Basilicata sono liete di ospitare il primo convegno nazionale del progetto CAPIRe, che ha l'intento di elaborare idee e stra-

tegie per valorizzare il nuovo ruolo delle assemblee legislative, che è quello di valutare e controllare le politiche pubbliche per migliorare l'attuazione delle leggi. Infatti il progetto e l'incontro di questa mattina a Matera rientrano in quella sequenza di avvenimenti, di approfondimenti e momenti di confronto e discussione con l'obiettivo di far crescere, all'interno ed all'esterno dei Consigli Regionali, una maggiore consapevolezza sul significato delle funzioni di controllo e soprattutto sulla necessità di dotarsi di nuovi strumenti statutari, legislativi ed organizzativi, per rendere questa funzione e questa dotazione di strumenti punti di forza di un cammino istituzionale aperto al nuovo, al progresso, ai valori della civiltà, della legalità e della democrazia. In qualità di Vice Presidente del Consiglio Regionale di Basilicata saluto i relatori del Convegno: il Presidente del Consiglio Regionale della Basilicata, Maria Antezza; il Coordinatore della Conferenza dei Presidenti, Alessandro Tesini; il professor Alberto Martini del Progetto CAPIRe e dell'Università del Piemonte Orientale; Steve Rauscenberger, Senatore dello Stato dell'Illinois, che per 14 anni è stato anche Presidente della National Conference of State Legislation; Ken Levine, Vice Direttore della struttura tecnica di supporto alla Sunset Commission del Texas ed attuale Presidente della National Program Evolution Society; Peter Welp, Dirigente dell'Ufficio Ricerca e Valutazione delle Politiche del Parlamento Olandese. Saluto anche il Presidente della Regione Basilicata, Vito De Filippo; il Presidente del Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati, l'onorevole Gaspare Giudice; il Vice Segretario Generale della Camera dei Deputati, Alessandro Palanza; il Vice Segretario Generale del Senato, Giuseppe Castiglia; il Capo Dipartimento per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Efsio Espa. Durante il Convegno ascolteremo anche le esperienze di tre giovani ricercatori, Alessandra Mura, Igor Lobascio, Francesco Prota e le esperienze dei Direttori e Segretari Generali delle varie Regioni in tema di controllo e valutazione. In qualità di rappresentante dell'Assemblea Regionale lucana sono veramente compiaciuto della presenza numerosa dei Presidenti, dei Vice Presidenti e dei Consiglieri di quasi tutte le Regioni d'Italia. Le due gior-

nate materane saranno sicuramente un'occasione importante per riflettere sulla nuova funzione di controllo affidata oggi alle Assemblee Legislative, un momento di confronto, come si diceva, tra le varie esperienze regionali, con il prezioso contributo anche degli illustri ospiti stranieri, oltre che degli autorevoli rappresentanti del Governo, della Camera e del Senato. A questo punto non mi resta che augurarvi buon lavoro e dare la parola al Presidente del Consiglio Regionale della Basilicata, Maria Antezza, per l'apertura dei lavori.

Maria ANTEZZA

Presidente del Consiglio Regionale della Basilicata

Mi associo al cordiale saluto del vice-presidente Mattia e rinnovo il benvenuto ai nostri ospiti nella città di Matera, città che l'Unesco ha nel 1993 annoverato tra i beni dell'umanità, ma che spero gli amici convenuti avranno il tempo di poter apprezzare nella sua singolarità culturale, ambientale e, perché no, enogastronomica. Anche per questa opportunità sono grata al Presidente Tesini ed alla Conferenza dei Presidenti per aver scelto la mia Regione, la Basilicata, e la mia città, Matera, come sede di questo primo convegno nazionale del Progetto CAPIRe. Sappiamo bene, cari colleghi, tecnici, esperti, ricercatori, che questo è un incontro di grande significato e valore, che è destinato a lasciare un segno nella storia delle istituzioni regionali; e fare gli onori di casa alla solenne sottoscrizione di un documento di rilievo storico sulle funzioni e prerogative dei Consigli Regionali, che non a caso abbiamo chiamata: "Carta di Matera", è per me una circostanza che emoziona ed inorgoglisce al tempo stesso. Dicevo non a caso, perché Matera è città della pace e dei diritti umani e, nella sua storia millenaria, nell'irripetibile habitat naturale dei suoi Sassi, essa è stata la culla di una cultura della comunità e della solidarietà che solo in parte la letteratura ha potuto far conoscere al mondo. Ne parleremo, ma è a tutti evidente il salto di qualità che, con questo convegno, la vita dei nostri Consigli si appresta a compiere. La Carta di Matera contiene, infatti, le regole per dare all'azione delle assemblee legislative quell'efficienza e quell'efficacia dei cui limiti da sempre ci lamentiamo, per definire e riconoscere quelle prerogative di autonomia e di iniziativa nel processo di rielaborazione delle politiche pubbliche che sono

spesso oggetto di controversie, per stabilire un canale più forte e diretto di comunicazione con le istanze provenienti dalla società. Com'è noto, la valutazione dell'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione nasce nell'ambito della ricerca socio-economica e solo tardivamente è diventata oggetto di attenzione degli studiosi di scienza politica, come esigenza di controllo e di trasparenza, come doverosa forma di *accountability*, come riscontro del mandato ricevuto dai cittadini. Sino a qualche tempo fa si tendeva a ritenere che buona parte delle manifestazioni dell'attività politico-istituzionale fosse coperta da una sorta di clausola di non valutabilità, e che in particolare non fosse facilmente individuabile cosa ci fosse da valutare nella produzione legislativa. Certo, solo negli ultimi anni, e di ciò va dato merito alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Regionali, si è cominciato a lavorare con convinzione a riportare le problematiche della valutazione all'attività istituzionale della funzione legislativa, ad ampliare i confini e gli orizzonti delle pratiche valutative, a mettere a punto nuove metodologie, dando impulso appunto al progetto CAPIRe. Oggi finalmente, anche grazie al lavoro dello staff di CAPIRe cui rivolgo un pubblico ringraziamento, la capacità di implementare in concreto la valutazione delle politiche appare non solo possibile, ma anche opportuna e necessaria. Ci siamo convinti tutti, anche grazie al lavoro della Conferenza ed a quello degli studiosi che operano attorno al progetto CAPIRe e, lasciatemelo dire, all'opera indefessa di Alessandro Tesini, che ridare forza alla funzione di controllo dei Consigli Regionali è il modo migliore per accorciare le distanze tra istituzioni e cittadini, veri protagonisti delle politiche pubbliche e, se mi è consentito di toccare un tema che mi è caro, di avvicinare le donne alla politica, come a più riprese sostiene il nostro Presidente della Repubblica. È chiara a tutti la correlazione tra questa nuova attenzione ai temi della responsabilità e della valutazione delle politiche pubbliche e la nuova realtà istituzionale generata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con riguardo particolare ai compiti delle istituzioni regionali. Ciò è tanto più vero se si considera che esse sono il luogo della democrazia dove più intensamente si vivono le tensioni e contraddizioni dei due principi, diversi e talora divergenti, che caratterizzano la nuova forma di governo: quello della responsabilità di governo, enfatizzata dall'elezione diretta del Presidente della Regione e dal suo potere di nomina del governo regionale, e





quello della rappresentanza della pluralità delle posizioni politiche, anch'esso emanazione diretta dei cittadini, tutelato da un meccanismo elettorale prevalentemente proporzionalistico e presidiato dalle irriducibili prerogative dell'assemblea regionale. È un fatto che, a seguito della riforma costituzionale, i poteri di normazione delle Regioni e, dunque, le funzioni proprie del Consiglio Regionale si sono enormemente dilatati. Se questo è vero, se cioè la funzione legislativa è lo spazio istituzionale e costituzionale specifico della nuova Regione, allora si comprende bene che le assemblee legislative sono chiamate ad un ruolo di responsabilità ben più rilevante che in passato e che esse devono essere messe nelle condizioni di assolvere ai loro compiti nella maniera più adeguata. Fare leggi, infatti, e farle in un rapporto ravvicinato con la realtà degli interessi amministrati, significa non solo fare leggi tecnicamente valide, ma anche occuparsi con la dovuta attenzione della valutazione degli effetti che esse producono, degli obiettivi che perseguono, degli ostacoli che incontrano nella loro attuazione, dei problemi che lasciano aperti. Questo convegno e la formale sottoscrizione della Carta di Matera dice che l'esperienza del progetto CAPIRe - come risposta costruttiva ed originale ad un'insoddisfazione diffusa nei confronti delle tradizionali attività conoscitive svolte in seno alle assemblee legislative - è in una fase di piena maturazione. Attendere a questa nuova *mission* significa non solo promuovere la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, ma porre la dovuta attenzione alla divulgazione dei suoi esiti. Permettetemi di far riferimento all'esperienza viva del lavoro che mi è toccato di svolgere negli ultimi mesi. Ho lavorato, sin dal mio insediamento, perché fosse chiaro al Consiglio e alla Giunta che un'azione di controllo impostato e realizzato in forma *super partes* non è un gioco a somma zero. Tutti hanno qualcosa da guadagnare in termini di maggiore capacità di governo, di produzione di idee e di elaborazione di soluzioni. Ma ciò vuol dire anche che si sta lavorando assieme per il "buon governo" in un processo dialettico collaborativo e non conflittuale. Del resto, come ho già sottolineato, se la legittimazione forte dell'investitura popolare riguarda tanto la Giunta quanto il Consiglio, è evidente che le loro relazioni, lungi dall'ispirarsi a logiche antitetiche o, peggio, gerarchiche, devono potersi ispirare ad una relazione che chiamerei di "differenziazione e complementarietà". Aggiungo che, per la stessa modalità di elezione e di compo-

sizione, i Consigli Regionali sono chiamati, più di ogni altro soggetto istituzionale, a farsi interpreti della domanda politica delle popolazioni, delle esigenze dei gruppi sociali ed economici, delle specificità dei contesti territoriali, delle istanze delle autonomie locali e funzionali, delle iniziative dirette dei cittadini e delle loro associazioni. Se, come prescrive la Costituzione riformata, la nuova forma di governo della democrazia non può essere disancorata dal principio regolatore della sussidiarietà, tocca necessariamente al Consiglio Regionale, ai suoi strumenti ed ai suoi procedimenti, di attrezzare le nuove basi su cui ricostituire e sviluppare le dinamiche della partecipazione e della concertazione, consentire alle istituzioni di acquisire capacità di conoscenza e di ascolto della realtà sociale circostante. È così che, se mi si passa la battuta, da semplici attori i Consigli Regionali si possono trasformare in veri e propri autori e registi dell'amministrazione, purché, naturalmente, siano messi nelle condizioni di disporre di risorse umane e di strutture adatte ad esercitare queste nuove funzioni. Cari colleghi, mi sforzo di dire che è questa la cassetta degli attrezzi che serve ad una istituzione che abbia l'ambizione di ricoprire quel ruolo forte ed autorevole di indirizzo delle politiche regionali, di equilibrio dei poteri istituzionalmente riconosciuti e di garanzia dei diritti democratici.

Diverse Regioni hanno già introdotto nei propri statuti specifiche norme per istituire comitati per la legislazione, il controllo e la valutazione sull'attuazione delle leggi e delle politiche regionali, nonché di monitoraggio della entità e della qualità della produzione legislativa e delle altre attività consiliari. Il Consiglio Regionale della Basilicata ha deciso di appropriarsi di questa funzione di "controllo", rimodellando anche la propria organizzazione. Di qui la creazione, già dal settembre del 2002, di una nuova struttura, l'Ufficio per il Controllo consiliare e la Valutazione delle politiche regionali. Un primo passo, in tal senso, è stato impresso dalla legge regionale n. 19/2001, che stabilisce e disciplina l'introduzione della AIR (Analisi di Impatto della Regolazione) e della ATN (Analisi Tecnico Normativa) nell'iter di formazione degli atti per promuovere e garantire taluni requisiti di qualità nella produzione normativa ed amministrativa regionale. Ma ha trovato spazio nella legislazione, anche, la previsione di espresse clausole valutative. Mi piace, in proposito, ricordare una riforma importante, la legge sulla rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale, che

ha profondamente innovato il sistema regionale di *welfare* e che appunto stabilisce le modalità e le scadenze per la valutazione dell'impatto che le azioni promosse dalla legge avranno sui beneficiari e sull'intera collettività. Più specificamente, si prevede che la Giunta Regionale trasmetta, con cadenza triennale, al Consiglio Regionale un rapporto di valutazione che illustri: lo stato di attuazione della rete regionale integrata di servizi di cittadinanza sociale, gli obiettivi realizzati e i risultati delle politiche sociali; il quadro del finanziamento del sistema integrato e l'andamento della spesa e degli investimenti in campo sociale; il grado di soddisfacimento dei bisogni sociali e l'ampiezza e la qualità delle prestazioni assicurate. Il monitoraggio dovrà riguardare, anche, il grado di coinvolgimento dei soggetti del terzo settore e il grado di sviluppo dell'economia sociale; le dinamiche evolutive del quadro delle risorse professionali operanti nella rete regionale integrata e l'impatto di genere delle politiche sociali integrate. Quello che ho citato è, appunto, un buon esempio della legislazione di nuova generazione che dobbiamo impegnarci a consolidare.

E' proprio in questa direzione che si muove, del resto, la recente proposta di modifica statutaria che ha avanzato l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Basilicata e che allarga le funzioni del Consiglio Regionale con un nuovo articolo dedicato al controllo sull'attuazione delle leggi, alla valutazione degli effetti delle politiche regionali e alla divulgazione dei suoi esiti. Insomma, in questa due - giorni materana, parliamo del cuore del nostro lavoro, dei nostri compiti e delle nostre responsabilità, sapendo che è quello che i cittadini si aspettano da noi, quando ci conferiscono il mandato rappresentativo. E dobbiamo sapere che consacrare questo documento, sottoscrivere questa Carta di principi sui temi del controllo, istituzionalizzare gli strumenti e i procedimenti della valutazione, significa forse contribuire, più e meglio che in altri modi, ad una riforma reale della politica ed al recupero della fiducia dei cittadini nei suoi confronti. Con questo auspicio e con questo impegno, che ci unisce senza distinzioni, sono onorata di dare inizio ai lavori di un Convegno che è destinato a lasciare un segno nella storia della Conferenza dei Presidenti e, mi auguro, in quella delle istituzioni regionali. Colgo ancora una volta l'occasione per ringraziare il presidente Tesini e tutta la Conferenza per aver accolto la nostra proposta di ospitare qui questa iniziativa importantissima.

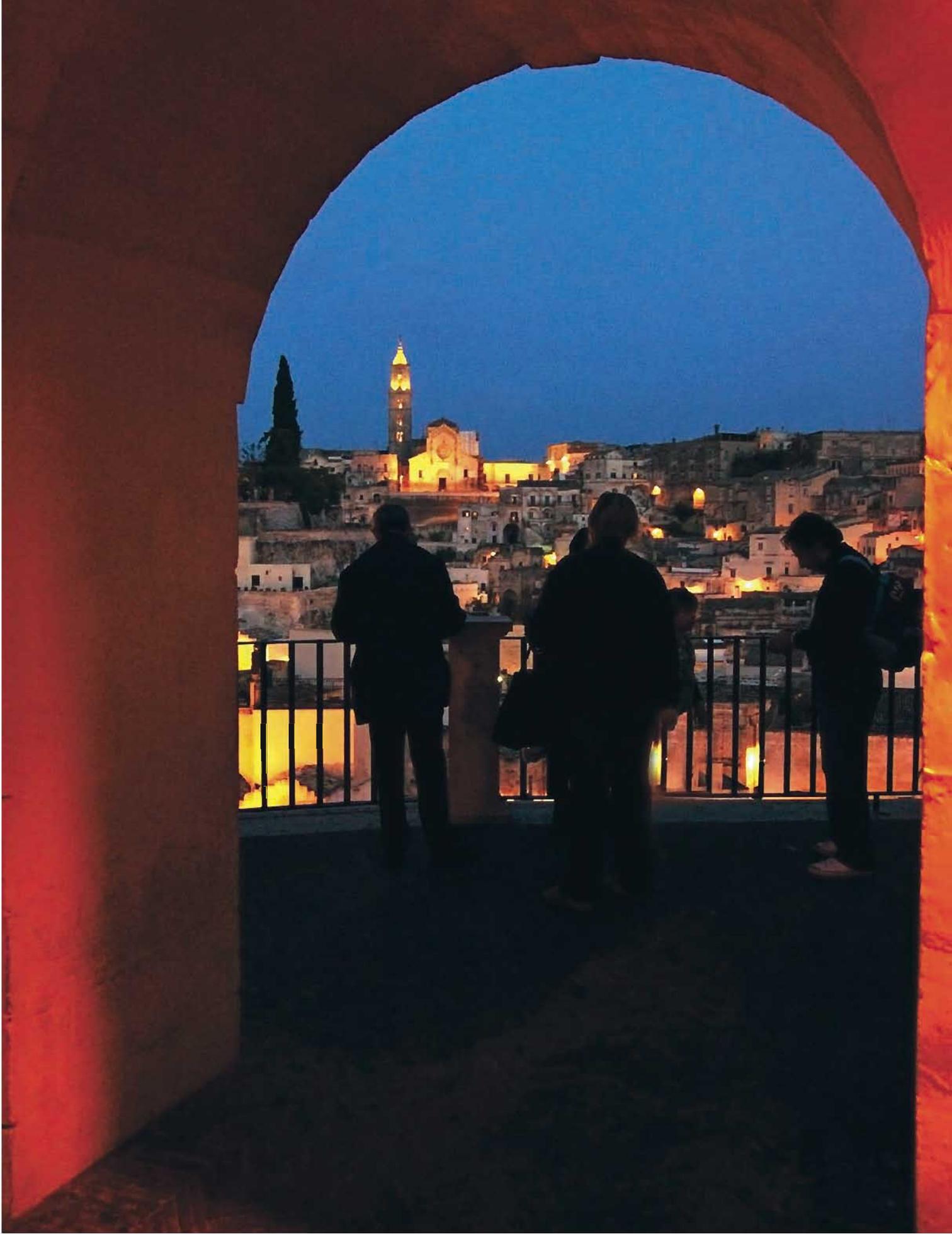
Alberto MARTINI

Università del Piemonte Orientale

Vorrei anch'io ringraziare tutti voi per essere intervenuti, la Conferenza per avere sponsorizzato il progetto CAPIRe ed il Consiglio Regionale della Basilicata per averci ospitati. Un ringraziamento particolare lo voglio fare a Marco Sisti, che è veramente la mano invisibile dietro questo progetto e credo che meriti un applauso. Oggi i nostri ospiti stranieri parleranno di *legislative oversight*, un termine che noi traduciamo con "controllo delle Assemblee" e se ci aggiungiamo "sulle politiche e gli interventi regionali", che è quello che più ci interessa, viene fuori appunto l'acronimo CAPIRe. Quando abbiamo cominciato a parlare di questo argomento circa cinque o sei anni fa, coinvolgendo i primi quattro Consigli Regionali, facevamo riferimento soprattutto all'esperienza statunitense, e ci veniva obiettato che gli Stati Uniti sono un'altra cosa, hanno un sistema di governo diverso dal nostro, con una forte separazione dei poteri legislativo ed esecutivo. Ebbene, in questi anni, confrontandoci con realtà di molti altri Paesi, ci siamo resi conto di come il controllo delle Assemblee sia praticato in presenza di forme di governo assai diverse tra loro, per cui non dipende dalla separazione dei poteri tipica del sistema americano. Avremo oggi la testimonianza dell'Olanda e dello Stato del Texas e faremo alcuni riferimenti al caso del Kenya, per cui avremo esempi da tre continenti diversi. Nel Parlamento del Kenya esistono infatti due *Investigatory Watchdog Committees*, cioè Commissioni di controllo, letteralmente "cani da guardia", che vigilano sull'esecuzione delle leggi: questo per sottolineare come anche in una democrazia molto giovane come quella del Kenya, si preoccupano di mettere in piedi strutture di controllo a livello parlamentare. Nei Paesi Bassi, che hanno un sistema parlamentare con circa 10 partiti, più o meno quanti ne abbiamo noi, la situazione è molto più complessa e ce la spiegherà il nostro ospite Peter Welp, che lavora adesso alla Commissione sulla Spesa Pubblica della Camera olandese, ma sta mettendo in piedi un *Bureau of research and public expenditure* e ci spiegherà le differenze tra queste due strutture. L'esperienza più ricca che esamineremo è quella del Texas, anche perché è la più antica essendo in piedi da alcuni decenni. Nei documenti ufficiali del Texas lo scopo dell'*oversight* è chiaramente formulato: "aiutare l'Assemblea a capire

se le leggi sono attuate come previsto e se modifiche siano necessarie per migliorarne l'efficacia". La "Carta di Matera" riprende questo punto in termini molto simili. Al punto 3 si parla di promuovere meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. Il punto chiave è appunto quello di porre domande incisive, che nella nostra proposta vanno inserite nelle clausole valutative. Si chiede se una previsione legislativa è stata attuata e se non è stata attuata, perché questo non è avvenuto, se un intervento ha prodotto gli effetti per cui è stato concepito, se una misura genera benefici sociali superiori ai costi. Queste sono le domande che stanno alla base della funzione di controllo di un'Assemblea legislativa. Tornando al caso del Texas, nel '77, quindi trent'anni fa, l'Assemblea creò la Commissione Sunset, che si traduce letteralmente come "tramonto", per identificare ed eliminare gli sprechi e le inefficienze delle pubbliche Amministrazioni. Si può dire che tutto il mondo è paese e anche loro da decenni cercano di eliminare sprechi ed inefficienze della Pubblica Amministrazione e continuano a farlo per cui evidentemente questi sprechi tendono a ripresentarsi di continuo. Per questo occorrono forme intelligenti di controllo. In Texas, sotto il regime di legislazione Sunset, un'agenzia viene automaticamente abolita a meno che non venga riautorizzata espressamente per legge. La Commissione Sunset verifica periodicamente l'utilità di ciascuna agenzia governativa, assistita da uno staff che produce la valutazione delle attività di ogni singola agenzia, fornendo alla Commissione l'informazione necessaria a trarre le sue conclusioni. Tornando ad un discorso generale, pur con molte differenze dovute ai contesti specifici, l'esercizio del controllo da parte delle assemblee sulle Amministrazioni, dato per acquisito dal Kenya ai Paesi Bassi agli Stati Uniti, può essere per noi un esempio. Per cui, invece di lamentarci per il fatto di essere in ritardo, proviamo a guardare il problema in positivo e vedere quali lezioni si possono trarre dalle esperienze straniere per tradurre in pratica quella che in Italia resta largamente una buona intenzione, a livello di Consigli Regionali. Le lezioni mi sembra siano due: occorre concepire il controllo non come ennesimo strumento di lotta politica, ma come strumento di miglioramento dell'azione pubblica; occorre attrezzarsi per farlo bene investendo in risorse umane adeguate allo scopo. Quindi bisogna essere convinti, a livello

politico innanzitutto, che il controllo da parte dell'Assemblea possa essere utile a migliorare l'azione pubblica e questa convinzione non è né di destra né di sinistra, non è né repubblicana né democratica: il controllo dell'assemblea o è *bipartisan* o non è. Il filo rosso che lega tutte le esperienze di controllo - e da qui il titolo della mia relazione - è il dubbio sulla capacità degli apparati pubblici di attuare le politiche e soprattutto di farlo ottenendo gli effetti desiderati e questo dubbio non è né di destra né di sinistra. Per sviluppare le attività di controllo, però, oltre alla volontà politica, che è essenziale, è importante anche la presenza di uno staff qualificato e motivato, e questa è un'ulteriore garanzia di *bipartisanship*. Questo è uno dei punti della "Carta di Matera" che al punto 5 recita: "Garantire l'esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche specializzate nel fornire assistenza al controllo ed alla valutazione". Quindi la volontà politica *bipartisan* è fondamentale, ma da sola non basta: occorre anche la competenza tecnica necessaria a decifrare la complessità dell'azione pubblica. Perché è facile dire che si vuole fare attività di controllo e valutazione, ma si ha a che fare con fenomeni e problematiche estremamente complesse, per cui ci vuole anche competenza tecnica e tempo da dedicare. I dubbi sull'attuazione e sugli effetti delle politiche si smentiscono e si confermano solo se si trovano informazioni pertinenti, sintetiche e comunicabili, ma quello di trovare ed interpretare informazioni è un mestiere per cui serve una formazione specifica: non ci si improvvisa analisti di politiche pubbliche, e la "Carta di Matera" pone con forza anche questo punto: investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche. In Kenya esiste il KIPPRA, cioè il "Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis", che è un'istituzione pubblica autonoma, la cui missione principale è produrre analisi delle politiche pubbliche. Uno dei progetti descritto nel sito del KIPPRA è quello di assistenza al Parlamento, che mira a fornire ai legislatori l'informazione e il supporto per meglio svolgere il loro compito. Per concludere, prendere sul serio la funzione di controllo vuol dire farne un momento strettamente *bipartisan* isolato dalla lotta politica e focalizzarsi sulla scarsa capacità attuativa degli apparati pubblici. Questo deve essere il fuoco, secondo noi, dell'attività di controllo: non fare le pulci alla Giunta, ma vedere come gli apparati pubblici, che devono realizzare







le politiche, nella realtà le implementano e quali effetti queste politiche hanno sui cittadini e sui destinatari. È necessario poi creare una struttura di supporto con figure professionali adeguate, investendo, come avviene dagli Stati Uniti al Kenya, nella creazione di un profilo professionale specifico che in Italia ancora non esiste: l'analista di politiche pubbliche, che non può avere una formazione giuridica, bensì una formazione multidisciplinare nelle scienze sociali, che lo attrezzi ad utilizzare ed interpretare l'evidenza empirica. Come dirà nel suo intervento il senatore Rauschenberger: "Senza risorse adeguate per assumere i professionisti, finanziare le valutazioni e consentire visite in loco, anche il miglior sistema di controllo è a rischio di fallimento". Va lodata la dedizione con cui in molte Regioni, con le risorse attuali, dirigenti e funzionari si sono dedicati a dare sostanza alla funzione di controllo sotto l'egida del progetto CAPIRe. Colgo l'occasione per ringraziare tutti coloro che in questi cinque anni si sono dedicati a fare quello che potevano con la formazione e gli strumenti che avevano a disposizione, ma voglio ribadire che senza un serio investimento in risorse umane rischiamo che tutte le nostre buone intenzioni finiscano come molte leggi, cioè inattuata e prive di effetti.

Steve RAUSCHENBERGER

Senatore dello Stato dell'Illinois

È stimolante poter condividere con voi la prospettiva americana sulla funzione di controllo delle Assemblee legislative. Per cominciare, vorrei accennare al mio background, in modo da fornire un contesto alle mie osservazioni. Sono laureato in Economia e Commercio e, prima di far parte dell'Assemblea Legislativa dell'Illinois, ho lavorato per 15 anni come commerciante nel settore dell'arredamento. Durante i miei mandati di legislatore, sono stato per 14 anni membro della Commissione Bilancio e per 8 anni Presidente della Commissione stessa. So che la vostra esperienza in Italia è, in un certo modo, unica, ma mi auguro che questo scambio di esperienze possa aiutarvi a sviluppare un sistema che vi permetta di realizzare i vostri obiettivi. Negli Stati Uniti, la maggior parte dei programmi governativi al servizio del cittadino funziona a livello di Stato e, mentre il nostro governo federale partecipa al finanziamento

di alcuni di questi programmi, la progettazione di questi, l'amministrazione e il controllo sono soprattutto responsabilità dei singoli Stati.

Ritengo utile chiarire i quattro strumenti utilizzati dagli Stati americani per esercitare il controllo e la valutazione delle politiche pubbliche: leggi di autorizzazione (o istitutive); leggi di bilancio; controllo sull'attuazione delle leggi; valutazione ex post.

LEGGI DI AUTORIZZAZIONE (o istitutive)

Tutte le politiche e i programmi pubblici in America sono stabiliti (o autorizzati) per legge. Il primo passo per valutare con successo un programma consiste nel formulare una legge di autorizzazione che stabilisca chiaramente gli obiettivi e che deleghi in modo efficace alle agenzie governative la responsabilità di realizzare questi obiettivi. Nella mia esperienza ho notato che, spesso, la frustrazione legata al mancato successo di un programma ha le sue radici nelle leggi di autorizzazione scritte male, in modo confuso e persino contraddittorio. In America, le leggi di autorizzazione possono essere sia federali sia statali, ma i compiti di controllo e valutazione sono quasi sempre conferiti al governo statale. Una sfida fondamentale per i politici americani è rappresentata dalla necessità di migliorare la qualità delle leggi di autorizzazione, in uno scenario di compromesso politico e sessioni legislative frettolose.

LEGGI DI BILANCIO

Dopo che un programma è stato autorizzato, il Congresso americano o l'assemblea legislativa dello Stato, o entrambi, devono stanziare i fondi per finanziarlo. La maggior parte degli stanziamenti sono contenuti in leggi che per loro natura vincolano l'importo che può essere impegnato per le varie componenti del programma a precisi capitoli di bilancio. Una costruzione razionale degli stanziamenti e la loro riesamina e revisione annuale rappresentano un'occasione fondamentale per la valutazione e il controllo del programma. Questo costituisce il settore più rilevante della mia esperienza personale.

CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI

Poiché i programmi e le politiche pubbliche sono per la maggior parte assai complessi, negli Stati Uniti tramite le leggi di autorizzazione solitamente deleghiamo molti dettagli del-



la progettazione all'agenzia che amministrerà i programmi. Nella maggioranza degli Stati le agenzie che amministrano i programmi rivolti direttamente ai cittadini devono pubblicare anticipatamente i principi che saranno utilizzati per attuare il programma che andranno a gestire, per poter essere sottoposti ad un commento pubblico e ad una revisione legislativa. Nel mio stato, l'Illinois, ho prestato servizio come membro del comitato di controllo sull'attuazione dei programmi per 14 anni. Per esempio, una legge di autorizzazione potrebbe prevedere l'iscrizione di tutti i bambini che vivono in famiglie a basso reddito ad un programma di assistenza sanitaria. Quella legge non specificherebbe come l'agenzia governativa determinerà o verificherà il basso reddito della famiglia. Il reddito dovrà essere dimostrato dai genitori con documenti scritti, o semplicemente si richiederà loro di dichiarare che hanno un basso reddito? La legge non specificherebbe dove o come l'agenzia iscriverà i bambini. Saranno i genitori dei bambini a dover richiedere l'iscrizione ed a recarsi presso gli uffici pubblici, oppure saranno semplicemente i funzionari scolastici a fornire una lista dei bambini che si ritengono aver diritto all'iscrizione automatica? Ovviamente le regole e lo sforzo profuso dall'agenzia influenzeranno materialmente le dimensioni, la diffusione e l'efficacia di un programma nel perseguire i propri obiettivi. Nella mia esperienza, la revisione critica, la richiesta di spiegazioni e il monitoraggio dell'attuazione rappresentano le azioni più importanti che i politici eletti possano intraprendere per garantire programmi efficaci. È forse anche il più concreto dei doveri e quello meno sincronizzato con le normali attività di un'assemblea legislativa.

VALUTAZIONE EX POST

La valutazione ex post costituisce l'ultimo passo dell'attività di controllo dei programmi. Consiste in una verifica del successo del programma al termine di un periodo prestabilito. In Illinois, tali verifiche vengono condotte, solitamente, ogni due anni per la maggior parte dei programmi. La portata e l'accuratezza delle valutazioni variano in maniera significativa. Alcune sono valutazioni finanziarie abbastanza semplici: i fondi sono stati utilizzati sulla base delle regole e dei criteri stabiliti nelle leggi di autorizzazione e di bilancio? Altre valutazioni sono più approfondite e richiedono di trarre conclusioni che possano dimostrare il reale raggiungimento, da parte del programma,

degli obiettivi stabiliti dalla legislazione di autorizzazione. Un piccolo numero di valutazioni va persino oltre, cercando di confrontare i risultati del programma con quelli di programmi simili sperimentati in altri Stati o Paesi, per produrre evidenza empirica che consenta di valutarne l'efficacia. Credo che sentirete molte altre cose sulle valutazioni ex-post nella seconda sessione, quando ascolteremo le relazioni dei tecnici che si occupano della loro conduzione. Per riassumere, i parlamentari eletti dispongono di quattro importanti strumenti per esercitare il controllo sui programmi pubblici.

- 1) Le leggi di autorizzazione, che permettono di trasformare in legge un programma o di riformare quelli che sono già esistenti.
- 2) Le leggi di bilancio, che consentono di stabilire e riesaminare i limiti di spesa su un programma.
- 3) Il controllo sull'attuazione, cioè la possibilità di revisionare, commentare e richiedere spiegazioni sulle regole che rendono realmente funzionante il programma.
- 4) Valutazione ex-post, vale a dire il procedimento utilizzato per testare e verificare l'adeguatezza, l'efficacia ed anche l'efficienza di un programma.

Poiché state cercando di determinare ed accrescere il ruolo delle Regioni all'interno di un sistema che permetta di governare efficacemente l'Italia, dovrete considerare tutti e quattro gli strumenti. In base alla mia esperienza, può essere estremamente frustrante, e perfino senza senso, tenere sotto controllo l'importo di denaro speso su un programma, se la legge di autorizzazione non è chiara e se l'agenzia di attuazione non è disposta a discutere il proprio *modus operandi* con i parlamentari. Credo che un attento equilibrio tra le risorse e i poteri delle regioni in tutte e quattro le aree chiave possa condurre alla realizzazione di programmi più efficaci per i vostri cittadini. Vorrei concludere con un paio di commenti sui poteri e sulle risorse che ritengo fondamentali per operare efficacemente in queste quattro aree.

- a - il diritto ad un'informazione tempestiva;
- b - il diritto a poter osservare direttamente le attività messe in campo;
- c - il diritto a chiedere chiarimenti sulle operazioni svolte ai dirigenti dei programmi;
- d - il diritto a controllare gli archivi del programma;
- e - la disponibilità di analisti professionisti a revisionare, valutare e preparare materiale per i parlamentari;

f - i fondi per pagare le missioni del personale e dei parlamentari e per finanziare le valutazioni dei programmi svolte da enti indipendenti.

I poteri e le risorse di cui sto parlando potrebbero sembrare ovvi, ma rappresentano ostacoli reali che ho dovuto affrontare nel corso dei 14 anni passati nell'assemblea legislativa dell'Illinois. Se un'agenzia o il dirigente di un programma non sono capaci o si rifiutano di fornire informazioni accurate e tempestive, si può fare ben poca analisi. È difficile chiedere conto ad un'agenzia che neghi al Parlamento il permesso di visitare e ispezionare le proprie unità operative. Se il Parlamento non riesce ad avere accesso agli archivi amministrativi, non sarà facile verificare che le affermazioni fatte siano attendibili ed accurate. Senza risorse adeguate per assumere professionisti, finanziare le valutazioni e consentire visite in loco, anche il migliore sistema di controllo è a rischio di fallimento. Lasciatemi concludere notando come in America non siamo ancora riusciti a realizzare il tipo di politiche pubbliche che desideriamo. Stiamo però costantemente sviluppando le nostre tecniche di valutazione e controllo. Come molti di voi, sono un politico che cerca di conciliare le richieste dei cittadini con i limiti dell'intervento pubblico. Ho voluto condividere con voi le mie considerazioni ed esperienze personali, poiché anche voi state cercando di migliorare il vostro sistema. Per darvi un'idea di quello che i nostri tecnici predispongono per i membri dell'Assemblea, ho portato con me alcuni esempi di analisi preparate per l'approvazione del bilancio. Vi ringrazio ancora per avermi dato l'occasione di essere qui e di condividere con voi i miei pensieri e vi auguro di riuscire nel vostro tentativo di rafforzare l'Italia attraverso delle Regioni più efficienti. Sono a vostra disposizione per rispondere ad eventuali domande.

Alessandro TESINI

*Coordinatore della Conferenza dei Presidenti
delle Assemblee Regionali*

Innanzitutto rivolgo un saluto ed un ringraziamento assolutamente non formale a tutti coloro che sono venuti qui a discutere, perché non è la prima volta che ci incontriamo, sia tra di noi che con gli ospiti stranieri. Il professor Rauschenber-

ger ogni volta che mi vede mi regala una penna, segno di un dialogo e di un rapporto che continua, perché continuiamo a scrivervi messaggi utili per il nostro lavoro. Rivolgo un saluto e un ringraziamento non formale in particolare alla Presidente Antezza e a tutto lo staff del Consiglio Regionale e della Regione Basilicata: ricorderemo a lungo questa città per quello che ci trasmette con il suo patrimonio di storia, di cultura, di tradizione e speriamo che lo spirito di Matera ci porti fortuna, perché abbiamo bisogno di fare ricorso alle nostre risorse, alle nostre intelligenze, ai nostri talenti, ma anche di un po' di fortuna che, almeno per i Consigli Regionali d'Italia, è molto importante. Teniamo a Matera il primo convegno del progetto CAPIRe, nato dalla lungimiranza e dall'intelligenza di quattro Regioni apripista, assolutamente *bipartisan*, sostenuto e supportato dalla vostra partecipazione e competenza, che qui comprende quasi tutte le Regioni d'Italia. Nei prossimi giorni sigleremo formalmente, con il Presidente del Senato Marini e il Presidente della Camera Bertinotti un accordo di collaborazione interistituzionale con il Parlamento. Un accordo che adesso comincia ad assumere una forma strutturata precisa, perché individua i punti nevralgici su cui le Assemblee devono intervenire per corrispondere alla propria missione ed alla propria vocazione, in una democrazia tendenzialmente maggioritaria e indirizzata alla distinzione di funzioni e competenze tra legislativo ed esecutivo, nel reciproco rispetto e dialogo tra di loro. Dobbiamo imparare a distinguere qual è il nuovo terreno della dialettica politica, del confronto e dello scontro, che non è quello di farci reciprocamente i dispetti.

I cittadini lanciano un messaggio di scoramento, di delusione e di disaffezione e chiedono alle Istituzioni e a tutta la politica in modo inequivocabile di funzionare meglio. Il messaggio è di dare risposte più tempestive e veloci ai problemi che la società pone e non necessariamente a quelli che sono stati inseriti nel programma con cui si sono vinte le elezioni. A volte ho l'impressione che le clausole valutative non funzionino perché non c'è niente da valutare, perché nessuno può valutare i sogni: ciò che si può e si deve valutare deve essere concretamente misurabile e trasferibile in una concreta azione di governo, altrimenti nessuno è in grado di valutarla. Il professor Martini ha detto che di questo è bene non si occupino i giuristi, ma nella declinazione delle competenze e delle responsabilità, io credo che serva anche una generale cultura di governo. Ritengo che questa sia una competenza trasver-

sale, che deve riguardare innanzitutto il compito e la funzione della politica e dei politici, per avere loro ricevuto la responsabilità e la delega dal mandato elettorale. Noi abbiamo cominciato tempo fa a porci questi problemi: la storica collaborazione con il Parlamento nell'elaborazione della stesura del rapporto sulla legislazione aveva questa intuizione e, se prendiamo i rapporti sulla legislazione di qualche anno fa e i rapporti sulla legislazione di oggi vediamo che questi stessi rapporti sono cambiati come struttura, come consistenza, come taglio, come approccio, cioè sono rapporti che si preoccupano e si pongono il problema di valutare gli effetti delle politiche; di vedere come l'Italia e le Regioni sono concretamente cambiate nell'arco di alcuni anni a seguito di un determinato intervento, non indistinto e generico, ma che assume un obiettivo e dà una missione, che deve poi essere concretamente valutata e misurata. Io credo che quello che a distanza di anni non ci può e non ci deve sfuggire sia la modalità di funzionamento dei nostri Consigli. Almeno questo cerchiamo di assimilarlo un po' dalla cultura dell'organizzazione aziendale: non dico che i nostri Consigli debbano funzionare come un'acciaieria o una fabbrica di scarpe, ma che si debbono dare in qualche maniera una modalità di organizzazione e di funzionamento per tempistica, modalità e obiettivi, con una corrispondenza tra le funzioni da assolvere e le professionalità possedute al proprio interno; una cultura questa che, almeno in parte, possiamo trarre dall'organizzazione delle imprese. Il motivo per cui le Regioni devono fare questo è che nel 2007 ci è molto più chiaro quello che nel '70 per le Regioni ordinarie e molto prima per le Regioni ad autonomia speciale era meno chiaro e che nel 2001, dopo l'approvazione del Titolo Quinto, un po' si intuiva. Il Titolo Quinto contiene ancora parti non attuate, ha avuto un percorso accidentato e ora ci resta sul tavolo con tutta l'eredità di sei anni controversi di discussione e di tentativi di aggiustamento, con tanti punti interrogativi aperti. Oggi il Governo ne appronta uno molto complicato e decisivo rispetto alle questioni di cui stiamo discutendo e cioè quale è la nuova competenza e la nuova missione delle Regioni dentro le responsabilità di crescita e di sviluppo del Paese. Dobbiamo riconoscere che siamo arrivati in ritardo alla consapevolezza che il Paese non cresce attraverso grandi, indistinti e generici progetti e obiettivi di sviluppo, ma soprattutto attraverso le politiche dello sviluppo locale, che sono sempre più politiche territoriali trasversali, che mettono insieme pezzi di obiettivi di crescita economica con pezzi di obiettivi di sviluppo e di crescita sociale, di politica ambientale e infrastrutturale, dove interagiscono competenze

e responsabilità che sono dell'Unione Europea, dello Stato e degli Enti locali. A noi non è più data una competenza legislativa di automatica, fredda e indistinta applicazione della normativa statale; la nostra attività legislativa non è una fotocopia per le venti Regioni di leggi nazionali, ma dobbiamo inventare il nostro sviluppo, la nostra crescita, il benessere dei nostri cittadini, perché siamo responsabili dello sviluppo, della crescita e del benessere di tutti e del PIL e della competitività regionale. Questa è la ragione per cui dobbiamo concretamente misurare gli effetti delle nostre azioni e il rapporto che abbiamo con i cittadini e con l'elettorato, accentuato dall'elezione diretta del Presidente. Il discorso ci porterebbe lontano. Ricorderete che alla fine degli anni '70 Robert Putnam si interrogò sulle ragioni del successo di una certa parte d'Italia, che dipendeva da un certo dinamismo sociale, da una certa responsabilità sociale, che vedeva i cittadini di quelle regioni fortemente coinvolti e responsabilizzati nella gestione del disegno del loro futuro. Vi erano, dunque, degli indicatori estremamente interessanti che evidenziavano come ad abilità culturali, sociali, associazionismo e volontariato corrispondevano anche altri primati in crescita, in sviluppo e in economia. Dopo trent'anni Roberto Cartocci in una sua recente pubblicazione riprende e ricontestualizza questa situazione e con una certa sofferenza si può constatare che in quell'Italia spaccata in due la forbice non è diminuita, anzi si è terribilmente accentuata. Ebbene, se vogliamo valutare gli effetti delle nostre politiche, la qualità della nostra attività legislativa e quello che concretamente si produce, dobbiamo dare risposta alle questioni poste: non è soltanto un problema di metodica e di estetica legislativa, ma è un problema di risultati per assolvere alla responsabilità sociale che ci è data. Io credo che questo sia il modo migliore per rispondere a Stella, a Rizzo e a tutti coloro che ricamano sul perché costiamo tanto: cominciamo a dire a costoro che, al di là di quello che costiamo, produciamo tanti risultati e facciamo anche un gran bel lavoro e poi diventerà più semplice rispondere anche sul resto.



