

LA FUNZIONE DI CONTROLLO NELLE *STATE LEGISLATURES* AMERICANE

Quali strumenti servono per capire quanto è realmente accaduto dopo l'approvazione di una legge? Come è possibile migliorare la capacità di un'assemblea legislativa di ottenere informazioni sull'attuazione delle leggi e l'efficacia delle politiche? Quali nuove competenze professionali sono necessarie per attivare e sostenere, in seno ad un organo legislativo, la raccolta e la diffusione di queste informazioni?

Alla ricerca di spunti di riflessione su tali interrogativi, Progetto CAPIRe ha iniziato ad esaminare in che modo si sono attrezzati alcuni parlamenti esteri per soddisfare queste nuove esigenze conoscitive. Nelle prossime pagine approfondiremo l'esperienza maturata presso le assemblee legislative (*State Legislatures*) dei singoli Stati americani.

IL CONTROLLO COME *LEGISLATIVE OVERSIGHT*

Negli Stati Uniti, quando viene fatto riferimento alla funzione di controllo delle assemblee legislative, si utilizza l'espressione *Legislative Oversight*, che può essere tradotta letteralmente con il significato di "supervisione legislativa".

In passato con il termine *oversight* si indicava perlopiù il compito assegnato a ciascuna commissione permanente (*standing committee*) di "esercitare una continua e attenta vigilanza sulle agenzie poste sotto la loro giurisdizione".

Nel tempo l'uso di tale espressione si è esteso fino a comprendere tutte quelle attività dedicate a fornire informazioni utili sull'attuazione delle leggi ai

membri di un'assemblea legislativa. Agli strumenti tradizionali (*hearings, investigations, audits*, ovvero audizioni, indagini e ispezioni) si sono accompagnati e combinati strumenti più incisivi che possono essere raccolti sotto l'etichetta di *Legislative Program Evaluation*: un vasto insieme di attività finalizzate a "descrivere i programmi attuati dalle amministrazioni statali; verificare se tali programmi sono gestiti in modo efficiente; determinare se, e in che misura, hanno raggiunto i loro scopi" [*Office of Legislative Auditor* del Minnesota, 1999].

In sostanza ad un'attività di controllo ispettivo e di stretta vigilanza sulle agenzie dell'esecutivo si è a poco a poco affiancata, e in parte sostituita, un'attività di analisi e valutazione delle politiche, tesa a dare indicazioni su come migliorarle e renderle più rispondenti ai problemi della collettività.

CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa promossa dai Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte. Il Comitato d'indirizzo di CAPIRe è attualmente formato da:

Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna);
Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia);
Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte);
Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).

LA FUNZIONE DI CONTROLLO NEL CONGRESSO...

Questo processo di rafforzamento della funzione di controllo ha dapprima investito il Congresso federale. A partire dai primi anni Settanta alcune leggi di riforma hanno ampliato i compiti delle singole

commissioni permanenti, aumentando fortemente l'attività di *oversight* svolta da ciascuna di esse e, nel contempo, hanno rinnovato il ruolo di alcune strutture che già operavano a supporto dell'assemblea.

Ad esempio il *General Accounting Office* (GAO), creato nel 1921 come organo di revisione e controllo contabile, inizia fin dagli anni Sessanta a dedicare buona parte delle proprie risorse interne ad attività di valutazione di politiche. La composizione del personale del GAO cambia col tempo in modo radicale: si riducono nettamente gli assunti con una formazione giuridico-contabile e viene fatto massiccio ricorso a persone con specializzazione post-laurea in economia, statistica e analisi delle politiche.

I cambiamenti avvenuti nella struttura del GAO, e il passaggio da una funzione di controllo contabile ad una di valutazione sull'attuazione e i risultati delle politiche, inducono anche **ad un nuovo e più stretto rapporto con la committenza**, cioè il Congresso. Mentre originariamente la quasi totalità del lavoro del GAO consisteva nell'esaminare "a tappeto" tutti i mandati di pagamento, oggi per oltre l'80% della sua attività il GAO agisce su richiesta diretta di singoli membri del Congresso o di commissioni parlamentari.

Più o meno nello stesso periodo, il *Congressional Research Service* (CRS), istituito nel 1914 come servizio di documentazione e ricerca bibliografica a disposizione esclusiva dei membri del Congresso, cambia pelle e diviene una vera e propria "fabbrica di informazioni" a servizio dei singoli deputati e senatori. Oggi circa il 70% delle risorse interne del CRS vengono dedicate a funzioni che possono essere ascritte alla *policy analysis* e che vanno molto al di là della semplice attività di documentazione. Un esempio del prodotto tipico del CRS sono gli *Issue Brief*, documenti di 10/15 pagine destinati a mettere in luce gli aspetti principali di un certo tema di politica pubblica, le principali posizioni emerse in passato sul quel tema tra le forze politiche e le opinioni dominanti tra gli esperti in materia sulle questioni più tecniche [Martini, 1996].

...E NELLE ASSEMBLEE DEI SINGOLI STATI

Un percorso simile è stato compiuto dalle assemblee legislative dei singoli stati americani, all'interno delle quali vi sono strutture con il compito

di produrre, su richiesta di deputati e senatori locali, informazioni sulle politiche attuate a livello statale.

La creazione delle strutture a supporto della funzione di controllo è stata una delle tappe qualificanti di un processo di rinnovamento nel modo di essere e di agire delle *State Legislatures*, avvenuto a partire dagli anni Settanta. Dopo un periodo di riflessioni sul ruolo degli organi legislativi statali, stimolate dalle critiche di alcuni studiosi che ne sottolineavano la debolezza istituzionale e ne rilevavano la sterilità decisionale [Burns, 1971], si sono cercate soluzioni di natura "strutturale".

Si è tentato di migliorare la qualità del personale di staff a supporto delle commissioni; si sono aumentati gli emolumenti per i legislatori e si è cercato di rafforzarne la visibilità esterna; è stato potenziato il ruolo delle minoranze all'interno del processo legislativo; infine, si è incoraggiato un ampliamento delle attività svolte in seno all'assemblea e alle singole commissioni, cercando di **dare maggiore forza e sostanza alla funzione di oversight**.

Oggi sono più di quaranta le assemblee statali che hanno al loro interno strutture che si occupano di analisi e valutazione delle politiche. I nomi delle strutture variano tra i diversi Stati: si va dall'*Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* della Florida all'*Oversight Division* del Missouri; dall'*Office of Performance Evaluation* dell'Idaho al *Legislative Analyst Office* della California; dal *Legislative Audit Bureau* del Wisconsin all'*Office of the Legislative Auditor* del Minnesota. Nonostante la diversità dei nomi, tutte queste strutture rispondono ad un'esigenza comune: avere a disposizione informazioni credibili ed utili sulla concreta attuazione delle leggi e sui risultati ottenuti dalle politiche statali.

A sottolineare questa identità di ruoli, i funzionari delle strutture che svolgono questo tipo di attività hanno costituito un'associazione professionale, la *National Legislative Program Evaluation Society* (NLPES), che organizza per i propri associati corsi di formazione e pubblica manuali sull'analisi e la valutazione delle politiche.

Quali lezioni può offrire una realtà come quella statunitense alle prime esperienze che stanno sbocciando nel panorama italiano?

L'esame delle modalità di funzionamento e dell'organizzazione delle strutture che operano all'interno delle *State Legislatures* consente di riflettere

sui problemi che dovranno affrontare quei Consigli regionali che hanno intenzione di rafforzare la funzione di controllo. Da questo punto di vista un primo elemento di interesse riguarda i compiti assegnati a tali uffici e le procedure adottate per attribuire loro **legittimità ed autorevolezza**.

In effetti, il ruolo assegnato alle strutture che si occupano di *Legislative Program Evaluation* è assai delicato. Buona parte del lavoro consiste nel curare la realizzazione di analisi che hanno come oggetto l'attuazione e i risultati delle politiche attuate dall'amministrazione statale. A volte tali studi sono condotti direttamente dal personale disponibile all'interno della struttura dell'assemblea; più spesso sono realizzati affidando il lavoro a dipartimenti universitari e organizzazioni di ricerca specializzate in *program evaluation* e *policy analysis*.

Inoltre, le strutture hanno il compito fondamentale di aiutare i membri eletti dell'assemblea nella definizione dei "quesiti valutativi" che stanno alla base delle analisi da condurre. A questo scopo gli uffici organizzano durante l'anno diversi incontri con i politici e si preoccupano di identificare quali sono gli aspetti che si desidera indagare e di chiarire quali sono i limiti metodologici delle analisi proposte e quali risposte è lecito aspettarsi.

Infine, gli uffici svolgono la funzione di diffondere i risultati degli studi sia all'interno della *legislature*, che all'esterno. L'abilità nel padroneggiare strumenti di comunicazione pubblica e, quindi, la capacità di stimolare un dibattito in seno all'assemblea, e poi tra questa ed altri soggetti esterni al processo legislativo, sono competenze indispensabili per il successo di questo tipo di attività.

E' chiaro come lo svolgimento di questi compiti richieda strutture interne non solo competenti nell'uso di particolari metodi di analisi, ma soprattutto **fortemente legittimate** ad operare. Senza una chiara legittimazione e, allo stesso tempo, una certa autonomia dalle maggioranze assembleari difficilmente le strutture riuscirebbero a lavorare in modo credibile.

UN REFERENTE POLITICO *BIPARTISAN*

Ciò spiega perché quasi tutte le strutture hanno un referente politico *bipartisan* all'interno dell'assemblea. Solitamente una commissione permanente creata *ad*

hoc costituisce il primo destinatario dei "prodotti" elaborati dall'ufficio. Si tratta spesso di commissioni bicamerali, nelle quali trovano posto un egual numero di deputati e senatori e i cui seggi sono assegnati in modo paritario a rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione. La stessa carica di presidente della commissione è affidata in continua alternanza e solitamente scade ogni due anni.

In alcuni casi per conferire maggior prestigio istituzionale alla commissione è previsto che tra i suoi membri trovino obbligatoriamente posto i presidenti di altre importanti commissioni permanenti. Nel caso del *Committee of Legislative Research* del Missouri si prevede semplicemente che due posti, sui venti a disposizione, siano riservati ai presidenti delle Commissioni di bilancio delle due Camere; mentre nel caso del *Legislative Audit Commission* del Minnesota sono addirittura dieci i posti assegnati di diritto alle figure istituzionali di maggior rilievo, compresi i Presidenti delle due Camere.

UN DIRETTORE AUTOREVOLE E *SUPER PARTES*

Allo scopo di conferire alle strutture reputazione di obiettività e di indipendenza di giudizio vengono inoltre adottate particolari modalità di selezione e di nomina dei direttori, ai quali viene attribuito un alto rilievo istituzionale. La provenienza dei candidati al ruolo di direttore della struttura è varia: accademici, ricercatori con esperienza presso istituti di ricerca privati, funzionari provenienti da agenzie federali o da altre agenzie statali. In ogni caso, l'alto profilo professionale, il carisma e il valore personale del direttore contribuisce molto alla credibilità e all'autonomia di lavoro degli uffici.

Ma un'alta professionalità da sola non basta. E' importante che il direttore sia riconosciuto da tutte le parti politiche come **figura *super partes***, garante della correttezza tecnica e del rigore metodologico con cui le valutazioni verranno svolte. Per questo motivo, nella maggior parte dei casi, è la stessa commissione paritetica ad eleggerlo a maggioranza assoluta o qualificata, garantendogli così un evidente appoggio *bipartisan*. Ad esempio il direttore dell'*Office of Performance Evaluation* dell'Idaho per essere nominato deve ottenere almeno il 75% dei voti disponibili in commissione.

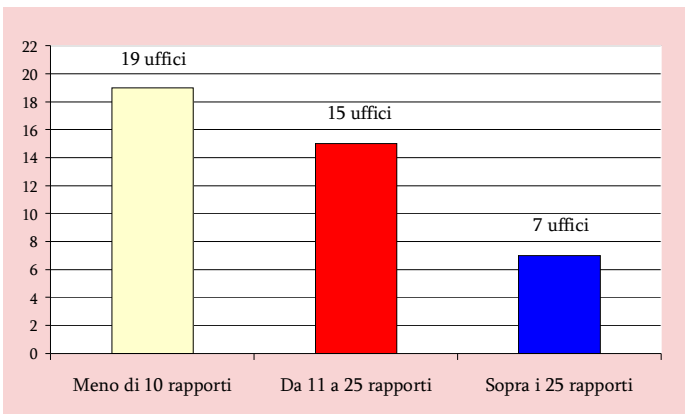
Infine il mandato del direttore ha spesso una durata superiore a quella della legislatura. In questo modo si

riconosce come questo ruolo non debba risentire di situazioni politiche contingenti e debba anzi essere del tutto svincolato dalla logica che guida il sistema dello *spoil system*.

LA SCELTA DELLE POLITICHE DA ANALIZZARE

Un altro elemento di interesse riguarda il modo in cui l'assemblea giunge alla scelta delle politiche da analizzare. Il numero di analisi che le strutture riescono ad eseguire in un anno è chiaramente limitato. Secondo un'indagine condotta con riferimento al 1999 solo 7 uffici, sui 41 esistenti, riesce a produrre più di 25 rapporti l'anno; mentre circa la metà delle strutture non arriva a 10 (tav.1). Ogni assemblea si è perciò data delle regole per selezionare le politiche destinate a diventare oggetto di analisi e ad essere inserite nel calendario annuale dei lavori.

Tav.1 Numerosità dei rapporti prodotti nel 1999



In molti casi è la stessa legislazione a conferire un mandato alla struttura, inserendo apposite *evaluation clause* (clausole valutative) nei testi di legge. Queste analisi sono perciò messe nel programma di lavoro con qualche anno d'anticipo. Esiste sempre, però, la possibilità di avviare una valutazione senza che essa sia stata prevista da alcuna legge. In questi casi è la commissione paritetica a svolgere un fondamentale compito di vaglio dei possibili oggetti di analisi.

Ad esempio, nel Wisconsin è il *Joint Legislative Audit Committee*, la commissione che "presidia" la funzione di controllo per conto dell'assemblea, a scegliere quali politiche dovranno essere analizzate, a partire dalle richieste formulate dai singoli deputati e senatori durante la legislatura. In Minnesota esiste invece una procedura molto più complessa basata su una prima raccolta di proposte "su larga scala"; oltre

che dai membri dell'assemblea, le richieste possono provenire anche dall'esterno (gruppi d'interesse, enti locali, singoli cittadini). Le proposte vengono poi esaminate dalla struttura tecnica e dalla commissione paritetica che redige una *short list* di 12-15 argomenti. Ogni deputato e senatore viene poi chiamato ad esprimere un giudizio d'interesse sui singoli argomenti in essa contenuti. Infine, la commissione paritetica considerato l'interesse espresso dall'assemblea e il parere tecnico della struttura, decide quali politiche devono entrare nell'agenda dei lavori.

Riassumendo, l'esperienza della *Legislative Program Evaluation* insegna che la creazione in seno alle assemblee legislative di strutture dedicate al controllo e alla valutazione delle politiche pubbliche richiede alcuni necessari passaggi. Da un lato occorre che nello staff assembleare trovino posto e crescano adeguate competenze professionali e nuove sensibilità analitiche rivolte alle politiche pubbliche. Per far questo è indispensabile investire in formazione e nel reclutamento di personale *ad hoc*. Dall'altro lato è essenziale che i membri eletti nell'assemblea maturino una maggiore consapevolezza riguardo l'importanza strategica di questa funzione e provvedano perciò ad istituire e consolidare meccanismi e procedure interne, capaci di conferire alle strutture la necessaria legittimazione istituzionale.

Riferimenti bibliografici

- BURNS J., 1971, *The Sometimes Governments*, New York, Bantam Books
- MARTINI A., 1996, *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire)*, Torino, Fondazione Agnelli
- MARTINI A., ROSA F., SISTI M., 2001, "Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali" in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1, Bologna, Maggioli Editore.
- OFFICE OF PROGRAM POLICY ANALYSIS AND GOVERNMENT ACCOUNTABILITY, 2000, *Ensuring the public trust - How program evaluation is serving State Legislatures*, Tallahassee, State of Florida
- OFFICE OF THE LEGISLATIVE AUDITOR, 1999, *Handbook of Legislative Program Evaluation*, St. Paul, State of Minnesota

Per ulteriori informazioni: www.capire.org