

## SECONDA SESSIONE ESPERIENZE DI "LEGISLATIVE OVERSIGHT"

**Tommaso PANZA**

*Dirigente presso la Corte dei Conti di Potenza*

Sono attualmente in servizio alla Corte dei Conti, che è un po' il convitato di pietra, perché quando si parla di controllo e di valutazione e non si fa un minimo riferimento ad un'attività più che centenaria, direi che manca una parte di discussione. Faccio parte di uno di quei 4-5 milioni di "fannulloni" di cui si parla attualmente, però non mi sento tale: almeno da tre lustri presto servizio in varie Amministrazioni con orgoglio e quello che mi manca, più che la volontà di operare, molto spesso è l'indirizzo ed il controllo e qui si parla proprio di questo. Ho ascoltato con molto interesse una serie di argomenti molto diversi tra loro: la valutazione ex ante, la valutazione di impatto regolamentare, addirittura il controllo di gestione, tutti argomenti molto difficilmente conciliabili e probabilmente questa seconda sessione riuscirà a risolvere parecchi dubbi. In parte il consigliere Santochirico ha già accennato all'argomento chiedendosi come è possibile che un Ente affidi il controllo di una propria attività ad una divisione al proprio interno, come è possibile rifarsi ad istituti di tipo privatistico, come ho sentito dire dal Senatore dell'Illinois, visto che i casi della Enron e della Cirio ci darebbero qualche esempio negativo in merito. Il mio intervento in pratica intende porre la domanda come si possa interagire con Istituzioni già presenti nella Repubblica italiana, che hanno una certa esperienza e che potrebbero anche dare una mano: l'importante è utilizzarli e in fondo la Corte dei Conti potrebbe essere utile, benché sia anch'essa sottodimensionata visto che in Basilicata operano soltanto tre magistrati nella sezione del controllo e otto funzionari e questo, di fronte alla miriade di Enti regionali, sub-regionali, provinciali e comunali, mi sembra veramente poco. Quindi, secondo me, una sinergia tra il progetto che sta nascendo e la Corte dei Conti sarebbe di reciproco vantaggio, almeno in alcuni aspetti dell'attività dei Comitati che si costituiranno a seguito della firma di questo importante documento. Il mio dubbio riguarda il fatto che non si coinvolga la Corte dei Conti, dal momento che si è aperta alle Istituzioni regionali facendo

nominare addirittura due magistrati nelle sezioni del controllo e molte Regioni, come il Friuli Venezia Giulia, hanno sfruttato pienamente questa possibilità, mentre la Regione Basilicata non lo ha fatto. Di fronte a questa apertura da parte della Corte dei Conti, mi piacerebbe vedere un'apertura almeno analoga da parte dei Consigli Regionali.

**Ken LEVINE**

*Sunset Commission del Texas e Presidente della National Program Evolution Society*

Vorrei ringraziare tutti voi per avermi dato la possibilità di essere in questa meravigliosa città. Parleremo della funzione di controllo delle Assemblee negli Stati Uniti in generale ed in Texas in particolare. Non voglio dire che questo sia il modo migliore, o l'unico modo per farlo, ma vi mostrerò solo un esempio di come lavoriamo noi per vedere se c'è qualche parte del nostro sistema che potete prendere in prestito, che potreste voler usare, poiché parlate di migliorare le vostre procedure di controllo. Queste diapositive illustrano diverse cose, spiegano come funziona la valutazione delle politiche negli Stati Uniti in generale. Prima di tutto parlerò degli scopi e degli obiettivi: perché facciamo la valutazione? Parleremo del controllo dell'Assemblea: perché un'Assemblea vuole avere un certo controllo sull'operato di un esecutivo? Parleremo anche dell'indipendenza dei valutatori e credo che questo sia un punto molto importante anche per voi: come essere sicuri che le persone che si occupano di valutazione delle politiche siano indipendenti e che non siano controllati da nessuno? Ed infine, l'ultima cosa di cui parleremo riguarda il caso di studio della *Texas Sunset Commission*, che è il nome dell'agenzia per la quale lavoro che si occupa di controllo per conto dell'Assemblea del Texas. Il controllo serve a capire se i fondi vengono spesi in modo adeguato o se qualcuno li ruba; è questo un primo tipo di controllo da fare. Ma un'altra responsabilità fondamentale è assicurarsi che i soldi siano usati in modo efficace, cioè che siano spesi con saggezza o che siano effettiva-

mente spesi per un buon motivo, cercando di usare meno denaro possibile. Per essere brevi e chiari, le agenzie del ramo esecutivo fanno un buon lavoro? Ed ancora, il governo spende i fondi in maniera saggia o c'è spreco di denaro? Sia negli Stati Uniti sia in Italia, esistono attività di controllo, ma chi controllerà se vengono svolte correttamente e se chi se ne occupa sta facendo un buon lavoro? Perché la maggior parte delle persone che vengono elette negli Stati Uniti non hanno il tempo di farlo, svolgono anche un altro lavoro: sono dottori, avvocati, commercianti, quindi non hanno tempo per controllare se un dipartimento dell'esecutivo sta facendo un buon lavoro. Quindi affidano l'incarico a professionisti esterni, come me, che svolgono questo tipo di lavoro. La prossima diapositiva parla di fiducia. Voi che approvate il bilancio dell'esecutivo e l'utilizzo del denaro dei contribuenti, avete piena fiducia in chi spende questo denaro nei dipartimenti esecutivi? Negli Stati Uniti ci fidiamo abbastanza, però non possiamo sapere, ci sono troppe persone per poter sapere se queste spendono il denaro in modo saggio e per un giusto scopo se non c'è nessuno che li controlla. I cittadini sono soddisfatti? I cittadini ricevono buoni servizi sanitari? Il servizio sanitario è fornito ai costi più bassi, in modo da poter fornire l'assistenza sanitaria a più persone? È sempre lo stesso discorso: assicurarsi che i soldi siano spesi con saggezza. E questa è una cosa molto difficile da valutare. In Texas, e nella maggior parte degli Stati Uniti, si affida l'incarico a dei professionisti che si recano nei dipartimenti esecutivi a controllare come questi spendono i soldi. Sono spesi saggiamente, sono spesi bene? Poi, l'indipendenza. Non so esattamente come funzioni l'indipendenza qui, ma per noi indipendenza vuol dire non avere condizionamenti esterni. Questo vuol dire che nessuno può dirvi cosa trovare, nessuno può dire ai professionisti che svolgono il lavoro, come me, cosa devono trovare. Questo è compito nostro, quindi i politici non sono coinvolti nello svolgimento delle analisi, né ci dicono "dovreste trovare qualcosa di sbagliato in quel dipartimento perché non ci piace". Noi dobbiamo fare un'analisi professionale indipendente e nessuno ci può dire cosa inserire nelle nostre raccomandazioni. Siamo noi a prendere le decisioni sulle nostre raccomandazioni, quindi dovete sapere che, se commissionate un'analisi professionale, potete anche non essere d'accordo (e ricordate che, generalmente, le Assemblies non sono mai d'accordo). Nessuno può dirci cosa inserire nei rap-

porti, ma i committenti possono dire "non mi piace il vostro rapporto", "non sono d'accordo", "non ne terrò conto". Per quanto riguarda la mia agenzia, abbiamo effettuato dei controlli sul dipartimento dei trasporti e sul sistema carcerario nello stato del Texas ed è stata l'assemblea del Texas a dirci quali agenzie dovevano essere controllate. Ma dopo l'Assemblea si è tirata indietro e ci ha lasciato fare il nostro lavoro. Non vi ho ancora fatto un esempio di ciò di cui vi sto parlando. Che tipo di raccomandazioni nascono dall'attività di valutazione? Per esempio, questa agenzia ha raccomandato che c'era bisogno di rifare i contratti per la costruzione di nuove prigioni, poiché i contratti esistenti erano pessimi. La raccomandazione diceva che, invece di pagare una compagnia privata per gestire una prigione e far guadagnare loro i soldi per la costruzione della prigione stessa, conveniva stipulare un contratto di acquisto in leasing; quindi, alla fine, quando il leasing è terminato, lo Stato, l'Assemblea o chiunque sia, si è ritrovato proprietario della prigione e, fondamentalmente, ha dovuto pagare soltanto per la gestione della prigione. Un altro caso riguarda bambini che erano stati allontanati dalle loro case perché avevano subito degli abusi ma, nel posto in cui erano stati messi, non ricevevano cure adeguate. È stata fatta una raccomandazione per assicurarsi che i bambini fossero trattati bene, poiché erano già stati maltrattati prima, ed era responsabilità dello Stato assicurare loro un buon trattamento. Questo è soltanto un altro esempio. Bene, questa è l'agenzia per la quale lavoro: la *Texas Sunset Advisory Commission*. Vi parlerò adesso di come svolgiamo il nostro lavoro. Sunset è un altro termine per definire la valutazione. In Texas esiste una legge che prevede la chiusura di ogni dipartimento esecutivo in date stabilite, a meno che l'assemblea non emetta una nuova legge per mantenerlo in vita. E prima di chiudere il dipartimento, ci richiedono una valutazione professionale. Noi facciamo una verifica sull'agenzia e, se necessario, controlliamo se lavorano bene, se usano bene i loro fondi e verificiamo se c'è bisogno di fare qualcosa di completamente diverso. È un modo per aumentare l'*accountability* in base a come e perché le agenzie spendono i soldi dei contribuenti. La Commissione Sunset è una commissione *bipartisan*. Negli Stati Uniti *bipartisan* vuol dire repubblicana e democratica, cioè la maggioranza ed il partito di opposizione; i suoi membri sono di entrambi i partiti e sono nominati dai leader dell'Assemblea che scelgono cin-





que senatori e cinque rappresentanti (abbiamo due Camere in Texas, la Camera dei Rappresentanti ed il Senato), quindi abbiamo cinque rappresentanti di ognuna delle Camere, che restano in carica per quattro anni. Altra cosa interessante è che ognuno di loro nomina anche un membro pubblico, un semplice esponente del popolo, qualcuno che non abbia conflitto di interessi. Adesso vi mostro una diapositiva molto importante perché prima si è parlato di chi dovrebbe fare questo tipo di lavoro: credo che, attualmente, molti avvocati svolgano parte di questa attività di valutazione. Anche noi abbiamo degli avvocati nel nostro staff, sono una valida risorsa, ma il nostro direttore ha una laurea in amministrazione aziendale. Io sono vice direttore ed ho una laurea in Scienze politiche. Il nostro staff è formato da ventidue professionisti che sono quasi tutti laureati, tranne un paio: abbiamo laureati in economia, amministrazione o scienze politiche. Abbiamo anche collaboratori laureati in sociologia, avvocati e persone laureate in *Public Management*. Abbiamo anche una persona laureata in filosofia. Più della metà di queste persone sono donne. Come funziona Sunset? Vi ho detto prima che ogni agenzia ha una data di "tramonto" stabilita dall'Assemblea: l'Assemblea dice, tu smetterai di esistere, per esempio, nel 2009 a meno che non emettiamo una nuova legge. E poi ci dicono di fare un controllo su di loro prima del 2009 e di fare una raccomandazione. Così, è l'Assemblea a stabilire il programma del controllo. I nostri professionisti si recano presso l'agenzia ed effettuano il controllo; naturalmente utilizziamo dei criteri standard. Quindi, lo staff svolge il proprio lavoro di valutazione e redige un rapporto, che è essenzialmente rivolto alla Commissione formata da dieci legislatori e due membri pubblici. Il rapporto contiene le raccomandazioni: l'agenzia deve essere chiusa o ce n'è ancora bisogno? Se ce n'è ancora bisogno, come possiamo fare affinché l'agenzia lavori meglio? Cosa possono fare loro per lavorare meglio? Molte raccomandazioni riguardano questi aspetti. Come possiamo risparmiare soldi? Come possono fare a svolgere un buon lavoro e risparmiare denaro? E, allora, facciamo raccomandazioni anche su questo. E poi facciamo piccole raccomandazioni tese semplicemente ad insegnare all'agenzia a lavorare meglio, per permettere alla struttura di lavorare meglio e di dare migliori servizi alla gente. Poi, dopo che il rapporto è stato redatto, la stessa Commissione Sunset indice delle audizioni pubbliche durante le quali il pubblico

generale, chiunque voglia può venire e dire: "Odio questa agenzia, non mi fornirà mai assistenza sanitaria", o possono dire: "È un'ottima agenzia ma credo che non dovrebbe occuparsi di assistenza sanitaria ma di prestazioni dentistiche". Possono dire quello che vogliono e la nostra Commissione prende in considerazione tutto ciò che il pubblico ha da dire. Molto spesso il pubblico, in Texas ed in tutti gli Stati Uniti, non ha l'occasione di dire come dovrebbe essere gestita e cosa dovrebbe fare un'agenzia del ramo esecutivo, e Sunset dà loro la possibilità di farlo: la procedura Sunset fornisce opportunità al pubblico. Quindi la Commissione Sunset si riunisce e prende realmente delle decisioni (proprio come una delle vostre Commissioni prende le proprie decisioni) da inviare alla prossima sessione ordinaria dell'Assemblea del Texas. Viene abbozzata quella che noi chiamiamo "bill", una proposta di legge, e la legge viene discussa durante la riunione di questa Assemblea, più o meno come succede da voi. L'unica differenza è che, se questa legge non passa, quell'agenzia verrà chiusa. La prima cosa che facciamo è chiedere alle agenzie di autovalutarsi. Chiediamo loro di dirci in cosa pensano di fare bene e in cosa hanno bisogno di supporto. E, stranamente, molte agenzie riconoscono di aver bisogno di supporto per poter migliorare il loro modo di lavorare. E questo è molto utile. Anche questo si svolge secondo lo stesso procedimento di cui vi ho parlato. Facciamo il controllo, la Commissione organizza un'audizione pubblica e prende una decisione: se la proposta di legge viene approvata, l'agenzia continua a funzionare, se la proposta non passa, l'agenzia viene abolita. Vi ho già detto che lo staff della Sunset segue degli standard e qui ne potete vedere alcuni: essenzialmente, quanto efficacemente opera l'agenzia? Può l'agenzia essere meno gravosa? Ci sono troppe norme sulle attività? Possiamo ancora controllare le attività senza tutte quelle norme? Ci sono due agenzie nel nostro governo che fanno la stessa cosa? Quando ho cominciato a lavorare in questo campo sono rimasto molto sorpreso di scoprire quante volte accade che lo stesso servizio venga fornito alle stesse persone da due agenzie. Questo è il punto di vista della Sunset Commission. Perché l'Assemblea del Texas deve spendere tanti soldi per la valutazione e pagare il mio stipendio? Da quando abbiamo cominciato, cinquantadue agenzie sono state abolite e undici agenzie sono state consolidate tramite fusioni. La nostra agenzia da sola ha generato più di 784 milioni di dollari di

risparmi nei 25 anni in cui la Commissione Sunset ha operato. Si risparmiano più di 36 dollari per ogni dollaro speso per pagare i nostri stipendi. Crediamo che questo sia un ottimo ritorno sull'investimento. L'Assemblea ha approvato il 90 per cento delle raccomandazioni della Sunset Commission; questa è una cifra molto alta se la paragoniamo con gli altri Stati, con i nostri colleghi negli altri Stati. Nel documento che vi è stato dato ci sono altri esempi delle norme, ma alla fine del documento ho elencato i contatti utili per avere informazioni: se voi, o qualcuno del vostro staff, volete chiamare la Commissione Sunset per avere delucidazioni, i numeri da contattare sono sul retro del vostro documento. Grazie ancora per avermi dato l'opportunità di essere qui.

#### **Peter WELP**

*Dirigente dell'Ufficio Ricerche e Valutazioni  
delle Politiche del Parlamento Olandese*

Grazie signor Presidente. Prima di tutto grazie a tutti per avermi invitato a questo convegno. È sempre piacevole parlare del mio lavoro quotidiano ai politici per cercare di convincerli della sua importanza. Questo è il motivo principale per cui ho accettato di venire, perché credo che la valutazione delle politiche sia un aspetto molto importante della democrazia. Non credo, comunque, di aver bisogno di convincere voi visto che la firma della vostra Carta è prevista nel pomeriggio; ritengo, quindi, che ne siate già convinti. La seconda cosa piacevole è che questa è la mia prima visita in Italia, non c'ero mai stato prima, il che è un peccato, lo so, comunque tornerò, anche perché so che qui il tempo è bellissimo. Quando sono partito dall'Olanda, c'erano 17 gradi, quindi faceva abbastanza freddo e pensavo di andare in un paese dove il tempo è bellissimo; comunque ora sono qui e fuori ci sono 46 gradi, forse un po' troppi! Però ho intenzione di tornare, anche perché so che il tempo qui non è sempre così. Inoltre, la città di Matera è bellissima e mi auguro di poterla visitare. Grazie ancora per avermi invitato. Ken Levine ha citato alcuni dei motivi per cui la valutazione è molto importante per ogni democrazia, quindi non vi riparerò di questo. Penso che voi ne siate tutti convinti. Credo che lo slogan dell'Ufficio del Bilancio del Congresso degli Stati Uniti sia: "Aiutiamo la nazione a spendere con saggezza". Credo che

questo la dica tutta. Ma non vi parlerò di questo, piuttosto vi spiegherò cosa facciamo nei Paesi Bassi quando dobbiamo fare un controllo per conto di un'Assemblea e dove andremo nel prossimo futuro. Non vi dirò qualcosa che potete fotocopiare ed inserire nella vostra Assemblea, ma vi darò soltanto una serie di idee che potreste usare. Comincio col darvi alcune informazioni personali in modo da farvi capire qualcosa di chi vi sta parlando. Io sono laureato in scienze politiche. Il mio *background* professionale: provengo da un istituto di controllo, la Corte dei Conti olandese, dove sono stato *project manager* sulla valutazione delle politiche, quindi non su questioni di regolarità contabile ma questioni di valutazione. Attualmente sono vice direttore della Commissione sulla Spesa Pubblica della Camera olandese e sto per diventare dirigente del costituendo Ufficio di Valutazione, Ricerca e Spesa Pubblica. Per darvi una breve idea dell'argomento della mia relazione, vi darò qualche informazione sul Parlamento olandese per permettervi di fare un confronto con le vostre Assemblee. E credo che siano abbastanza simili. Poi vi parlerò del sistema di bilancio orientato ai risultati che stiamo utilizzando da 7/8 anni ed anche di come questo si collega alla valutazione delle politiche ed al controllo dell'assemblea nel Parlamento olandese. Come dicevo, attualmente lavoro per la Commissione per la Spesa Pubblica della Camera dei Rappresentanti. Anche qui avete un sistema bicamerale, una Camera ed un Senato; in Olanda la Camera ricopre il ruolo legislativo fondamentale nel processo politico. Il Senato è più simile alla Camera dei Lord britannica. La Camera ha 150 membri eletti per rappresentanza proporzionale (credo che abbiate lo stesso sistema in Italia) divisi in dieci partiti politici che, paragonati ai vostri, probabilmente sono pochi ma, per altri, possono essere tanti. Il governo di coalizione agisce a semplice maggioranza nella Camera. Abbiamo 14 Commissioni permanenti in cui tutti i partiti sono rappresentati. Hanno 27 membri quindi, se fate due calcoli, potete notare che i membri del Parlamento sono anche membri di varie commissioni. E queste Commissioni permanenti corrispondono ai Ministeri, quindi se c'è un Ministero della Salute, ci sarà anche una Commissione per la Salute. Abbiamo la Commissione per le Politiche Sociali ed anche il Ministero per le Politiche Sociali. Abbiamo anche Commissioni che si occupano delle questioni trasversali ai processi legislativi ed un buon esempio è dato dalla Commissione per cui lavoro, la Commissione per la Spesa

Pubblica, che si occupa di argomenti collegati alla spesa pubblica in generale.

È quella che potremmo definire una Commissione *bipartisan*, il che vuol dire che noi non facciamo discussioni politiche su questioni politiche, su quesiti di destra o di sinistra, o di centro. Di solito ci limitiamo al compito di consulenza sul sistema di finanza pubblica e sul controllo dell'Assemblea. E qui si vede il legame tra il sistema di bilancio orientato ai risultati ed il controllo dell'Assemblea o la valutazione delle politiche. La Commissione si occupa della legge finanziaria annuale e della legge sui conti pubblici, dell'efficacia e dell'efficienza delle leggi (ed è qui che viene svolta la valutazione delle politiche), e delle norme per il controllo dell'Assemblea di importanti programmi governativi. Circa dieci anni fa, la Camera dei Rappresentanti olandese decise che aveva bisogno di norme e regolamenti speciali per ottenere le informazioni necessarie per esercitare il controllo sui principali progetti del governo. Possiamo pensare alla costruzione di grandi opere pubbliche o alla riforma delle leggi per la sicurezza sociale, che richiedono molti anni e coinvolgono molti soldi e molti rischi di superare il budget e di non essere funzionali. Il nostro staff è piccolo, siamo solo tre persone, ma facciamo ciò che possiamo; forniamo consulenza alla Commissione per la Spesa Pubblica ed alla Camera sugli argomenti di cui vi ho parlato prima. Il nostro background è simile a quello della Commissione Sunset, soprattutto laureati in scienze sociali con esperienza o formazione nella pubblica amministrazione, ed abbiamo anche un economista. Vi parlo ora della politica di bilancio e delle sue implicazioni per la valutazione delle politiche. La nostra politica di bilancio ha posto più enfasi su trasparenza e *accountability*, e sul disegno delle politiche basato sull'osservazione dei fatti. In Olanda abbiamo cominciato nel 1999 e siamo arrivati ad un approccio integrato al bilancio annuale, ma questo è stato fatto in molti Paesi. Abbiamo, quindi, cominciato nel 1999 tentando di integrare gli obiettivi, gli strumenti che utilizzavamo per ottenere questi obiettivi ed il *budget*, e, ogni anno, presentiamo al Parlamento questi tre elementi in modo integrato. Abbiamo formulato tre domande a cui bisogna dare risposta all'inizio dell'anno finanziario (e queste domande sono anche contenute nelle leggi finanziarie di ogni singolo ministero): "Cosa vogliamo ottenere, in termini di risultati e prodotti? Cosa faremo per ottenerlo, cioè quali strumenti della politica utilizzeremo?

Quali saranno i costi di questa attività?". Il Parlamento, poi, vuole che il governo risponda ad altre tre domande, a consuntivo: "Abbiamo ottenuto quello che volevamo? Abbiamo fatto ciò che doveva essere fatto? Abbiamo speso l'importo che era stato approvato?". Le potete anche considerare domande sulla conformità. Ogni volta che vogliono fondi per qualcosa, devono rispondere a queste tre domande in modo integrato, altrimenti il Parlamento non darà loro i soldi. Vi farò un semplice esempio: riguardo alla protezione dell'ambiente, la prima domanda *ex-ante* potrebbe essere: "Cosa vogliamo fare? Vogliamo contenere la riduzione della biodiversità? Cosa faremo, andremo a selezionare, comprare e mantenere gli habitat specifici? Quanti soldi stanzieremo per effettuare questo lavoro?". Tutto questo sarà contenuto in uno specifico articolo del bilancio. Il governo ed i rispettivi Ministeri hanno bisogno di informazioni nei bilanci annuali per poter rispondere alle domande di cui ho parlato prima. Abbiamo stabilito delle norme che potrebbero servire anche a voi. Prima di tutto, alla fine degli anni '90, è stata emanata una legge che chiedeva al ministro di valutare periodicamente, ogni cinque anni, l'efficacia di ogni politica pubblica. Ciò vuol dire che, come Ministero, puoi portare avanti una politica, ma dopo cinque anni devi fare la valutazione, la devi mandare al Parlamento e devi discutere con il Parlamento se questa politica pubblica è ancora aggiornata, se deve essere continuata, intensificata o abolita. Sempre a partire dagli anni '90, delle clausole specifiche per la valutazione delle politiche sono state inserite nelle nuove leggi. Per esempio, la legge sulle ferrovie specificava che la valutazione doveva essere inviata al Parlamento nel 2006; e così è stato. Nella legge sulla sicurezza sociale è obbligatorio che la valutazione sia fatta dopo quattro anni. Potrei continuare con altri esempi, ma basta dire che, nelle leggi più recenti, le proposte di legge del Parlamento includono le clausole valutative, quindi la valutazione è obbligatoria ed è certo che verrà fatta. Il governo, ed anche il Parlamento, sono anche andati oltre; nel 2001 hanno adottato una linea guida del governo chiamata "Norme per il monitoraggio dei dati e per la ricerca valutativa" che è una sorta di linee guida per la valutazione delle politiche. Poiché queste valutazioni delle politiche erano diventate obbligatorie, è stato necessario redigere le linee-guida, altrimenti non ci sarebbe stata una standardizzazione nel modo in cui la valutazione delle politiche veniva svolta ed

inviata in Parlamento. Essa garantisce anche che l'attività di valutazione fosse inserita all'interno del governo e del ramo esecutivo, cioè nel sistema di governo, in modo coordinato. Attualmente garantisce che le informazioni sulla politica nelle leggi finanziarie, nei bilanci annuali, sono di buona qualità. Inoltre, nel 2002, il Parlamento ha deciso di creare l'Ufficio di Verifica e Ricerca. Questo ufficio verifica la qualità dell'attività di valutazione delle politiche svolta dal governo, che deve essere obbligatoriamente mandata al Parlamento; ne riceviamo circa 120 ogni anno, a volte un po' di più a volte un po' di meno. Ciò che noi facciamo è verificare se la loro metodologia è valida, è una specie di controllo. Noi ci fidiamo di loro, ma vogliamo anche essere certi che la valutazione sia stata fatta nel modo giusto. Prestiamo anche consulenza alla valutazione effettuata dalla Camera stessa; anche la Camera dei rappresentanti fa la propria valutazione, per mezzo di audizioni o indagini parlamentari. Diamo assistenza anche nelle valutazioni effettuate per conto della Camera poiché i suoi membri sono molto impegnati. Molte valutazioni vengono fatte da organizzazioni private di ricerca e noi aiutiamo anche loro. E svolgiamo anche attività di ricerca e verifica dei rapporti su suggerimento della Camera nel suo insieme o come Commissioni, ma non dei singoli membri del Parlamento. È molto importante anche per l'indipendenza. L'Uvr è un ufficio indipendente che non fa parte di nessuna Commissione politica; è semplicemente un'agenzia speciale all'interno della Camera, che non ha alcun legame con una Commissione in particolare, ma lavora per tutte le Commissioni. In questo senso è un ufficio non politico. Al momento, l'Uvr è composto da sette impiegati che hanno lo stesso background della Commissione per la Spesa Pubblica.

Molto brevemente, cosa potete aspettarvi da questo Uvr? Per fare un esempio, abbiamo fatto una verifica sulla valutazione fatta dal governo sulla gestione delle acque. Abbiamo sostenuto la speciale Commissione parlamentare d'inchiesta sulla riforma dell'istruzione ed anche la valutazione dell'energia sostenibile. Va infine menzionato che la Camera possiede un proprio budget annuale per eseguire o commissionare valutazioni; è solo mezzo milione, ma siamo riusciti a fare quattro o cinque valutazioni delle politiche. Spero di essere riuscito a darvi un'idea di come organizziamo l'attività di valutazione delle politiche nella nostra Assemblea.

**Alessandro PALANZA**

*Vice Segretario Generale della Camera dei Deputati*

Sono molto interessanti le esperienze delle quali siamo stati testimoni attenti e che dovremmo studiare, perché sicuramente abbiamo moltissimo da imparare dai processi illustrati dai relatori e sviluppati in ordinamenti più stabili e più ordinati del nostro. Credo, però, che oggi abbiamo una diversa priorità da rispettare e forse dovremo rinviare ad una sede diversa un approfondito confronto con le esperienze internazionali che meritano di essere conosciute e meditate. Vorrei, anzi, cogliere l'occasione per invitare i nostri colleghi stranieri ad un incontro alla Camera dei Deputati, nei prossimi giorni o comunque in un'altra occasione che potremmo organizzare. Oggi sento, invece, la necessità di concentrarmi sulle questioni poste dal vivace e spontaneo dibattito politico a cui abbiamo assistito. Un dibattito squisitamente politico, ma anche ampio, profondo e corale. Quando la politica si esprime in una forma così alta, univoca e istituzionale, sollecita anche noi funzionari, che affianchiamo la politica per il funzionamento delle Assemblee, a dare il nostro contributo per concretizzare una spinta così significativa. Vorrei partire da un punto che ha toccato la Presidente Donini: non rassegnarsi di fronte alle ondate ed alle tempeste contingenti, ma guardare ai temi di fondo, attraverso i quali si può rilanciare il ruolo dei Consigli Regionali. Per trovare le giuste risposte, bisogna soprattutto capire e conoscere il sistema, per come si è evoluto fino ad ora e per come si sta evolvendo. Non rassegnarsi significa valorizzare le tendenze in atto e avere ben chiaro che siamo di fronte ad una evoluzione che ha tanti aspetti contraddittori, ma che complessivamente è positiva. Sono fatti positivi l'espansione delle autonomie e il recupero di governo del territorio. Siamo di fronte ad una grande trasformazione nel modo di governare il territorio, che risponde ad un cambiamento profondo nel modo di essere delle politiche pubbliche nell'ambiente della Unione europea dopo Maastricht. È un cambiamento positivo, anche se si sviluppa tra inevitabili scompensi e conseguenti polemiche e contrasti, che si sviluppano in pari misura all'interno del sistema delle Autonomie e tra le Autonomie e gli organi centrali, e che infine hanno investito tutto l'insieme delle Istituzioni, la politica e il Paese intero. Nello svilupparsi di questi processi, si crea quindi anche molta confusione e in

questa confusione bisogna tenere ferme le idee e la direzione di fondo. Occorre dunque valorizzare la originalità del nostro percorso sottolineando come esso sia riuscito a superare problemi di notevole portata. Infatti, anche se in altri Paesi le cose vanno meglio, non è affatto provato che gli stessi sistemi avrebbero saputo fare gli stessi progressi di fronte agli stessi problemi che ci sono in Italia.

Mentre possiamo essere ragionevolmente certi che le tendenze di razionalizzazione che si manifestano nella nostra concreta e difficile esperienza nascono da essa e, dunque, hanno maggiori possibilità di funzionare in questo contesto. Per questo in Italia conviene guardare, oltre ai modelli esterni, anche alla evoluzione del sistema istituzionale. Si manifesta una crisi, ma si delinea anche la via d'uscita. Perciò nelle piccole e nelle grandi cose bisogna soprattutto non perdere il filo principale. Insomma apprendiamo pure tutto quello che si può dalle esperienze degli altri Paesi, ma non trascuriamo le nostre stesse esperienze. Come funzionari parlamentari, è, ad esempio, nostro dovere ricordare il valore della esperienza parlamentare italiana che è unica e non è seconda a nessuno in Europa. In Italia ci troviamo di fronte ad un Parlamento che, nonostante tutti i cambiamenti di questi anni e in particolare il notevole spostamento di poteri legislativi verso l'esecutivo, resta di gran lunga il Parlamento che in Europa ha la massima capacità di incidenza e di valutazione all'interno del processo legislativo. Su molteplici piani un'esperienza così ricca può dunque confrontarsi con reciproca utilità con quella delle Assemblee regionali. Sulla base di queste premesse possiamo confrontare il progetto CAPIRe con la corrispondente esperienza della Camera dei deputati anche se le due esperienze si sono sviluppate su aspetti di metodo e binari in parte diversi. Il progetto CAPIRe è partito da una sperimentazione ed è oramai giunto ad un grado notevole di maturazione e di sviluppo. Mi sembra di poter affermare che la "Carta di Matera" segna il passaggio ad una fase che non è più solo di sperimentazione, ma che è di pratica e di lavoro diffuso nelle Assemblee. Siamo quindi in grado di confrontare la esperienza della clausola valutativa con le analoghe esperienze nel Parlamento italiano. Vi sono differenze terminologiche e di metodo, di cui tener conto, ma anche molteplici punti di convergenza. Sul piano del metodo, c'è da dire che in Parlamento vi è stato poco spazio per la progettazione e la sperimentazione. In un organismo costan-

temente sotto pressione e spesso sotto una pressione eccessiva, sono piuttosto le prassi di lavoro e le risposte immediate ai problemi concreti che delineano le linee di cambiamento e di sviluppo. Le innovazioni organizzative e procedurali sono venute sempre dopo le esperienze concrete e sulla spinta di richieste e sollecitazioni degli organi parlamentari. Per quanto mi risulta non abbiamo mai adottato espressamente la formula della clausola valutativa, però numerose pratiche dello stesso tipo si sono svolte all'interno di molte leggi, ad esempio con la richiesta di relazioni mirate a specifici aspetti di attuazione. Ma, devo dire la verità, non è stata questa la esperienza più significativa e densa di sviluppi. La ragione principale è forse quella che il ciclo legislativo sulle stesse materie è così veloce che le norme vengono continuamente adattate in relazione ai problemi di attuazione. La legislazione di "manutenzione" di leggi approvate o modificate di recente costituisce il maggior flusso di legislazione. Un flusso che riempie di sé i decreti legge (quattro al mese), la legge finanziaria, i decreti correttivi di precedenti decreti delegati, previsti da tutte le norme di delega e che spesso si ripetono più volte. In un processo legislativo così dinamico, i controlli ex post di attuazione non trovano un loro spazio autonomo, tranne che in fattispecie singolari. Nella nostra pratica di lavoro è, invece, considerevolmente sviluppata la istruttoria pre-legislativa soprattutto secondo il metodo di gran lunga prevalente della verifica dei dati che il governo è obbligato a fornire e della raccolta di ogni altro dato disponibile. Vi sono invece due dati tutti in positivo da rilevare. Avviene molto spesso che nella istruttoria prelegislativa confluisca anche la valutazione degli effetti delle norme precedenti che si devono adeguare o modificare secondo il ciclo continuo sopraricordato. La istruttoria prelegislativa svolta dai servizi di documentazione delle nostre Camere è, per quanto ci risulta, la sola che si svolge *ex officio* su tutti i punti dell'agenda parlamentare ed è la più approfondita rispetto a qualsiasi altro Parlamento europeo. Essa comprende l'analisi della documentazione fornita dal governo e la sua verifica attraverso ogni altra fonte disponibile. Ulteriori elementi vengono assunti attraverso le audizioni delle parti interessate. Il secondo dato in positivo: nella esperienza della legislazione statale, si sono sviluppate nuove forme di legislazione che sono spesso costituite più da procedure e da obiettivi che da norme sostanziali. In tali casi è frequente una nuova tipologia



di norme, che regolano i rapporti tra Parlamento ed esecutivo e preordinano l'esercizio dei poteri parlamentari di indirizzo e controllo in specifiche circostanze. Esse assumono spesso forme simili alle clausole valutative, ma sono riferite più a fase di decisione che di verifica dei risultati. Il Parlamento costruisce così le condizioni procedurali per partecipare alle fasi successive di processi decisionali assai ampi e complessi. Soprattutto quando – come nelle attuali norme di delega – la sostanza delle scelte emerge molto a valle rispetto alla legge originaria. Queste clausole rientrano in una più ampia e generale proceduralizzazione dei rapporti tra Parlamento ed esecutivo che, nell'esperienza del nostro Parlamento, ha investito tutti i grandi temi della politica, a partire dalle procedure di bilancio e dagli strumenti ad esse collegati, alla legge comunitaria e procedimenti accessori, fino alle grandi deleghe che hanno monopolizzato in questi ultimi quindici anni lo sviluppo delle maggiori politiche legislative nei più diversi campi. Nei grandi comparti delle politiche dell'esecutivo, in Parlamento si sono integrati continuamente norme, atti di indirizzo, atti di controllo e, accanto a questi, momenti di valutazione.

Potrei fare dei piccoli esempi che darebbero la dimostrazione di come questo fenomeno sia stato diffuso, ma mi sembra più importante dire che questo sistema si muove attorno ad una serie di principi molto chiari e molto precisi, che probabilmente si possono adottare anche nell'ambito delle Assemblee regionali. Il primo di questi principi è che queste esperienze nascono da esigenze politiche vive e indefettibili che non vengono meno dopo che la legge è stata approvata. Il momento valutativo si lega ad una attività necessaria di un organo politico. Come è stato detto in diversi interventi questa mattina, vi è l'esigenza che ci sia una preminenza della politica e, infatti, sia alla Camera che al Senato, ogni valutazione è nata da uno specifico impulso politico e dalla definizione degli organi e delle procedure parlamentari da attivare in connessione ad essa. Di fronte ad esigenze politiche quasi sempre impellenti e perentorie, si sono simultaneamente orchestrati diversi strumenti e diversi piani concernenti il dato politico e procedurale, l'attività istruttoria e il rapporto con l'esecutivo e con altri soggetti. Un altro aspetto molto caratteristico del modo di lavorare del Parlamento italiano è sempre stato quello di sfruttare a fondo in ogni procedura valutativa la dialettica tra istituzioni, tra diverse Commissioni parlamentari e tra le

parti politiche. Non mi riferisco solo alla dialettica fra le parti politiche – che è quella più immediata e diretta e che funziona nel senso di dotare le minoranze di specifici poteri, in ordine all'attivazione di processi di controllo e di valutazione – ma anche ad una dialettica tra Parlamento e Governo, che è tuttora viva e che comporta una netta distinzione di compiti e di responsabilità: al Governo spetta di fornire dati tecnici coerenti e verificabili e al Parlamento di verificarli e di chiedere le necessarie integrazioni (e non sono le minoranze, ma anche i relatori di maggioranza che tengono molto ad assolvere questo compito, almeno in apertura di ogni procedimento). Inoltre è importante e significativa la dialettica tra più Commissioni parlamentari: ad esempio quando sullo stesso schema di atto del governo sono chiamate a pronunciarsi più Commissioni per diversi profili, controllandosi e bilanciandosi l'una con l'altra. Questa esperienza può essere utile per sciogliere uno dei nodi del funzionamento delle clausole valutative: nell'impostazione del Parlamento italiano, spetta al Governo fornire dati e valutazioni tecniche compiutamente elaborati, mentre il Parlamento interviene in termini di verifica e di riscontro della congruità, comprensibilità e trasparenza delle valutazioni operate dal Governo. Questo comporta una distribuzione di compiti, che è anche proporzionata al peso amministrativo dei due apparati, perché nessuna Assemblea potrà mai avere un apparato che possa confrontarsi con il grado di specializzazione tecnica e le capacità degli Assessorati. Questo metodo di verificare la responsabilità del governo per l'attendibilità di tutto ciò che propone alle Assemblee risponde fino in fondo alla forma di governo che vede l'Esecutivo pienamente responsabile davanti alle assemblee stesse e inoltre ad una generale esigenza di *accountability*. Un altro aspetto della esperienza del Parlamento italiano è la cura per una visione di insieme dei processi normativi che rientrano nelle singole politiche, che consente di comprendere il senso di una pluralità di atti in collegamento fra loro. Il procedimento legislativo non è più fatto di singoli programmi e di singole leggi, che vengono abrogate o rinnovate a seconda delle necessità, ma consiste in un ciclo legislativo continuo, fatto di modificazioni ed aggiustamenti, in cui una legge si connette all'altra e un atto normativo ad un altro ancora, spesso tra diversi livelli territoriali e diverse fonti. L'individuazione delle politiche implica quindi un'analisi che sappia contemplare questa pluralità di atti legislativi e l'esa-

me delle leggi richiede un'istruttoria preliminare che riesamini tutta la situazione normativa preesistente. Questa ricostruzione di tutto il contesto normativo ed extra normativo è fatta in base alla classificazione di tutti gli atti rilevanti per le singole politiche che gli uffici specializzati per ciascun settore fanno con continuità, spogliando le gazzette ufficiali ai diversi livelli di governo e tutta la documentazione ufficiale e oltre fino alla lettura quotidiana delle pagine interne de "Il Sole 24 Ore". Tornerò rapidamente su questo aspetto per parlare in conclusione del ruolo degli apparati. Prima vorrei citare un esempio delle procedure che ho cercato di illustrare tratto dalla recente esperienza parlamentare: un caso di procedimentalizzazione dei seguiti di una norma importante, che si cala al centro di reale dialettica politica e che crea efficaci e complesse interazioni tra Parlamento e Governo. Mi riferisco alla Finanziaria 2007, con i problemi enormi che ha creato nel corso della sua approvazione e discussione. In questo tempestoso mare magnum, la Camera ha trovato il modo di introdurre un gruppo di disposizioni - dal comma 473 al comma 481 - che hanno una precisa valenza nel senso di far interagire Parlamento e Governo lungo importanti filoni di attuazione di interventi previsti dalla stessa legge finanziaria o dal bilancio. Uno di questi riguarda una forma di *spending review*, nata sul campo per reazione ad una norma della stessa legge finanziaria, che tagliava in modo lineare tutti gli accantonamenti di spesa di molti Ministeri, prevedendo maggiore flessibilità di gestione. Questa norma ha creato un enorme malcontento: la reazione del Parlamento è stata quella di chiedere al Governo di fornirgli, prima della successiva legge finanziaria, un'analisi reale dell'andamento della spesa in ciascun Ministero, attivando le singole Amministrazioni, la Ragioneria Generale dello Stato, la Commissione tecnica per la Finanza Pubblica di nuova istituzione, etc. Si prevede inoltre che ai fini del monitoraggio della spesa gli uffici delle due Camere si colleghino tra loro e con le altre Istituzioni che si occupano di finanza pubblica, a supporto di una valutazione parlamentare degli effetti della normativa in questione in occasione del successivo esame della legge finanziaria. Tornando al discorso sugli apparati, vorrei ribadire la loro estrema importanza e anche sottolineare il valore intrinseco e la professionalità degli uffici che lavorano con le Assemblee che nascono dalla loro stessa esperienza di quotidiano rapporto con la politica. Infatti, se non ci si lega

al processo politico reale, agli organi politici, ad un rapporto dialettico con l'esecutivo, ogni *expertise* e ogni lavoro tecnico e amministrativo finiscono per essere inutili. L'importanza degli apparati, per chi visita la Camera dei Deputati, è evidente perché la Camera, come anche il Senato della Repubblica, ha apparati di documentazione imponenti rispetto agli altri Parlamenti europei, anche se pochi lo sanno. Forse sono le sole strutture attrezzate per raccogliere tutta l'informazione necessaria su qualsiasi argomento venga affrontato nell'agenda parlamentare. Di fatto non ci sono agenzie informative in Italia che abbiano questa capacità di stare sull'intero orizzonte delle politiche pubbliche. Certamente questa capacità non nasce dall'aver coltivato gli specialismi, ma al contrario per avere coltivato la funzione della sintesi tra fonti e saperi diversi verso gli aspetti rilevanti sul piano politico (come fanno nell'esecutivo gli uffici di gabinetto - in questo caso - con forze molto inferiori). La cosa più importante è quindi che questi apparati non siano distaccati ma operino all'interno delle Commissioni parlamentari, rispondono alle loro sollecitazioni e seguono costantemente i loro lavori, avendo precisa contezza del dibattito politico e delle sue priorità. L'apporto degli specialisti, ove occorra, si ottiene attraverso il rapporto con l'esterno, cioè attraverso la collaborazione con le altre Istituzioni e con esperti. Ho citato il caso delineato nella ultima legge finanziaria per il collegamento, su base tecnica e conoscitiva, fra le Istituzioni esperte di finanza pubblica, sia di tipo pubblico sia di tipo privato. Posso in generale ricordare la capacità di avvalersi delle procedure di raccordo con le Università, con gli Istituti di cultura e di ricerca, da cui è nato lo stesso progetto CAPIRe. Per concludere, faccio una proposta per il seguito di questa importante iniziativa dopo questa giornata che segna il varo della Carta di Matera. La mia proposta è di unire i discorsi che si stanno svolgendo su piani diversi: nel progetto CAPIRe, nel Rapporto annuale sullo stato della legislazione della Camera dei deputati, che cerca di ricostruire ogni anno le tendenze evolutive del sistema tra Stato, Regioni e Unione europea e nelle cinque Commissioni di studio costituite nell'ambito della Conferenza dei Presidenti sulla riforma dei regolamenti. In particolare questa ultima sede si presta a tirare le somme di discorsi diversi che mettono tutti in primo piano la cooperazione e la elaborazione comune tra le Assemblee elettive per rafforzare il ruolo della rappresentanza nel concreto svolgi-

mento delle politiche pubbliche .

La proposta è che, in una prossima occasione di incontro - che potrebbe essere il seminario che organizzeremo a Palermo per la presentazione del Rapporto 2007 sulla legislazione, alla presenza di Presidenti delle Assemblee, di parlamentari della Camera e del Senato, di studiosi ed esperti delle Università - si possa tentare questa sintesi. Si tratta di lavorare per sviluppare tanti aspetti positivi e sostanziali della complessiva esperienza delle Assemblee legislative, che oggi abbiamo sottolineato in funzione di un rilancio che sia più forte dei problemi e delle polemiche che oggi le circondano.

### Giuseppe CASTIGLIA

*Vice Segretario Generale del Senato della Repubblica*

Inizierei facendo una premessa: qui si è parlato molto di nuove professionalità, voi siete in larga misura personale politico, io sono un giurista e cercherò di dirvi le cose come le vedo io *sub specie iuris*, cercando di non sconfortarvi troppo con articoli e commi. L'intento è di individuare un'evoluzione nei regolamenti parlamentari, che non è interna a se stessa, ma esprime un mutamento di rapporti tra forze politiche e un mutamento di esigenze del sistema politico complessivo. Non casualmente tutto ciò ci porta oggi a discutere della clausola valutativa.

Osservo anzitutto che i regolamenti parlamentari che noi adoperiamo e che ormai hanno più di 35 anni, mostrano - come riconobbero tutti quelli che li studiarono ai tempi della loro entrata in vigore, e cioè nel 1971 - una nota caratteristica, data dal forte impulso impresso alla funzione conoscitiva delle Camere. Vengono cioè introdotti degli istituti (come le udienze legislative, le indagini conoscitive, eccetera) attraverso i quali il mondo civile, la società esterna entrano nel Parlamento, che in questo modo acquista informazioni.

I teorici del Parlamento hanno discusso se la funzione conoscitiva delle Camere sia autonoma rispetto alle funzioni tradizionali. Ritengo però che non esista una funzione conoscitiva autonoma: il Parlamento apprende informazioni per esercitare quelle che sono le sue funzioni tipiche, cioè, come diceva Einaudi, conosce per deliberare.

Fatta questa premessa, ricordo che un passaggio molto importante ha luogo nel 1988, quando si verifica un evento rilevante

sul piano dei regolamenti parlamentari, destinato a proiettarsi poi su tutto il sistema politico. Quello è l'anno delle due riforme parallele alla Camera ed al Senato, che ruotano attorno all'abolizione dello scrutinio segreto, sebbene l'abolizione non sia totale, ma si risolve piuttosto in una drastica limitazione che corrisponde ad un'esigenza politica fortemente avvertita, quale è quella di governabilità.

In altri termini si tratta della necessità di assicurare al Governo, a qualunque Governo, di poter mettere in atto il proprio programma e farsi poi giudicare dai cittadini elettori senza cadere in tranelli, imboscate, passi falsi coperti dal velo dello scrutinio segreto.

Questo accrescimento delle prerogative del Governo ha però dei giusti contrappesi; una parte di questi contrappesi è costituita dall'aumento degli strumenti di controllo dati al Parlamento.

Almeno secondo la ricostruzione che io faccio di queste vicende, le linee di sviluppo del sistema sono dunque le seguenti. Il Governo tende ad avere riconosciuti gli strumenti per governare e realizzare il proprio programma ed il proprio indirizzo politico; l'opposizione tende ad aver riconosciuti istituti, non dirò per mettere i bastoni tra le ruote del Governo, ma per poter esercitare il suo diritto di critica politica e di controllo, ponendo in tal modo le basi per diventare a sua volta maggioranza e quindi proseguire questo processo a parti invertite.

Di tutto questo processo il regolamento del Senato ha dei riscontri precisi. Su di essi tornerò più oltre, perché prima voglio dire che la vicenda non si arresta qui e si coglie, sotto certi aspetti, nell'ambito stesso della legislazione.

Non intendo entrare in settori di competenza del Governo. Ricordo, però, la legge di semplificazione del 1999, la quale ha introdotto due istituti nuovi che hanno poi avuto seguito sul piano parlamentare: l'Air, in primo luogo, e poi la Vir. L'Air è l'analisi di impatto della regolamentazione, mentre la Vir è la valutazione dell'impatto della regolamentazione. L'Air si fa *ex ante* per stabilire se si debba intervenire e come lo si debba fare; mentre la Vir si fa *ex post* ed è una valutazione degli effetti prodotti da quella determinata normativa. Pur se apparentemente si tratta di due vicende separate, è chiaro che questa è un'astrazione, perché siamo in presenza di un processo circolare: si decide cioè se fare delle norme (Air), si valuta poi come hanno funzionato (Vir), ma al tempo stesso, poiché

la normazione non è un qualcosa che si blocca nel tempo, la catena va avanti e quella che è VIR per certi aspetti diviene Air, e così via. Vengo ora al profilo delle tecnicità, che hanno anche un significato politico, soprattutto nella parte in cui sono o non sono state attuate. Quanto dirò per il Senato vale al 95% anche per la Camera, perché in questo sistema di bicameralismo perfetto il discorso che ci interessa ha caratteri simili per entrambi i rami del Parlamento. Il controllo del Parlamento sull'attuazione delle leggi funziona anzitutto attraverso gli strumenti tradizionalissimi del sindacato ispettivo. Pensiamo alle interrogazioni e alle interpellanze su come il Governo ha dato esecuzione a quella tale legge, quali sono gli intendimenti del Governo per attuare pienamente una certa disciplina, eccetera. Ci sono poi gli strumenti introdotti dalla riforma del 1971: quindi le comunicazioni del Governo in Commissione, le indagini conoscitive, l'audizione dei funzionari pubblici. Infine c'è un altro strumento tradizionale che forse è il presupposto storico della clausola valutativa, cioè le relazioni del Governo: molte leggi prevedono che sull'attuazione di una specifica normativa il Governo faccia periodiche relazioni al Parlamento. Se le relazioni sono previste da un obbligo di legge, esse hanno un determinato seguito presso le Camere, dove sono stampate come documenti parlamentari. Ho voluto fare una piccola verifica e ho constatato che siamo in presenza di un universo eterogeneo. Le relazioni che il Governo è tenuto a presentare alle Camere possono avere importanza settoriale, come è in materia di cosmetici; altre toccano più da vicino la coscienza e le scelte fondamentali dei cittadini, quale è quella relativa all'attuazione della legge sull'aborto. In questo quadro la riforma del 1988 ha introdotto delle significative novità. Anzitutto il Governo può essere chiamato a riferire in Commissione, oralmente o per iscritto, sull'attuazione delle leggi. Si individua quindi una procedura che, diversamente dal sindacato ispettivo, non è opera del singolo e come tale normalmente destinata ad arenarsi in mezzo a mille altre iniziative del medesimo genere, ma parte da un organo del Senato e quindi è presumibilmente votata a buon fine. Questa procedura ha una variante particolare di grande interesse e - devo dire - purtroppo raramente usata, con riguardo alla facoltà della Commissione di incaricare alcuni dei propri componenti di accertare se e in che misura la legge abbia avuto attuazione. Questo è, a mio avviso, un istituto di

grande interesse, perché veramente può innescare un circuito virtuoso fra chi acquisisce i dati e il soggetto Commissione che di questi dati è destinatario. Sfortunatamente però, come dicevo, questo istituto, forse anche per la sua relativa novità, è di utilizzazione piuttosto sporadica.

Ancora, nell'ottica secondo la quale le procedure di controllo sono in primo luogo nell'interesse dell'opposizione, rammento la disposizione regolamentare per cui le procedure informative, se richieste da una minoranza qualificata della Commissione, vanno deliberate da questa entro dieci giorni. La riforma del 1988, infine, aggiunge una norma per effetto della quale - e direi che questo è un aspetto particolare del controllo sull'attuazione delle leggi - la Presidenza del Senato tiene nota dei termini posti dalla legge per gli adempimenti successivi (come l'emanazione di un decreto legislativo, la presentazione di una determinata relazione, eccetera) e li segnala alle Commissioni competenti e al Governo. Confesso con un certo rammarico che queste novità hanno avuto per un lungo periodo una messa in pratica molto stentata e non si sono tradotte in cambiamenti dell'organizzazione amministrativa. Per fortuna il mio rammarico si ferma al passato, poiché - e qui torniamo al discorso che è stato fatto in questa sede a proposito delle mutazioni di staff - sono state introdotte in tempi molto recenti delle modifiche della struttura organizzativa del Senato che prevedono la creazione di uffici dedicati proprio a questo scopo: un ufficio che controlla l'analisi dell'impatto della regolamentazione; un ufficio che è destinato a valutare lo stato di attuazione delle leggi. Ovviamente ciò non riguarda tutte le leggi, perché noi abbiamo un problema di scarsità di risorse e non si può fare tutto, cosicché soltanto di alcune leggi siamo in grado ora di esaminare l'attuazione. In particolare, da poco il Senato ha istituito l'Osservatorio dei termini, il cui compito è redigere un quadro complesso che, in relazione a tutte le leggi approvate nella legislatura, dica quali sono gli adempimenti da compiere da parte del Governo e con quali scadenze e in tal modo consenta alla nostra Assemblea di valutare se queste scadenze siano state rispettate e in quale maniera. L'Osservatorio dei termini è ancora in fase di rodaggio. A breve contiamo di metterlo a disposizione di tutti i Senatori; in una fase successiva l'obiettivo è di interloquire anche con il Governo e poi, se tutti i test che stiamo facendo avranno un risultato positivo, farlo uscire da Intranet (cioè dall'esclusiva disponibilità



del Senato) per metterlo su Internet a disposizione di tutti gli utenti interessati. Vorrei infine aggiungere alcune valutazioni di carattere generale. Si è parlato del ruolo della politica e dello staff e io concordo con quello che diceva l'amico Palanza, cioè che gli staff sono serventi e il controllo in quanto tale è un compito della politica. Nei fatti i due profili si possono confondere, ma non si possono confondere nelle loro implicazioni istituzionali.

Mi spiego con un esempio. Spetta ai Presidenti dei due rami del Parlamento stabilire l'ammissibilità degli emendamenti. È chiaro che 99 volte su 100 sono gli uffici a dire se un emendamento è ammissibile o no; è altrettanto chiaro che il caso limite sarà deciso dalle Presidenze; ed è comunque chiarissimo che il potere istituzionale e la responsabilità politica di queste scelte non appartengono agli staff, ma sono delle Presidenze delle Camere. Il potere di controllo, il potere di valutazione dovrà avere il supporto degli staff, ma è un potere che rimane

e non può non rimanere in capo agli organi politici.

Se ci chiediamo se sia possibile un approccio *bipartisan* alla verifica dell'attuazione delle leggi, esprimo dal mio punto di vista forti perplessità, perché tendenzialmente, una volta formalizzata questa vicenda sul piano procedurale, la maggioranza avrà interesse a dire che la legge è stata attuata bene dal proprio Governo, mentre l'opposizione avrà interesse a dire che la legge è stata attuata male. Riporto questo anche ad una mia convinzione, cioè che tutti gli strumenti di controllo sono dati al Parlamento, ma sono strumenti offerti politicamente anzitutto alle opposizioni. Torno a dire che il complesso maggioranza - Governo governa e l'opposizione controlla.

Su questa premessa mi parrebbe utile immaginare che procedure di valutazione possano essere instaurate anche su richiesta di una minoranza qualificata. Conosciamo tutti l'esperienza tedesca delle inchieste parlamentari promosse da una minoranza qualificata, ma è un sistema che per mille ragioni in



Italia non funzionerebbe; procedure di controllo meno drammatiche rispetto all'inchiesta parlamentare potrebbero essere affidate all'iniziativa di un *quorum* particolare, inferiore comunque a quello di maggioranza.

Certo, la valutazione deve anche valutare sé stessa, cioè alle procedure di valutazione della legge vanno applicati gli stessi criteri che sono alla base della valutazione della legge, perché la valutazione ha un costo e io credo che sia necessario vedere anche qui il rapporto fra costi e benefici.

Forse anche voi, ma sicuramente noi riceviamo spesso, da parte di organismi internazionali o da parte dell'Unione Europea, questionari complessi ed intricati che richiedono un notevole sforzo per acquisire le informazioni necessarie ad elaborare le risposte. Ho la forte sensazione che spesso questa sia un'attività conoscitiva fine a sé stessa: è un conoscere costoso che non so quanto valga la pena di coltivare in questi termini.

Il problema è la raccolta dei dati: le Camere non hanno stru-

menti diretti di raccolta, nel senso che non vanno a prendere i dati sul campo. Anche gli elementi indispensabili per valutare la copertura finanziaria delle leggi vengono acquisiti attraverso la Ragioneria Generale dello Stato, per cui senza una leale collaborazione dei soggetti interessati qualunque procedura di controllo è inefficace.

Mi duole dire che questa leale collaborazione non sempre si riscontra nei fatti. Dico questo con precisa cognizione delle cose, perché vengo da un'esperienza recentissima in cui una Commissione di inchiesta del Senato, quindi dotata dei poteri dell'Autorità Giudiziaria in base all'articolo 82 della Costituzione, sta incontrando grandi difficoltà ad ottenere i dati richiesti da parte di un Ente pubblico, su una materia estremamente sensibile quale quella degli infortuni sul lavoro: non voglio dire solo dati sostanzialmente corretti, ma proprio i dati che la Commissione vuole, nella maniera che vuole, dalle sedi che vuole e con la scansione temporale che vuole. E ciò,





aggiungo, sebbene la Commissione d'inchiesta sia veramente unanime, tanto è vero che è presieduta da un parlamentare dell'opposizione. Senza una leale collaborazione da parte dei soggetti a cui il Parlamento e le Assemblee legislative regionali si rivolgono, le clausole valutative rischiano, in definitiva, di avere una efficacia pratica davvero modesta.

## Ef시오 ESPA

*Capo Dipartimento per il Programma di Governo  
Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Ringrazio la Presidenza del Consiglio Regionale della Basilicata, tutti gli organizzatori e anche il professor Alberto Martini, che in questi anni svolge un ruolo fondamentale di diffusione della cultura della valutazione e di indicazione anche di soluzioni istituzionali importanti. Vi riporterò l'esperienza più recente del Dipartimento che ho l'onore di guidare; consentitemi, pertanto brevi flash su alcuni temi affrontati dalla discussione nella tavola rotonda di stamani e nelle considerazioni fatte dai nostri colleghi stranieri e dagli amici della Camera e del Senato. La discussione sulla collocazione istituzionale delle agenzie, degli uffici, delle autorità, degli istituti che dovrebbero occuparsi di valutazione mi sembra centrale e credo non sfugga a nessuno che in realtà l'apparente dicotomia tra esigenza di valutazione interna ed esigenza di terzietà nella valutazione sia un falso dilemma: nel deserto della cultura della valutazione che ha caratterizzato questo Paese per decenni e che in parte ancora lo affligge, noi abbiamo bisogno sia di strutture interne alle Amministrazioni, sia di strutture interne ai Ministeri, sia di strutture che in qualche maniera siano in grado di garantire un grado di indipendenza ed una provata lontananza dal potere politico che possano far sì che quelle valutazioni siano leggibili come un contributo al miglioramento delle leggi.

La seconda considerazione che volevo fare riguarda le competenze professionali: qui è molto opportuna l'attenzione che riserva il testo della "Carta di Matera", che ho potuto leggere, e anche le considerazioni che venivano svolte in particolare da Ken Levine, in quanto l'attività di valutazione per sua natura si nutre di competenze settoriali molto diverse, quindi abbiamo bisogno dell'apporto consueto, che è già presente in

misura molto forte nelle nostre Amministrazioni, di giuristi, avvocati, esperti di diritto, ma abbiamo al tempo stesso un disperato bisogno di associare a queste competenze non soltanto economisti, ma anche statistici, econometrici, a seconda dei casi, addirittura psicologi e infatti è stato ricordato come una filosofa contribuisca in maniera abbastanza importante all'attività della Sunset Commission nel Texas. Quindi, le nozze nella valutazione non si fanno con le noccioline americane, ma c'è bisogno di una pluralità di competenze settoriali, senza le quali gli stessi esercizi di valutazione rischiano di rimanere lettera morta.

Il collega Welp del Parlamento olandese ci ha mostrato alcune loro esperienze istituzionali dalle quali viene fuori che, dopotutto, anche in Olanda alcuni salti istituzionali a favore della valutazione sono datati 2002 e quindi risalgono a pochi anni fa, ma non illudiamoci perché il nostro ritardo non è di 5 o 6 anni, è molto più profondo e tocca alcuni dei problemi evocati sia da Sandro Palanza che da Castiglia, cioè un problema enorme che noi troviamo anche all'interno del Governo e che riguarda la generazione di dati amministrativi e finanziari, senza la quale molte ipotesi di valutazioni sono destinate a rimanere lettera morta. Una volta ritratteggiato, se pure in maniera spezzettata, il quadro delle negatività del nostro sistema, vorrei sottolineare alcuni passi in avanti che, quanto meno a livello di Governo centrale, possono essere evidenziati negli ultimi anni.

Tenete conto che sto illustrando un'esperienza profondamente diversa da quella di cui abbiamo sentito parlare nella prima sessione, perché stiamo parlando dell'esecutivo che cerca di valutare sé stesso o quanto meno, in questa fase iniziale, molto più umilmente, dell'esecutivo che cerca di capire qualcosa di più di quello che fa e del grado di attuazione del programma sul quale ha chiesto la fiducia degli elettori e, in un secondo momento, delle Camere. Ora, in maniera molto *bipartisan* va sottolineata la nascita del Dipartimento per il Programma di Governo due anni e mezzo o tre anni fa e forse ancora più importante è stata l'istituzione di una figura politica nella scorsa legislatura, del Ministro per l'attuazione del programma di Governo che, comunque sia, costituisce un punto di riferimento istituzionale importante ai fini della raccolta e della verifica dei dati inerenti l'attività del Governo. Aggiungerei il decollo, a partire dal 2000, di un Comitato Tecnico Scientifico che si

occupa di pianificazione strategica e controllo di gestione nelle Amministrazioni.

Si tratta di un innesto, quello delle tecniche del controllo di gestione, molto problematico nelle Amministrazioni statali, che sono ben lontane dall'essere un parente prossimo delle aziende private e cercherò di illustrare meglio successivamente, se ne avrò il tempo, il perché di questo mio scetticismo.

Rimane il fatto, però, che per la prima volta da alcuni anni a questa parte anche all'interno delle Amministrazioni statali si comincia a ragionare di costi, di efficacia, di efficienza, anche di maggiore trasparenza e conoscenza, da parte degli stessi dirigenti, di quello che le Amministrazioni ogni giorno fanno.

Sul piano più strettamente legato alla valutazione delle politiche pubbliche, è bene non dimenticare il buon lavoro fatto a livello centrale dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione, la nascita dei nuclei di valutazione, pur con tutti i problemi che hanno avuto, presso i Ministeri e naturalmente anche presso le Regioni, e la creazione, sempre come prodotto del decreto legislativo 286 del '99, dei servizi di controllo interno, abbastanza valorizzati da una recente direttiva del Presidente del Consiglio sul monitoraggio e la valutazione e che dovrebbero essere i perni di un sistema informativo capace di diffondere gli elementi di base dell'attuazione del programma di Governo.

Aggiungerei poi, seppur con tutte le ambiguità che hanno caratterizzato questo processo, una maggiore sensibilità verso i problemi della misurazione del prodotto pubblico un po' per i famosi quattro-cinque parametri di Maastricht, un po' per i parametri dell'Agenda di Lisbona in tema di innovazione, esclusione sociale e mercato del lavoro, un po' per le bacchette che l'Ocse dà continuamente al nostro Paese sulla base di indicatori legati alla qualità della regolamentazione. In parte tutto questo è legato anche ad indicatori un po' più fragili dal punto di vista metodologico, ma che per paradosso trovano maggiore ascolto anche sulla nostra stampa, come ad esempio quelli del *World Economic Forum* svizzero; indicatori talora affidabili, talora no, ma che stanno gradualmente abituando l'opinione pubblica e non soltanto le Istituzioni ad avere di fronte dei numeri con cui fare i conti e con cui avviare un processo di valutazione in realtà molto ben più complesso della semplice creazione di indicatori riferiti alla qualità e all'efficacia delle politiche pubbliche.

Ora, vediamo come il Dipartimento per il Programma di Governo si pone in questo contesto e che tipo di funzione svolge sia nell'ambito dell'attività di Governo, sia nell'ambito di un'azione di trasparenza, premesso che ovviamente il Dipartimento funziona a supporto delle attività del Ministro per l'attuazione del Programma di Governo e che, nel momento in cui ci si pone di fronte al problema di rendicontare il grado di attuazione del programma di Governo, un primo aspetto riguarda l'analisi del programma e la sua traduzione in obiettivi leggibili e possibilmente misurabili.

È qualcosa che noi abbiamo fatto dal dicembre scorso, seppure con una certa fatica, con l'attrezzo definito "Albero del Programma", che ha suscitato una certa ironia, ma in realtà non è altro che una struttura ad albero, che parte dalle grandi priorità politiche per poi declinare le singole azioni e gli obiettivi. In realtà è un semplice strumento di controllo dell'attività di Governo; ma di difficile costruzione: laddove si vuole andare a verificare se, ad esempio, nel campo delle politiche per la famiglia, un Governo ha operato in qualche modo, tramite l'albero si compie un primo passo perché si vedono quanto meno i provvedimenti adottati e le azioni intraprese.

Tra parentesi, non mi fermerei soltanto ai provvedimenti di carattere normativo, abitudine molto radicata nel contesto italiano, dove ogni innovazione sembra possa passare soltanto attraverso normative, ma in realtà non è così. Molto spesso, anzi, i segnali veri di innovazione probabilmente potrebbero essere offerti a legislazione vigente, nel tentativo di rendere maggiormente efficienti le strutture e gli uffici senza mutare un comma delle regole già esistenti.

Quindi vi è la declinazione del programma, la definizione degli obiettivi e poi un'azione apparentemente elementare, ma in realtà molto complicata, di monitoraggio e di verifica di attuazione del programma sul piano amministrativo.

Dico che la cosa è apparentemente semplice, ma in realtà molto complicata, perché uno degli elementi negativi con cui l'insufficiente cultura della valutazione si esprime nel nostro Paese è la dannatissima gelosia delle informazioni in possesso delle Amministrazioni. Un mio amico abruzzese ricorda sempre un proverbio che dice: "Se ti dico qualcosa, io non la so più" e le Amministrazioni sembrano muoversi sulla base di questo proverbio: la cessione di un'informazione sembra quasi far perdere completamente il controllo su quell'informazione

stessa, per cui anche avere dei riscontri sull'attuazione amministrativa del programma di Governo a volte è un grosso problema e bisogna fare fatica per avere dalle singole Amministrazioni quel minimo di riscontri che possano comporre un quadro complessivo.

In realtà si tratta di informazioni molto preziose, ma è chiaro che qui non siamo nel campo della valutazione di impatto delle leggi di cui abbiamo discusso, ma siamo paradossalmente in un pezzo della valutazione del funzionamento dell'Amministrazione, perché nel momento in cui io riscontro, come sto riscontrando quotidianamente in relazione all'attuazione della legge finanziaria, che intere parti sono ben lontane dalla loro attuazione perché prive di decreti e circolari o dell'istituzione di comitati per l'attuazione di norme per le quali ci si è "scannati" per tre mesi durante la sessione di bilancio, mi rendo conto che o le Amministrazioni non funzionano come dovrebbero oppure la complessità procedimentale innescata da quell'articolo o da quel comma è tale che le Amministrazioni si trovano oggettivamente nella difficoltà di operare. Ma in entrambi i casi ne traggio elementi molto importanti per valutare l'efficienza amministrativa dell'azione del Governo.

Occupandosi, poi, di monitoraggio amministrativo, si viene a conoscenza di cose strane, come il fatto che i disegni di legge vengono approvati in Consiglio dei Ministri e poi a volte passano 40-50 giorni e forse anche di più, prima che vengano inoltrati in sede parlamentare, perché sono in fase di perfezionamento.

Vi è poi tutta la parte relativa all'iter parlamentare sulla quale i colleghi Palanza e Castiglia avrebbero senz'altro potuto testimoniare dell'eccellenza del lavoro che viene svolto dalle strutture da questo punto di vista e vi sono poi altri ritardi, che noi comunque misuriamo, come la distanza che separa l'approvazione di una legge dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Noi siamo ancora un Paese che, nell'era di internet, attende il cartaceo per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale eppure un sito dedicato in cui, una volta messi tutti i timbri e i bolli necessari, ospitasse una legge, mediamente ci potrebbe far risparmiare 30-35 giorni di tempo rispetto alle lungaggini dell'attesa appunto del mitico cartaceo della Gazzetta Ufficiale. Spendiamo, quindi, molto del tempo delle magre strutture a nostra disposizione per questa analisi delle scadenze, perché

riteniamo sia un elemento molto importante di verifica dell'efficacia amministrativa.

Mi vorrei soffermare da ultimo su due aspetti, il primo dei quali è stato anch'esso evocato da Palanza e Castiglia, cioè quello del monitoraggio finanziario: noi abbiamo uno splendido progetto che si chiama Siope, che è in dirittura di arrivo, ma lo è da almeno tre anni, e non è altro che un sistema di rilevazione telematica delle uscite dello Stato, che potrebbe darci conto potenzialmente ogni sera delle entrate e delle uscite dalle Casse dello Stato. Questo non sarebbe male rispetto a una situazione in cui, senza polemiche per nessuno, noi in questo momento ci troviamo ad aver avviato la pianificazione delle spese per il 2008, avendo in questo momento disponibile solo il rendiconto generale dello Stato del 2005.

Allora voi capite bene come discutere, come anche noi facciamo al Dipartimento del Programma di Governo, e provare ad andare nella direzione di un rapporto più stretto tra definizione degli obiettivi e programmazione finanziaria in un universo di dati in cui noi, in realtà, poco sappiamo di quello che è stato effettivamente speso, sia difficile in un'attività di programmazione di questo tipo.

Le caratteristiche di insufficienza al monitoraggio finanziario sono pesanti intanto perché praticamente non si impara nulla da quello che si fa e, infatti, negli ultimi dieci anni noi tutti abbiamo assistito ad una pioggia continua di provvedimenti tesi a controllare l'andamento dei consumi intermedi sia a livello di Stato che a livello di Regioni, Province e Comuni.

Sarà un caso, ma negli ultimi 10-15 anni l'incidenza della spesa per consumi intermedi è passata da poco più del 6% del Prodotto Interno Lordo all'attuale 8 per cento e al tempo stesso non sappiamo sostanzialmente nulla, se non per qualche buon lavoro fatto dalla Corte dei Conti, sull'effettivo impatto di questi provvedimenti di contenimento delle spese.

Questo significa sostanzialmente fare politica economica un po' al buio e quindi un prima conseguenza negativa del monitoraggio è che non abbiamo strumenti sufficienti per governare meglio, anche sul semplice piano dello stanziamento delle risorse; la seconda è, naturalmente, che non abbiamo strumenti per fare quel primo embrione di valutazione che può venirci dal fatto che abbiamo la possibilità di avere un riscontro che su 100 milioni di euro stanziati nel 2007 per la costruzione di nuovi asili nido, almeno una piccola percen-

tuale di questi fondi è stata effettivamente spesa sulla base dell'impegno preso dal Governo con il Parlamento.

Una seconda questione riguarda la misurazione delle azioni, ed è un altro aspetto sul quale il mio Dipartimento, tramite una convenzione con l'Istituto Nazionale di Statistica, vorrebbe procedere.

È ovvio che personalmente sono un talebano della misurazione, ma è anche ovvio che non tutte le azioni di Governo si prestano ad essere misurate: fatta questa premessa laica sull'utilizzo della misurazione, il problema è anche qui esattamente quello che diceva Sandro Palanza, cioè che noi abbiamo la necessità di generare dati di carattere amministrativo ai fini della valutazione. Per questo l'idea delle clausole di valutazione è importante, perché potrebbe essere uno strumento fondamentale, non tanto in questa fase di controllo dell'attività delle Assemblee nei confronti della Giunta o del Parlamento nei confronti del Governo, quanto perché per la prima volta ci consentirebbe di avere criteri di misurazione per tante azioni per le quali attualmente sappiamo poco o nulla.

Tornando all'esempio precedente degli asili nido, se io fossi in grado, almeno semestralmente, di verificare le risultanze derivanti dall'impatto che quei soldi stanziati hanno nella creazione degli asili nido e se cominciasse, dopo qualche mese, a poter ragionare del costo marginale di un posto in più negli asili nido, forse nella Finanziaria successiva o tra due anni l'Amministrazione interessata non mi chiederebbe più 100 milioni di euro, ma le risorse per 50 mila posti aggiuntivi negli asili nido.

È un ribaltamento di logica molto forte, che consente in questo caso di migliorare non di poco la qualità della programmazione e del monitoraggio in generale.

Tornando al discorso delle nozze con i fichi secchi, tutte le esperienze straniere ci dicono che è molto importante investire sul piano istituzionale e sulla qualità delle persone ed è importante anche accettare l'idea che ci sia una quantità di spesa aggiuntive, ancorché limitate. L'ex Primo Ministro francese, Dominique de Villepin, nel marzo del 2006 ha messo in piedi un centro di analisi strategica unicamente dedicato all'analisi delle politiche a medio e lungo termine e voi tutti sapete quanto buona parte delle politiche oggi, dalla sanità alla previdenza, all'ambiente, hanno conseguenze nel medio e lungo termine: 135 persone e 20 milioni di euro di *budget*, che

è nulla, se ci pensate, rispetto al valore aggiunto che queste strutture possono dare, oltre al fatto che, come accennava Ken Levine, spesso e volentieri - e non è soltanto il caso della Texas Sunset Commission, ma anche ad esempio del National Office nel Regno Unito - a queste spese si saldano risparmi consistenti derivanti proprio dalle indicazioni che questi Comitati di valutazione sono in grado di fornire all'esecutivo.

Bisogna avere il coraggio, quindi, di investire istituzionalmente. Negli Stati Uniti, un Paese molto attento a queste spese oltre a questa pluralità di strutture a livello di singoli Stati, vi sono strutture centrali nelle quali sono occupate migliaia di persone, incardinate anche a livello parlamentare. Lì si investe nella valutazione perché si sa che, spendendo in Istituzioni di questo tipo, poi si hanno dei riscontri molto positivi in termini di contenimento delle spese.

A proposito di ritardi, leggendo gli eccellenti materiali dei nostri colleghi stranieri, mi veniva in mente un'esperienza che Giulio Santagata, il Ministro per l'Attuazione del Programma, ha tentato in questi mesi di fare: una ricognizione attenta di tutti i Comitati e di tutte le Commissioni presenti a livello di Ministeri, la richiesta di una conferma dell'utilità di questa Commissione, fissando un limite di tre anni oltre il quale bisogna nuovamente giustificare l'esistenza.

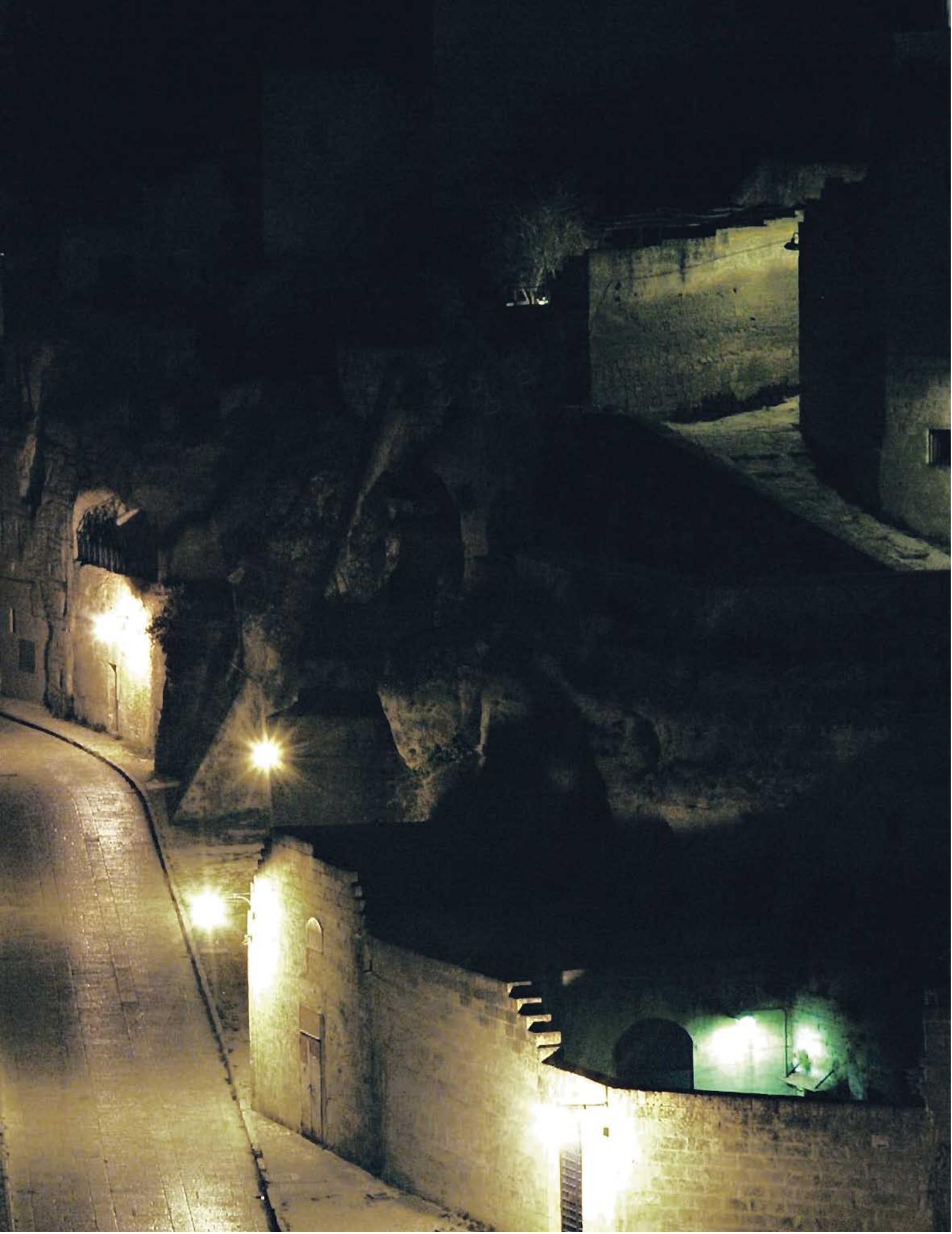
Vi posso assicurare che è stato un percorso di estrema difficoltà e anche mappare le Commissioni esistenti non è stato facile, per non dire cosa è stato il tentativo di cancellare le Commissioni. Non vorrei apparire troppo negativo, perché l'atteggiamento da tenere è positivo anche per la "Carta" che voi andrete a firmare: se fosse possibile associare anche il Governo centrale alla firma di quella "Carta", sarebbe davvero un passo formidabile.

**Alessandro TESINI**

*Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Regionali*

Io credo che dobbiamo dichiararci, senza alcuna formalità e senza alcuna ritualità, molto soddisfatti e questo è il risultato di tante circostanze favorevoli a partire dal modo in cui l'incontro è stato preparato ed organizzato, dal programma, all'accoglienza, alla qualità dei relatori, degli interventi e dei





contributi. Mi riferisco sia a quelli delle Istituzioni del nostro Paese e della nostra Repubblica, sia all'apporto qualificato e puntuale ed all'atteggiamento di grande dialogo e capacità di confronto che hanno dimostrato i nostri interlocutori europei e degli Stati Uniti, a riprova che coloro che avvertono in qualche maniera l'esigenza della valutazione hanno un qualche elemento materiale ed immateriale che li lega e li tiene assieme, perché la valutazione è innanzitutto un modo di approcciarsi alle cose, è un modo di relazionarsi che o c'è o non c'è.

La cultura della valutazione non è solo il frutto di un istinto innato, ma è anche l'approdo di un'educazione e di una formazione che si acquisisce con il tempo e che presuppone alcune condizioni essenziali, come il dubbio, il timore di essersi sbagliati, l'esigenza di andare a verificare. Io oggi ho respirato tutto questo negli interventi, negli apporti e nei contributi dei tecnici e di noi politici e, direi, questo è, in qualche maniera, il punto positivo di svolta. Non mancano i problemi e non manca nemmeno il lavoro che ancora c'è da fare, che è tanto, come gli ostacoli da superare e le difficoltà da aggirare, però partiamo con un grado di consapevolezza assolutamente diverso e maggiore di quello di un tempo.

Questo, Presidente Antezza, è il grande lascito di Matera, che sarà ricordata negli anni per aver portato questa svolta e questo cambiamento nella cultura e nell'atteggiamento dei Consigli Regionali d'Italia e possiamo già ascriverlo come un successo. Steve Rauschenberger, a conclusione del suo intervento, si augurava che dalla nostra discussione scaturissero il modo, gli strumenti e le tecniche per rendere migliori le nostre Regioni e quindi il nostro Paese, e io credo che dobbiamo partire da questo grado di consapevolezza. Penso che due o tre anni fa questo non sarebbe stato possibile, non perché i problemi non fossero chiari, evidenti e palesi, ma perché evidentemente è stata impressa una forte accelerazione, che ci ha fatto recuperare in questi due o tre anni i ritardi di un periodo molto più lungo; con velocità diverse, con approssimazioni diverse, con stimoli diversi, ripeto, c'è stata questa grande capacità di recupero. Senza dubbio il progetto CAPIRe ha contribuito molto - e dobbiamo esservi davvero grati - al recupero di questo ritardo e di queste difficoltà. Ora, però, ci troviamo sul tavolo tanti cantieri aperti, tanti stimoli, tante sollecitazioni e dobbiamo seriamente porci il problema di pervenire ad una qualche sintesi: questa è la responsabilità che abbiamo noi Presidenti, la

Conferenza, il suo Coordinamento, per poi portarli a cascata nelle strutture dei Consigli, negli Uffici di Presidenza, con i Capigruppo, con le Commissioni, con i Comitati. Abbiamo tanti cantieri aperti su lavori e su tavoli diversi, distinti ed autonomi, ma in qualche modo anche convergenti e la sollecitazione a regolare i nostri lavori e ad attribuire al funzionamento dei nostri Consigli capacità più elevate per assolvere alle loro specifiche, attuali, contingenti responsabilità istituzionali e nei confronti delle rispettive comunità, della società e della opinione pubblica. Stiamo lavorando ai Regolamenti e, in alcuni casi, all'approvazione degli Statuti, anche se non sono molte le Regioni che devono ancora farlo. Molti Consigli devono rivedere i Regolamenti, molti devono riadattare ed aggiornare i loro Statuti. Stiamo rivedendo l'organizzazione interna, ci stiamo confrontando con il Parlamento, con l'Unione Europea e con il Governo su alcune questioni fondamentali relative alle politiche. Il dottor Espa, in conclusione del suo intervento, ha detto una cosa molto bella e significativa: gradirebbe che noi coinvolgessimo anche il Governo e non solo il Parlamento in questo percorso del progetto CAPIRe e io gli ho risposto che nei prossimi giorni contatteremo il ministro Santagata.

Ebbene, nell'autonomia dei diversi ruoli e delle diverse responsabilità, dovremmo quanto meno relazionarci alle responsabilità dell'esecutivo, perché ritengo che questo ci possa aiutare molto nelle nostre Regioni nelle relazioni e nei rapporti con i nostri esecutivi perché una cosa è dire che ci vuole un approccio *bipartisan* ed uno spirito fortemente caratterizzato ed improntato alla leale collaborazione interistituzionale, ed un'altra è farlo con maturità, consapevolezza e forte capacità.

Dobbiamo crescere tutti in questo e avete visto che nel dibattito e nel confronto che c'è stato, non sono mancate le opinioni dissonanti, in alcuni casi anche autorevoli, come quella del Vice Segretario Generale del Senato. Io credo in buona sostanza che abbiamo fatto un grosso percorso, che si concluderà con la firma della "Carta di Matera". Non è né retorica, né ridondante, e nemmeno una Carta di buoni principi, ma è un programma di lavoro, che ci attribuisce degli obiettivi e ci responsabilizza molto, anche quando ci invita ad investire, ciascuno con le proprie peculiarità, nelle professionalità e nelle competenze che servono per fare la valutazione. Io sono convinto che nella gran parte dei nostri Consigli non ci sia un problema di spesa aggiuntiva, ma ci sia fundamentalmente un

problema di riorientamento e di riqualificazione della spesa in corso. Mi ritrovo molto nell'intervento di chi diceva che in questo momento è un falso problema se la valutazione debba essere soprattutto un'autovalutazione o un'attribuzione, perché è una cosa e l'altra, ed io ritengo che i Consigli Regionali, come anche i Parlamenti, non saranno mai capaci di dipendere da una totale attribuzione esterna di responsabilità di questo genere. Debbono essere protagonisti essi stessi della valutazione almeno per capire l'autonomia e la caratura del lavoro prodotto dai tecnici, ma non è pensabile che la valutazione sia attribuita all'esterno, perché non c'è valutazione se non c'è un'attività politico - istituzionale di indirizzo e di produzione legislativa orientata alla valutazione: se non ci vogliamo far valutare, non produrremo mai un lavoro valutabile. Finora la produzione legislativa, gli indirizzi e i programmi erano tutti uguali per il semplice fatto che non si rendevano disponibili ad essere valutati. Nella nuova missione e nella nuova responsabilità delle Regioni, quella istitutiva e quella riscritta dal Titolo Quinto, che accentuano fortemente la sussidiarietà e il federalismo fiscale, vi è un protagonismo che non può non portare ad un metro di gestione che sia valutabile, dopodiché gli esecutivi, come abbiamo sentito, lo faranno come riterranno di fare. D'altra parte i nostri Consigli sono passati, nel giro di 4 o 5 anni, a più che un dimezzamento della produzione legislativa, come è giusto che sia, perché l'orientamento generale va verso la delegificazione e, contemporaneamente, i provvedimenti amministrativi di responsabilità delle Giunte sono aumentati in maniera esponenziale: ciascuno si valuta per le proprie responsabilità e per le proprie competenze.

Noi abbiamo liberato lavoro dalla nostra produzione legislativa, abbiamo rafforzato e qualificato quello di indirizzo e quello di controllo, che con il sindacato ispettivo non c'entra assolutamente nulla, perché sono altri gli strumenti ai quali ci dobbiamo affidare per esercitare queste funzioni. Ne abbiamo parlato, abbiamo messo a fuoco i problemi, se ne apriranno altri nella discussione, ma io credo che possiamo chiudere questo incontro, sottoscrivendo la "Carta di Matera", con la consapevolezza piena che non facciamo nulla di puramente celebrativo, ma una cosa molto seria, che ci consente di rispondere anche nei fatti, almeno in parte, all'interrogativo sulla produttività del nostro lavoro.

Restano aperti altri interrogativi, di cui stiamo discutendo con

il Parlamento e con il Governo e non è un mistero che sono aperti tavoli sui cosiddetti "costi della politica": ho ascoltato cose molto interessanti da parte dei colleghi Presidenti e anche da parte di altri. Sono le cose che stiamo dicendo a questi tavoli, dove ci stiamo caratterizzando come Consigli per una grande trasparenza ed una grande assunzione di responsabilità. Diremo la nostra su questo terreno e, intanto, possiamo dirlo, stiamo lavorando meglio e questo mi pare già un grosso passo in avanti.

