



Consiglio Regionale  
della Lombardia

**FARE LEGGI, RAPPRESENTARE  
INTERESSI, VALUTARE POLITICHE**  
Idee e riflessioni su come sta cambiando  
il ruolo dei Consigli Regionali

Milano, 14 novembre 2008

**Atti del Seminario**

A cura di:

**SERVIZIO VALUTAZIONE PROCESSO LEGISLATIVO E POLITICHE REGIONALI**  
**SERVIZIO RELAZIONI ESTERNE, COMUNICAZIONE E STAMPA**

**Milano, aprile 2009**

# INDICE

## Presentazione

### **Introduzione**

Giulio De Capitani

*Presidente del Consiglio regionale della Lombardia*

pag. 7

### **Ruolo e compiti delle Assemblee alla luce delle recenti riforme**

Giuseppe Adamoli

*Presidente della Commissione Statuto del Consiglio Regionale della Lombardia*

pag. 9

### **Rappresentanza e partecipazione: le Assemblee come aree decisionali aperte**

Andrea Manzella

*Centro Studi sul Parlamento Università LUISS di Roma*

pag. 12

Luigi Bobbio

*Università di Torino*

pag. 15

### **La valutazione delle politiche: una sfida per le Assemblee**

Ugo Trivellato

*Università di Padova*

pag. 18

Carlo Lomaglio

*Servizio per il Controllo Parlamentare – Camera dei Deputati*

pag. 26

Gloria Regonini

*Università di Milano*

pag. 32

### **Conclusioni**

Monica Donini

*Presidente dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna e Coordinatrice della Conferenza Presidenti Assemblee Legislative delle Regioni e Province autonome*

pag. 36



## *Presentazione*

*Il Consiglio Regionale della Lombardia, in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, ha promosso e ospitato il Convegno “Fare leggi, rappresentare interessi, valutare politiche. Idee e riflessioni su come sta cambiando il ruolo dei Consigli regionali”.*

*L’iniziativa, maturata nell’ambito di progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), ha consentito di focalizzare l’attenzione sui profondi cambiamenti che si sono determinati nelle Regioni dopo le riforme costituzionali. I diversi assetti tra organi esecutivi ed organi legislativi hanno infatti evidenziato l’esigenza di ripensare funzioni e compiti delle Assemblee elettive anche attraverso un potenziamento degli strumenti necessari per comprendere l’attuazione e gli effetti delle politiche promosse con leggi regionali. Fare buone leggi, infatti, implica anche il dovere di verificare se e in che misura esse hanno contribuito a risolvere i problemi collettivi che le hanno rese necessarie.*

*Obiettivi che i Consigli regionali stanno affrontando attraverso l’elaborazione di nuove norme statutarie e regolamentari, ai sensi dell’art. 123 della Costituzione, ma anche attraverso nuovi strumenti tecnici ed organizzativi.*

*Il Convegno, di cui presentiamo gli atti, è stato l’occasione per un confronto tra politici ed esperti sui temi della rappresentanza e della partecipazione e sulle prime esperienze di valutazione delle politiche pubbliche attuate dai Consigli regionali per migliorare la propria azione legislativa. Un fronte sul quale la Lombardia è impegnata a promuovere innovazione e cambiamento, anche attraverso questa pubblicazione che vuole essere un concreto contributo in questa direzione.*

*Giulio De Capitani  
Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia*



## **Introduzione**

*Giulio De Capitani  
Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia*

Nel ringraziare tutti i presenti, rivolgo un saluto particolare alla Presidente dell'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna, oltre che coordinatrice della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli Regionali e delle Province Autonome, dottoressa Monica Donini, che sarà il punto di riferimento del dibattito conclusivo, alla fine del nostro incontro.

Sono Presidente del Consiglio regionale da quattro mesi, succedendo al professor Albertoni, che, nei due anni e mezzo precedenti, ha guidato l'Istituzione in una fase molto importante, che ha portato all'approvazione del nuovo Statuto di autonomia della Regione Lombardia, entrato ufficialmente in vigore dal primo settembre 2008.

Prima di presentare tutti i relatori, vorrei fare un'anticipazione. Vicino a me c'è il collega Consigliere Giuseppe Adamoli, che è stato, ed è tuttora, Presidente della Commissione Speciale Statuto, istituita espressamente per elaborare, dopo i tentativi falliti nelle passate legislature, lo Statuto della Regione Lombardia, la nuova Legge elettorale regionale e il Regolamento interno del Consiglio.

Il collega Adamoli è espressione della minoranza consiliare, a testimonianza che attorno alla tematica dello Statuto regionale c'è stata un'ampia convergenza del Consiglio.

Ricordo che in entrambe le votazioni per la approvazione dello Statuto, avvenute il 13 marzo e il 14 maggio 2008, ci fu un solo voto contrario.

Il tema del convegno di oggi "Fare leggi, rappresentare interessi, valutare politiche" propone idee e riflessioni su come sta cambiando il ruolo dei Consigli regionali.

Desidero illustrare il contesto in cui è maturata questa iniziativa. Da diversi anni, in Italia e in Europa, vi è un'attenzione sempre maggiore nei confronti della valutazione delle politiche pubbliche, di cui tengono conto i programmi di riforma della pubblica amministrazione, varati anche in Paesi di diverso orientamento politico. Ad esempio, Paesi come Francia, Gran Bretagna e Spagna – generalmente citati quando si parla di valutazione di politiche pubbliche – partono dall'assunto che sia necessario dotare il processo decisionale pubblico di strumenti adeguati per verificare i risultati degli interventi realizzati, sia per accertarsi che tali interventi abbiano dato vita a servizi efficienti e di qualità per i cittadini, sia per conoscere se e in che misura essi abbiano prodotto gli effetti auspicati.

Le leggi vengono elaborate sull'input dei problemi da risolvere, ma non sempre viene fatta la verifica sul raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge. Gli Anglosassoni la chiamano evidence based policies, un principio che afferma l'utilità di disegnare o modificare le politiche a partire dall'osservazione di quanto accaduto nella realtà.

Promuovere una cultura della valutazione in ambito pubblico significa ribadire l'importanza di confrontarsi nelle arene decisionali non solo sulla base di idee e interessi contrapposti, ma anche facendo riferimento alla realtà. Questo comportamento è stato adottato con effetti positivi dal collega Adamoli in tutta la fase preparatoria del nostro Statuto.

A partire da questi presupposti il Consiglio regionale della Lombardia in modo bipartisan e in partnership con Emilia Romagna, Piemonte e Toscana si è fatto promotore del progetto CAPIRe - acronimo che sta per Controllo delle Assemblee sulle Politiche e sugli Interventi Regionale.

Il progetto, nato dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, si proponeva di aprire un confronto e una riflessione su come rendere più forte ed incisivo il ruolo delle Assemblee legislative in un contesto istituzionale che vedeva rafforzato il ruolo degli esecutivi regionali.

Uno degli aspetti su cui si è concentrata l'attenzione è stata la funzione di controllo delle Assemblee legislative.

Tale funzione, infatti, anche se già presente negli Statuti regionali, non aveva prodotto i risultati auspicabili e così i Consigli regionali hanno cominciato a riflettere su come rendere più concreto il controllo attraverso nuovi strumenti statutari, legislativi e di carattere organizzativo.

Il primo passaggio è stato quello di definire il concetto di controllo ampliando il significato in riferimento alla funzione legislativa. Fare buone leggi, lo dicevamo prima, implica anche il dovere di verificare attraverso quali modalità sono stati implementati gli interventi previsti da leggi regionali per risolvere specifici problemi e di accertare i risultati ottenuti.

Queste considerazioni hanno influenzato l'elaborazione di alcuni Statuti regionali, come quello della Regione Lombardia, del Piemonte, dell'Emilia-Romagna, del Friuli Venezia Giulia, della Toscana, dell'Abruzzo e dell'Umbria.

L'attenzione suscitata da questi temi a livello nazionale ha indotto la Conferenza dei Presidenti ad assumere direttamente il coordinamento del progetto al fine di favorire e ampliare i processi di rinnovamento anche di tipo organizzativo che la funzione di controllo e valutazione propone.

A tal fine, nel 2007 si è tenuto un importante appuntamento: 14 Consigli regionali hanno sottoscritto la cosiddetta Carta di Matera, un documento di indirizzi e di impegni comuni per consolidare le attività di controllo e valutazione nelle Assemblee legislative.

Il progetto CAPIRe nasce quindi dalla convinzione che le Assemblee legislative possano giocare un ruolo decisivo nel fare emergere domande sull'attuazione e sull'efficacia delle politiche pubbliche e nello stimolare l'adozione di strumenti e pratiche di lavoro utili a rispondere a tali domande.

Per adempiere al compito occorre però che le Assemblee dispongano di competenze specializzate ed investano nella capacità di analisi all'interno delle loro strutture tecniche. E' proprio per rispondere a questa esigenza che la conferenza del progetto CAPIRe ha dato vita al primo corso di alta formazione in analisi e valutazione delle politiche regionali, con l'obiettivo di costruire una comunità professionale di analisti delle politiche nelle Assemblee Legislative.

Il corso, partito proprio in questi giorni in Lombardia, ha coinvolto funzionari e dirigenti di 15 Consigli e Province Autonome. Il nostro convegno, che si inserisce in questo percorso, vuole focalizzare l'attenzione sul contributo che la valutazione può fornire nel rafforzare il ruolo delle Assemblee Legislative, come pure affrontare il tema della rappresentanza e della partecipazione in un moderno Parlamento regionale.

Passo ora volentieri la parola al Presidente della Commissione Statuto della Regione Lombardia, il collega Consigliere Adamoli, che affronterà il tema del ruolo e dei compiti dell'Assemblea, a partire dalle importanti innovazioni introdotte nello Statuto d'Autonomia appena entrato in vigore.

Ringrazio tutti per l'attenzione, in particolare il Presidente Adamoli per l'ottimo lavoro svolto.

## **Ruolo e compiti delle Assemblee alla luce delle recenti riforme**

*Giuseppe Adamoli*

*Presidente della Commissione Statuto del Consiglio Regionale della Lombardia*

Sono particolarmente contento, benché questa potrebbe sembrare la solita espressione formale ma è davvero così, di partecipare a questa iniziativa che, per quanto mi riguarda, è il risultato di una scommessa e di un impegno anche personale nati alcuni anni fa.

Nel 2002, dopo le riforme costituzionali che hanno cambiato profondamente l'assetto delle Regioni, proprio il Consiglio regionale della Lombardia, con altre Regioni, ha cominciato ad affrontare il tema del nuovo ruolo e dei diversi poteri che le Assemblee legislative avrebbero dovuto assumere per dare risposte efficaci ad un quadro istituzionale che era sostanzialmente cambiato.

In quegli anni, le Regioni stavano già redigendo nuovi Statuti e la Lombardia aveva istituito la sua prima Commissione. In quegli anni nasceva anche il progetto CAPIRe: vedo qui molti amici che hanno condiviso con me le prime tappe di CAPIRe.

Il progetto aveva caratteristiche innovative, era bipartisan in due sensi: per le Regioni che allora lo componevano e per la loro guida politica; infatti il comitato di indirizzo del progetto era - ed è ancora - composto da un consigliere di maggioranza e da un consigliere di minoranza per ciascuna Regione.

Io ho vissuto da protagonista quell'esperienza come primo componente, con il consigliere Farioli (dell'allora Forza Italia), del Comitato di indirizzo della Lombardia; erano i primi tentativi di elaborazione di proposte innovative sulle funzioni del Consiglio e, in particolare, sulla funzione di controllo e di valutazione.

Sono passati alcuni anni, molte Regioni hanno approvato gli Statuti e, sebbene con qualche ritardo, anche la Lombardia ha un nuovo Statuto che ho avuto l'onore di promuovere come Presidente della Commissione speciale.

Il dibattito statutario ha affrontato molti temi, fra cui anche quello del riequilibrio dei poteri fra esecutivo e Consiglio, individuando alcuni contrappesi all'ampliamento dei poteri della Giunta determinati dalle riforme.

Non c'è dubbio che la riconferma della scelta transitoria della prima legge costituzionale che aveva riguardato la Regione - e cioè la scelta fondamentale della elezione diretta del Presidente della Giunta - si giustifica in un quadro democratico soltanto se il Consiglio Regionale viene valorizzato come Assemblea nella quale si trova il valore democratico della rappresentanza di tutti i cittadini.

Tra gli aspetti di novità presenti nel nostro Statuto vorrei ricordarne in questa sede soltanto due.

Il primo riguarda lo sforzo di prefigurare la vocazione autonomista. Io preferisco chiamarla vocazione autonomista anziché federalista, perché la vocazione federalista si colloca a livello dello Stato, la vocazione autonomista si colloca a livello delle autonomie locali, e la Regione, dal mio punto di vista, non appartiene ai rami bassi dello Stato, ma ai rami alti del sistema delle autonomie; questa è la ragione per la quale io mi ribello quando in Consiglio regionale sento dire "siamo la terza Assemblea legislativa d'Italia". Non ha senso, perché si statuisce una sorta di gerarchia mentre non c'è gerarchia dopo l'articolo 114 della Costituzione; semmai è più corretto dire che

l'Assemblea legislativa della Lombardia è la più importante - ovviamente perché riflette la società - dei sistemi autonomistici regionali d'Italia.

Quindi il primo aspetto riguarda lo sforzo di prefigurare la vocazione autonomista della nostra Regione, tratto molto evidente sia nel titolo dello Statuto "Statuto di autonomia" che nel rilievo assegnato agli enti locali, e nella partecipazione alla formazione della legislazione.

Il secondo aspetto riguarda, più da vicino, gli argomenti del confronto odierno, e mi riferisco alla funzione di controllo e di valutazione. Questo percorso ha trovato legittimazione precisa nello Statuto proprio nella nuova definizione di controllo dell'attuazione delle leggi e della valutazione degli effetti delle politiche regionali. Quante volte abbiamo discusso di come doveva intendersi la parola "controllo", poi ne abbiamo dato una declinazione che non è quella tradizionale bensì quella della partecipazione alla determinazione delle valutazioni complessive, quale funzione esplicita del Consiglio Regionale e nella istituzione di un organismo politico non partisan, come il "Comitato paritetico di controllo e di valutazione".

Uno dei problemi che il nuovo assetto delle Regioni ci ha proposto - e continua a proporci - è la forte asimmetria informativa - chiamiamola così - tra esecutivi e legislativi sui risultati conseguiti dalle leggi regionali.

Da più parti si lamentava l'assenza di informazioni sui concreti effetti degli interventi regionali e la scarsa incidenza degli strumenti tradizionalmente utilizzati per il controllo. Il sindacato ispettivo, le interrogazioni, le interpellanze rispondevano più ad esigenze di visibilità dei singoli Consiglieri e di risposta ai propri collegi che non ad una sistematica analisi dell'attuazione e dei risultati delle politiche regionali. Anche il sindacato ispettivo non c'entrava nulla con questa seconda generazione di controlli e di valutazioni.

Sono convinto, invece, che una moderna Assemblea legislativa oltre a legiferare debba assumersi la responsabilità di valutare gli effetti delle politiche promosse.

Occorre, però, che l'attività venga sottratta al conflitto politico ed assuma una valenza istituzionale. Queste sono le ragioni che ci hanno indotto a prevedere il Comitato paritetico di controllo e valutazione.

Io ho sostenuto sempre - e sostengo oggi - che senza questo comitato la valutazione diventa una semplice grida manzoniana. Noi, Regione Lombardia abbiamo - e lo dico con piacere e con orgoglio - un ufficio che funziona, che è attrezzato e diretto da persone capaci, ma se questo ufficio non trova un corrispondente livello politico altrettanto sensibile ed efficace non riesce a dare i frutti che potenzialmente sarebbe in grado di ottenere.

Lo Statuto ha fissato dei principi e indicato soluzioni, ma il cambiamento vero, sia rispetto al tema del controllo e della valutazione, così come per altre parti dello Statuto, potrà essere realizzato solo se il Regolamento generale darà gambe alle idee, ai contenuti ed ai principi dello Statuto.

Questa sarà la vera cartina di tornasole: se il Regolamento renderà praticabili le scelte statutarie allora l'Assemblea legislativa potrà riacquistare quel ruolo di centralità nella rappresentanza democratica che negli ultimi anni si è appannata. Dico "si è appannata" per eufemismo, ma io, anche in Consiglio regionale, ho sempre parlato apertamente di crisi del Consiglio regionale stesso.

Sono anche convinto che se lo Statuto sarà attuato con coerenza e consequenzialità la crisi potrà essere finalmente lasciata alle spalle. Se, al contrario, lo Statuto diventa solo una testimonianza di buone intenzioni allora la crisi dell'Assemblea diventerà più profonda fino a suscitare l'interrogativo sulla sua utilità.

Dico questo con un po' di amarezza, ma anche consapevolezza; sono uno dei pochi consiglieri regionali della Lombardia che ha conosciuto sia la prima che la seconda Repubblica e che ha avuto tanti ruoli in Regione: Assessore, Presidente di Commissione, Presidente del Gruppo di

maggioranza relativa che determinava le sorti politiche della Regione, però la discesa della qualità e dignità del Consiglio regionale è qualcosa di evidente.

Il mio giudizio non risponde ad un sentimento di nostalgia. Perché dovrei essere nostalgico? Sono qui ancora adesso, gioco un ruolo, ma quando dico queste cose parlo di obiettiva realtà delle Assemblee legislative.

La Lombardia sta discutendo la revisione del Regolamento e credo che le future scelte e soluzioni saranno un segnale concreto della volontà di cambiamento e di rafforzamento del Consiglio, direzione in cui sta lavorando la Commissione che presiedo.

Confermo, anche, al Presidente del Consiglio che sto facendo di tutto, insieme ai colleghi, affinché entro marzo, al massimo entro aprile, e cioè prima della campagna elettorale per le europee e le amministrative, il Regolamento sia approvato.

Avremo poi molto da discutere sulla legge elettorale regionale, sarà un'altra partita importante che si aprirà, ma la apriremo dopo.

L'incontro di oggi dimostra che una serie di consapevolezze si sono diffuse e che ci sono laboratori di sperimentazione aperti e vivaci in molte Assemblee legislative. Non a caso, la conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali ha assunto il progetto CAPIRe tra le sue iniziative principali.

In questo contesto, anche il corso di formazione, che io chiamerei di analisti di politica regionale, partito proprio in questi giorni, è una risposta che va nella direzione giusta. La complessità che la nostra società ci propone richiede, sia ai tecnici che ai politici, un sempre più elevato grado di conoscenze per risolvere al meglio i problemi collettivi e tutto ciò richiede impegno, motivazione e innovazione.

Nell'avvio del percorso teso a introdurre la cultura della valutazione delle politiche abbiamo guardato naturalmente all'esperienza degli Stati Uniti d'America; ricordo l'esperienza delle Oversight Commissions degli Stati Federali, che abbiamo analizzato. Ho partecipato a due assemblee negli Stati Uniti d'America, una volta a Seattle ed una volta a Salt Lake City, nelle quali ho avuto la fortuna, l'onore e l'onere di parlare della piccola iniziativa che stavamo

facendo in Italia e in Lombardia, piccola rispetto ai grandi orizzonti dei controlli e delle valutazioni degli Stati Federali d'America, che sono attuate da molti e molti anni.

Oggi possiamo fare anche noi un passo avanti in quella direzione ed affermare che per definire buone le nostre leggi dobbiamo avere il coraggio di verificare cosa hanno realmente prodotto. Naturalmente sono consapevole che sarà un percorso lungo, difficile, pieno di trabocchetti e che dovrà superare ancora numerose resistenze dentro l'istituzione.

Quando dico dentro l'istituzione, non dico soltanto dentro il governo regionale ma anche nell'ambito dei consiglieri regionali che ancora adesso non sempre comprendono la differenza fra il controllo occhiuto, amministrativo di una volta e questa generazione nuova di controllo. Però io credo che le condizioni ci siano tutte per essere realisticamente ottimisti e questa strada sarà importante e positiva in Lombardia e non soltanto in Lombardia.

## **Rappresentanza e partecipazione: le Assemblee come arene decisionali aperte**

Andrea Manzella

Centro Studi sul Parlamento Università LUISS di Roma

Come sempre, “il futuro ha un cuore antico”.

Noi oggi parliamo di “partecipazione”, sviluppando un concetto – “effettiva partecipazione all’organizzazione politica del Paese” – che i Costituenti 60 anni fa inserirono all’inizio di una Carta, fondata sul principio di eguaglianza sostanziale.

60 anni fa, in America, i neri subivano, dovunque, forme di segregazione razziale. 60 anni dopo, Barack Obama, con le modalità senza precedenti della sua campagna elettorale, ci insegna, al di là dei contenuti politici, che cosa significa, che cosa deve significare oggi, nella concretezza di strumenti, la parola “partecipazione”.

E per una singolare coincidenza “semantica” (le parole, come gli uomini, hanno un loro destino) la maniera per promuovere una spettacolare “partecipazione” democratica, ha significato una straordinaria “integrazione” tecnica dei mezzi di comunicazione. Obama ha integrato cellulare, televisione, web, soprattutto web. Ha saputo creare una catena di e-mail e sms per spingere al voto.

Ha intrecciato, dicono i commentatori, mondo virtuale del web a mondo reale. A me questa distinzione non convince molto. Nel senso che la tecnica della campagna è stata rigorosamente quella di usare il mezzo adeguato all’elettorato reale. La capacità di “scannerizzare” l’elettorato soprattutto nelle sue fasce di età, per creare reti sociali. Face book, youtube, per i giovani; televisione e sms, per i non più giovani. E di mobilitare questo elettorato reale con gruppi di attivisti, collegati tra loro dal comune ritrovarsi nella rete, per affinità di uso elettronico: ma gruppi la cui aderenza alle diversità territoriali non era certo virtuale. In sostanza, una rete virtuale per creare associazioni reali. Quell’associazionismo che sembrava in regressione in America, come simbolo di perdita democrazia (R.Putnam) rispetto a quello mitico, descritto da A. de Tocqueville. Come era reale – e non virtuale – l’enorme massa di contributi finanziari raccolti da Obama. E’ l’associazionismo che la nostra Costituzione pone alla base dell’art. 49.

Il risultato – lasciamo parlare il nostro garante per la privacy, il prof. Franco Pizzetti – è che “la campagna di Obama costituisce un enorme salto di qualità nella comunicazione politica e, soprattutto, che essa è caratterizzata dall’utilizzo di tutti gli strumenti più moderni e – questo è il punto davvero più importante – più ricercati quotidianamente dai giovani”.

“Grazie ai finanziamenti ricevuti e dalla rete capillare, e in qualche modo “parallela” a quella del partito che fa riferimento a lui, Obama è stato presente in tutte le zone e a tutti i livelli del Paese e della società americana senza dover dipendere dal partito stesso. E’ stata questa una strategia di assoluta importanza non solo per la comunicazione pubblica ma anche per la legittimazione democratica del potere o, se si preferisce, per la democrazia tout court”.

“Obama, infatti, sembra essere il primo candidato che utilizza in modo organico e sistematico la comunicazione per raggiungere quella Millennium Generation che oggi sembra vivere Internet e la dimensione virtuale come mai nessuno delle generazioni precedenti aveva fatto. E così facendo Obama costruisce una saldatura necessaria fra generazioni, anticipa il futuro, coinvolge nel presente quelli che sembrano tendere a vivere una dimensione virtuale, sganciata tanto dalla realtà del presente quanto dalla prospettiva del futuro immediato. In una parola dà un contributo

*fondamentale a traghettare la democrazia, il dibattito pubblico, la partecipazione democratica verso un mondo per il quale oggi è già domani”.*

Insomma, il concetto di “partecipazione” che sembrava un miraggio lontano e, appunto, virtuale, si è fatto assai concreto.

Ed esso non si è certo esaurito con la campagna elettorale americana se nel nuovo governo americano è chiamato ad entrare quello che noi chiameremmo un “ministro per l’innovazione” - questa volta per la valutazione delle politiche pubbliche - con dietro le spalle, però, un risultato democratico, di questa qualità nuova di rappresentanza e di questa ampiezza.

Che significa tutto questo per le Assemblee rappresentative e, prima ancora, anche per la “forma partito”?

Vedo un movimento convergente verso una nozione più intensa di rappresentanza.

Innanzitutto, l’aspetto di una rappresentanza verificata. Non basta cioè il “momento elettorale” per creare questa rappresentanza. Né è in crisi il fondamento del libero mandato parlamentare. Quello che si avverte ora è il bisogno di una democrazia continua. Cioè di una democrazia non essiccata dai lunghi intervalli elettorali e neppure dall’atto stesso del voto. Ma una democrazia di dialogo permanente con il corpo elettorale: non per eseguire indirizzi, ma per creare politiche “verificate” appunto dalla pubblica opinione.

Contemporaneamente, la modernità ha bisogno di una rappresentanza istituzionalizzante. E’ il momento inverso: mentre la nuova comunicazione politica interattiva innerva la rappresentanza di voci dal basso, la rappresentanza assembleare dà a questo flusso di opinione, altrimenti indistinto, la sua istituzionalizzazione, nelle forme della deliberazione parlamentare.

In fondo, è la ricerca di due verità democratiche.

Nel primo senso, abbiamo un cambio di passo della rappresentanza. Non più statica a fotografare il momento elettorale, in una versione chiusa e autoreferente e magari scaduta del libero mandato. Ma una rappresentanza dinamica e tanto più vera quanto più capace di parlare con la ricchezza delle voci che è riuscita a raggiungere.

Nel secondo senso, la rappresentanza elettiva come contropotere, capace di accertare la verità dei risultati della democrazia elettronica, contro ogni possibilità di manipolazione, ma anche contro la falsità propria del confuso, dell’indistinto.

Che cosa significa tutto questo nel concreto operare delle istituzioni rappresentative?

Ecco, io credo che dobbiamo innanzitutto sottoporre a revisione il tradizionale concetto di “audizione”, e forse, dell’intera attività conoscitiva delle istituzioni rappresentative.

Lo faccio con una certa difficoltà. Come persona informata dei fatti, ho sempre considerato un errore di conformismo la vulgata corrente di vedere nell’”apertura” delle procedure parlamentari del 1971, una anticipazione programmata della stagione di politica consociativa del 1976-1979. Quella apertura – con la rottura dell’esclusivo rapporto bilaterale Parlamento/Governo – fu una risposta ai movimenti civili del 1968, non una futurologia nel sempre incerto orizzonte italiano.

Ma ora la revisione si impone. Perché anche quell’attività conoscitiva è pur sempre dall’alto verso il basso. Sono le Assemblee che convocano. Nella nuova realtà della comunicazione sociale non è più così. Ora vi è una rete sociale che è attiva senza bisogno di essere convocata o iniziata dall’alto. Come dire è lì. Le istituzioni rappresentative se vogliono intercettarla, devono collocarsi nei suoi flussi, isole (istituzionali) nella corrente, per ricordare Hemingway..

La stessa nozione di centralità parlamentare che era vista come in concezione stellare, geometrica – rispetto ad un universo in movimento ma che aveva per necessità il suo punto gravitazionale nelle istituzioni rappresentative – si è fatta obsoleta. Nel senso che quella centralità non è più automatica,

data una sola volta per tutte, ma deve essere di volta in volta ricercata, conquistata in un panorama policentrico, con tendenze a “fare a meno” della rappresentanza istituzionale, se non come residuali strutture di servizio.

In questi mutamenti copernicani della realtà sociale, in questo diverso formarsi di opinioni e di associazioni e di mobilitazioni: quali sbocchi organizzativi concreti?

Diamo uno sguardo, distintamente, agli aspetti procedurali a quelli istituzionali, a quelli amministrativi.

a) Sotto il profilo procedurale – delle norme regolamentari, intendo – bisogna attrezzarsi per cogliere quattro fasi di questa che, per convenzione, chiamerò “nuova partecipazione”:

1. la fase in cui essa si manifesti, nativamente, come iniziativa politica (e, dunque, con necessità di aggancio istituzionale successivo);
2. la fase di accompagnamento dell’istruttoria normativa (ed è la fase in cui forse siamo più avanti con le sperimentazioni di analisi di impatto regolamentare);
3. la fase deliberativa (la fase in cui alle aggregazioni di opinione extraparlamentari si può consentire poteri di deliberazioni-primarie o di aggravamento delle procedure istituzionali);
4. la fase di valutazione postuma delle politiche: ai fini del loro aggiornamento, della loro revisione, della loro novazione.

Mi pare che ognuna di queste quattro fasi debba avere una regolazione procedurale con una distinta fisionomia, sia per ragioni politiche sia per quel lavoro delle assemblee rappresentative di chiarificazione e consolidamento dell’indistinto e dell’informale.

b) Sotto il profilo istituzionale (le regole, gli statuti): il lavoro che ci attende è di giuntura tra istituti c.d. di democrazia diretta (iniziativa popolare, iniziativa referendaria) e gli istituti di democrazia c.d. rappresentativa.

Per intendersi, il trend visibile nel Trattato europeo di Lisbona (iniziativa popolare multinazionale che attiva il potere esclusivo di proposta della Commissione europea) o anche nell’ultima revisione della Costituzione francese del 21 luglio scorso (referendum necessario, quando si congiunge la iniziativa di una minoranza di parlamentari e un quorum di richiesta popolare). E’ un tipo di travaso ormai necessario.

c) Sotto il profilo amministrativo, viene in gioco il fattore umano. E’ evidente che in ognuna delle fasi indicate, la formazione buro-giuridica tradizionale è di per sé insufficiente, se non accompagnata dalla capacità di intercettare la nuova rete sociale e di inserire in essa, dinamicamente e non già come in icona statica, i poteri della rappresentanza assembleare.

Certo, c’è un problema di formazione specifica, ma non è un problema da calende greche. Nella squadra di Obama, il nucleo di punta, diciamo, tecnologico, aveva una forbice di età tra i 24 e i 34 anni. Ed è un nucleo che ha conquistato l’ America, non il nostro Molise... Insomma, dobbiamo convincerci che sono problemi di oggi non di domani.

Come di oggi sono le norme del Trattato europeo, di Lisbona, da noi già ratificato. La nostra conclusione migliore è perciò nella rilettura di quell’art. 11 che esprime quello che è anche “vincolo comunitario” a norma dell’art. 117 della nostra Costituzione. *“Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate”*.

## **Rappresentanza e partecipazione: le Assemblee come arene decisionali aperte**

*Luigi Bobbio\**  
*Università di Torino*

Mi fa molto piacere intervenire dopo il professor Manzella perché, per puro caso, tratterò un tema che viene subito dopo quello che lui ha prospettato, parlando della necessità, da parte delle Assemblee elettive, di aprire una “finestra istituzionale” verso la società e verso le reti di discussione che agiscono nella società. Ha detto una “finestrella”, perché forse ci potremmo anche accontentare di una piccola apertura.

L’argomento è molto difficile, perché non si sa bene come le Assemblee elettive possano farlo.

Io partirei dal titolo - davvero impegnativo - di questa parte di convegno che parla di “Rappresentanza e partecipazione: le Assemblee come arene decisionali aperte”.

E’ molto complicato capire come si possa fare, però una cosa si coglie: le Assemblee dovrebbero recuperare una qualche autonomia di informazione sul mondo, indipendentemente dall’esecutivo anche al fine di diminuire l’asimmetria di cui si è parlato.

Come si fa? Non è che si sappia molto bene, posso provare ad illustrare qualche elemento.

Tradizionalmente, lo strumento - lo ha già ricordato il professor Manzella - è stato quello delle audizioni e indagini conoscitive attraverso cui le Assemblee elettive hanno aperto verso l’esterno.

E’ più interessante, a parer mio, l’aspetto delle audizioni.

Il problema, allora, diventa se è soddisfacente questo tipo di “finestra” verso l’esterno oppure se possiamo pensare di andare oltre e come fare.

Ecco, io partirei da qui. Gli studi fatti sulle esperienze e sui processi partecipativi sono numerosi.

Ne abbiamo tratto insegnamento, che in taluni casi potremmo riferire anche alle Assemblee elettive.

Io, da questo tipo di studi, ne dedurrei quattro insegnamenti.

Prima questione: la rappresentanza delle grandi organizzazioni non può essere data per scontata.

Il tessuto sociale è molto frammentato, perciò è improbabile che le grandi organizzazioni sindacali, industriali, ecc., abbiano una capacità di rappresentanza vasta e siano l’interlocutore giusto per qualsiasi argomento e decisione, come oggi avviene spesso attraverso il meccanismo delle audizioni.

In altre parole, un problema che ci troviamo spesso di fronte è di interloquire con un soggetto sbagliato, di parlare con un’organizzazione che non rappresenta esattamente quello di cui avremmo bisogno e di escludere coloro, invece, che avrebbero qualcosa da dire.

Quindi il primo punto, secondo me, è quello che noi non possiamo, in una società così complessa come la attuale, fidarci soltanto delle grandi organizzazioni ma bisogna cercare di andare oltre.

Il secondo punto si ricollega un po’ al discorso sulla rete che ha fatto prima il prof. Manzella, quando parlava di partecipazione. Gli attori rilevanti bisogna andarli a cercare, non li troviamo già pronti e fatti. Il primo compito, quindi, dovrebbe essere quello di capire qual è la mappa degli attori, individuando i soggetti veramente coinvolti in una certa situazione o su una certa politica pubblica o su un certo tema o su una certa legge che si vuole fare.

Bisogna soprattutto andare a scoprire se esiste quella rete spontanea, più o meno organizzata, più o meno labile - di cui parlava il prof. Manzella - ed entrarne in contatto.

---

\* Intervento non rivisto dall’autore

Alla fine, infatti, il problema importante non è chi siano i rappresentanti delle varie istanze, ma chi sono le persone che rappresentano in modo da arrivare ad una audizione finale - o come vogliamo chiamarla - in cui siano rappresentati i diversi punti di vista più rilevanti che esistono sul tappeto.

Terzo punto: un limite fondamentale del meccanismo delle audizioni è che si ascolta una persona per volta, mentre ascoltare tutti i meccanismi partecipativi che sono stati messi in piedi oppure anche quelli in rete, conferirebbe maggiore importanza all'elemento del confronto fra i vari interlocutori.

Nell'ascoltare un soggetto alla volta si può cercare di fare un lavoro di sintesi e di mediazione mentre se c'è un confronto, si instaura un dialogo e, grazie a questo, le posizioni non è detto che siano immutabili, bensì possono trasformarsi, modificarsi.

Il quarto punto riguarda ciò che abbiamo imparato dalle esperienze partecipative. Quest'ultime devono essere strutturate, sia per quanto riguarda i temi di discussione che per l'organizzazione del dibattito.

Questo è molto importante, perché bisogna che queste forme, chiamiamole consultazioni o come vogliamo, devono avere una loro strutturazione. Vale per tutte le forme di consultazioni, anche per il dibattito on-line, in quanto nelle molte esperienze fatte, per esempio, in Italia, le consultazioni virtuali hanno il limite fondamentale di essere raccolte in un modo oscuro e la libertà di discussione e di espressione è solo apparente e non reale.

Come possiamo pensare ad un'Assemblea legislativa, ad un Consiglio Regionale, un Parlamento, ecc., che organizza consultazioni più ampie, dialogiche, andando a cercare soggetti, ecc.? E' realistico, possiamo immaginarlo, ma è un punto interrogativo che lascio a voi.

Qualche anno fa, in occasione di un master che dirigevo allora, ho fatto un "progettino" per l'Assemblea Regionale dell'Emilia Romagna, che aveva l'esigenza di rivedere una legge, in quel caso la legge sulla casa.

Avevamo cercato di progettare un percorso partecipativo per la revisione della legge, poi la cosa non è andata in porto. Il nostro progetto era intitolato "Il legislatore che ascolta" e aveva previsto l'individuazione, dopo indagini e incontri sul territorio, di otto temi salienti per la legge. Proponevamo un modello di consultazione dialogica e non unilaterale.

Ci sono altre esperienze simili, anche più interessanti di questa, come in Danimarca dove il Parlamento, alla fine degli anni '80, ha inventato le "Consensus Conferences", che esistevano già a livello di incontri con specialisti e medici, per concordare le procedure in situazioni che richiedevano particolari interventi sanitari.

Il Parlamento danese ha esteso l'organizzazione di questi incontri anche ad altri settori, sorteggiando cittadini qualsiasi per farli discutere su questioni tecnologicamente controverse, cioè argomenti che creano per esempio problemi etici o di altro tipo, come gli OGM o l'utilizzo di particolari ricerche scientifiche.

Anche il Parlamento francese, dal 2000, ha organizzato due conferenze dei cittadini, una sull'utilizzo degli OGM, mentre dell'altra non ricordo il tema.

Entrambe sono state un tentativo, da parte delle Assemblee parlamentari, di cercare di coinvolgere - in questo caso far discutere fra loro - i cittadini comuni e cogliere le raccomandazioni che escono dal dibattito.

Potremmo pensare anche noi ad iniziative di questo tipo, perché no, ma esiste un ostacolo. L'ostacolo maggiore che io vedo per un'iniziativa delle Assemblee legislative sul tema della partecipazione è che i processi partecipativi sono quasi sempre un'arma usata dall'esecutivo per scavalcare il potere legislativo.

Infatti, molti processi partecipativi sono, in realtà, gestiti dagli esecutivi con l'effetto, più o meno voluto, di aggirare il legislativo, di aggirare le assemblee elettive.

A questo riguardo, faccio due esempi che mi sembrano interessanti. Il primo caso è un'esperienza eccezionale compiuta dalla Provincia della British Columbia del Canada e che è stata replicata da altri due Paesi.

Il Governatore della British Columbia, alla fine degli anni '90, decide che il sistema elettorale usato nella Provincia, maggioritario con collegio uninominale di tipo britannico, doveva essere cambiato. Prese questa decisione dopo un'elezione nella quale aveva preso più voti del suo avversario ma era stato ugualmente sconfitto.

Aveva, quindi, ben pensato che quel sistema elettorale non funzionava e, una volta rieletto, nei primi anni 2000, decise, quale suo primo programma fondamentale, la modifica del sistema elettorale al fine di renderlo più equo.

Si accorse però, in tempi brevi, che sarebbe stato molto difficile ottenere tale decisione dal Parlamento della sua Provincia a causa del contrasto fra i partiti politici su questo tema.

Ebbe, allora, l'idea di convocare un'assemblea composta da 160 cittadini sorteggiati in tutti i distretti della Provincia al fine di metterli a lavorare sul sistema elettorale.

Questi cittadini hanno lavorato per sei mesi, assistiti da esperti che hanno spiegato vizi e virtù dei vari sistemi regionali, prendendo, alla fine, la decisione di passare ad un sistema proporzionale. Nello specifico, un sistema proporzionale con voto trasferibile, che costituisce una particolare accezione del sistema proporzionale.

Il sistema scelto dall'assemblea dei cittadini doveva essere sottoposto a referendum: i sì sono stati il 57% ma il referendum non è passato perché era stata prevista, inizialmente, una soglia del 60%.

La stessa esperienza, sempre sul sistema elettorale, è stata effettuata in Olanda nel 2006 ed in Oregon nel 2007.

Sono esperienze molto interessanti che hanno permesso di aggirare completamente le Assemblee elettive.

A questo proposito pongo una domanda: "Le Assemblee elettive avrebbero potuto fare una cosa di questo genere senza percepirla come un suicidio, affidando ad altri l'elaborazione di un tema di propria competenza?".

Secondo esempio, più vicino a noi, riguarda la legge regionale sulla partecipazione che è stata approvata nel 2007 in Toscana. Trattandosi di una legge sulla partecipazione, giustamente la Giunta Regionale ha pensato che era opportuna un po' di partecipazione. Non poteva contraddirsi. In effetti è stato messo in atto un processo partecipativo molto interessante che è durato un anno e che ha avuto il suo momento culminante in una grande assemblea fatta in modo originale, un "town meeting" di 400 persone per fissare i punti della legge.

Alla fine in questo processo si può calcolare che un migliaio di cittadini toscani abbiano partecipato all'elaborazione della legge, non tantissimi rispetto ai toscani, però molto di più di quelli che normalmente partecipano alla elaborazione di una legge.

Il problema è che tutto questo è stato fatto dall'esecutivo, con assenza assoluta del Consiglio, che è intervenuto in un secondo tempo, con qualche emendamento secondario, su un disegno di legge già elaborato attraverso le modalità descritte.

Allora la domanda di nuovo è: "Il Consiglio Regionale avrebbe potuto gestire in proprio questo processo oppure no?"

Io, sinceramente, non so rispondere.

Concludo dicendo che è molto probabile che proprio per questi esempi - quelli citati e i molti altri - la partecipazione dei cittadini può essere vista, da parte delle Assemblee elettive, come una minaccia, un'espropriazione.

Al contrario, invece, la partecipazione (l'apertura di una "finestra" verso l'esterno) potrebbe costituire un accrescimento, una maggiore autonomia di informazioni rispetto all'esecutivo.

## **La valutazione delle politiche: una sfida per le Assemblee**

*Ugo Trivellato  
Università di Padova*

### *1. Una nuova dialettica fra esecutivo e legislativo*

Prendo le mosse da quanto detto nei due interventi precedenti. Il tragitto che si prefigura vede le istituzioni democratiche muovere verso una più chiara divisione dei poteri, con governo-amministrazione da un lato e potere legislativo dall'altro.

È un cambiamento profondo per il nostro Paese, perché la tradizione italiana – i colleghi Bobbio e Manzella mi correggano – è nel senso della democrazia parlamentare, che si ricollega all'evoluzione seguita alla Rivoluzione francese e a Rousseau più che non a Montesquieu e Tocqueville.

In Italia di fatto le leggi le elabora e propone il Governo, e il Parlamento le approva. Negli Stati Uniti, le leggi sono non solo approvate, ma prevalentemente elaborate dal Parlamento – Congresso e Senato, mentre l'esecutivo, segnatamente il Presidente, emana gli executive orders e ha potere di veto sulle leggi.

Un sistema di pesi e contrappesi fra esecutivo e legislativo è importante, in particolare se riflettiamo su quanto prospettava il professor Manzella parlando della novità della campagna elettorale di Barack Obama. Se io dovessi immaginare come l'esperienza americana potrebbe calarsi nelle democrazie europee, vedrei forte il pericolo segnalato dal professor Bobbio: il rischio, cioè, di un corto circuito tra esecutivo e cittadini, anzi di un corto circuito direttamente tra il leader, non l'esecutivo, e i cittadini.

Del resto, uno dei fenomeni che la storia del '900 ci consegna è l'affermarsi di dittature con largo consenso delle masse. Il sistema dei pesi e contrappesi, che comporta ruoli ben differenti fra esecutivo e legislativo, è essenziale per preservare il bilanciamento dei poteri. Per le Assemblee regionali questa esigenza si pone con netta evidenza, perché muove dalla situazione, già illustrata, di un marcato spostamento dei poteri in capo all'esecutivo.

Rafforzare le Assemblee, la loro funzione di legislazione e di controllo, diventa dunque importante. Il riferimento naturale è all'esperienza degli Stati Uniti, perché – pur con le sue peculiarità – più si avvicina a un soddisfacente bilanciamento dei poteri, sia a livello federale che a livello dei singoli stati.

A livello federale uno dei cardini è il General Accountability Office (GAO), che, oltre alla revisione contabile, assicura sempre più la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. È un organismo non bipartisan, bensì no-partisan. Questa caratteristica emerge da due aspetti: innanzitutto il capo del GAO, il Comptroller General, viene scelto con una procedura bilanciata, con il concorso del consenso di Congresso, Senato e Presidente; in secondo luogo, è nominato per quindici anni, ed è quindi indipendente dal ciclo politico. Ricordo che il GAO è una struttura di 3mila e 300 persone, affiancata da altri organismi tecnici che aiutano Congresso e Senato nello svolgimento dell'attività legislativa e di controllo.

A livello statale troviamo analoghe strutture tecniche. Le denominazioni sono più o meno moderne – in Florida la struttura ha un nome particolarmente evocativo: Office of Programme Policy Analysis and Government Accountability.

Comune è, in ogni caso, la funzione di “cane da guardia” dell’esecutivo statale. L’esperienza forse più avanzata è del Minnesota, dove l’organismo di controllo mantiene la denominazione tradizionale: Office of the Legislative Auditor.

## *2. Politiche pubbliche: di che cosa stiamo parlando?*

Entro questo quadro di riferimento imperniato sull’equilibrio tra i poteri, si colloca il tema delle politiche pubbliche e della valutazione dei loro effetti. Correrò il rischio di annoiare qualcuno richiamando concetti noti, ma è un rischio che reputo necessario per evitarne uno più grave: quello di parlare di politiche pubbliche senza intenderci bene su che cosa esse siano. La nozione di “politica pubblica” che la comunità degli analisti abitualmente utilizza, e quindi anch’io uso, è abbastanza circoscritta: un intervento, spesso inizialmente attuato tramite un atto legislativo, mirato a una popolazione ben determinata con l’intento di indurre un cambiamento in una condizione o in un comportamento dei destinatari.

Questa nozione di politica pubblica è connotata da tre dimensioni essenziali: una popolazione-obiettivo, un intervento, un risultato.

Non rientra in quest’ambito, ad esempio, la definizione dello Statuto di una regione. Vi rientrano invece, e a pieno titolo, le politiche di incentivazione alle imprese, le politiche attive e passive del lavoro, le politiche di welfare, le politiche ambientali, e via dicendo.

Un interrogativo cruciale che pongono le politiche pubbliche è la valutazione dei loro effetti. Si tratta di attribuire alla politica pubblica il merito – o meglio, parte del merito – dei miglioramenti osservati o dei peggioramenti evitati nel fenomeno che stiamo valutando.

Il miglioramento osservato è merito della politica o si sarebbe realizzato comunque? Il peggioramento osservato sarebbe stato più grave in assenza della politica oppure no?

L’obiettivo è rispondere in maniera credibile a queste domande. Non sono credibili le risposte apologetiche che sovente emergono dal dibattito politico: con l’opposizione che dice “piove, governo ladro”; con la maggioranza che dice “negli ultimi tre mesi l’occupazione è cresciuta del 3%, e ciò è ascrivibile all’azione del governo”. Né lo sono, in generale, risposte del tipo “Post hoc, ergo propter hoc”.

## *3. Come valutarne gli effetti? la logica controfattuale*

Per fornire risposte credibili agli interrogativi prospettati occorre affrontare, e risolvere, un problema cognitivo tutt’altro che facile: l’attribuzione causale. In altre parole, serve discernere la parte di cambiamento nella variabile-risultato che è dovuta a dinamiche naturali, e si sarebbe dunque manifestata comunque, dalla parte di cambiamento che possiamo attribuire in senso causale alla politica: quella parte, cioè, che non si sarebbe determinata se la politica non fosse stata operante.

Il modo corretto per affrontare la questione consiste in quella che, con un nome un po’ esoterico ma dal significato semplice, è nota come “analisi controfattuale”: l’effetto della politica pubblica (o programma o intervento, che dir si voglia) è la differenza tra quanto si osserva in presenza della politica e quanto si sarebbe osservato in sua assenza.

Il problema che si pone è immediatamente evidente: uno dei due termini per misurare tale differenza è ipotetico, non osservabile per definizione. Se si attua una politica pubblica, i destinatari della stessa sono esposti all’intervento in cui la politica consiste, detto altrimenti sono “trattati”; ed è impossibile osservare che cosa sarebbe successo agli stessi soggetti se non fossero stati trattati. Il problema sta dunque nel ricostruire in maniera credibile che cosa sarebbe successo ai destinatari della politica pubblica se non fossero stati destinatari di quella stessa politica: è questa condizione che chiamiamo, appunto, controfattuale.

Per riuscire in questo compito servono dati e metodi appropriati: quei metodi che i partecipanti al corso di formazione che oggi si apre impareranno nell'arco di un anno.

Un ipotetico esempio può servire – ritengo – per chiarire meglio i termini del problema di valutazione degli effetti di una politica pubblica. Consideriamo la seguente politica: un servizio di orientamento per migliorare le capacità di ricerca di lavoro di disoccupati iscritti nelle liste di collocamento.

Il servizio di orientamento viene realizzato dalla Regione tramite i propri Centri per l'impiego, deputati ad erogarlo. Tale servizio può essere fornito in maniera grosso modo uniforme, oppure a vari gradi; da un semplice colloquio di orientamento, a un'attività intensiva di counselling, a un'azione combinata di orientamento e di formazione.

Il risultato – se vogliamo, il successo – della politica in questione può essere misurato in termini di transizione all'occupazione entro un dato intervallo di tempo, di stabilità e qualità di tale occupazione (o, all'opposto, in termini di riduzione della permanenza nello stato di disoccupazione).

Qual è la difficoltà nel determinare l'effetto della politica? In primo luogo, non tutti i soggetti iscritti alle liste di disoccupazione utilizzano il servizio. C'è, cioè, un processo di auto-selezione: verosimilmente, sono i disoccupati “più bravi”, i più informati e motivati, che si presentano a chiedere il servizio, mentre i disoccupati “meno bravi”, che sarebbero forse i più bisognosi, neppure conoscono che c'è questo servizio e quindi non chiedono di usufruirne.

In secondo luogo, il personale dei Centri può essere indotto a fornire il servizio migliore ai disoccupati che giudica migliori, perché verosimilmente i migliori si rioccuperanno più presto. Che i disoccupati trattati trovino lavoro in tempi brevi è, palesemente, un buon biglietto da visita per l'operatore del Centro, che può dire: “Guarda: io ho fornito orientamento a cento disoccupati, e ben ottanta si sono rioccupati nell'arco di un mese”. Questo risultato, tuttavia, è dovuto, almeno in parte, al processo di selezione dei migliori effettuato dall'operatore.

Se vogliamo stimare in maniera credibile l'effetto del servizio di orientamento, abbiamo bisogno di dati molto ricchi: sugli iscritti alle liste di disoccupazione, su quanto fra questi richiedono il servizio di orientamento, sul servizio che agli stessi viene fornito; e inoltre sugli operatori dei Centri per l'impiego e sui criteri secondo i quali operano. Soltanto disponendo di dati adeguati e utilizzandoli in maniera appropriata, infatti, saremo in grado di eliminare la cosiddetta distorsione da selezione, cioè a dire il processo a seguito del quale i partecipanti alla politica – nel nostro esempio i disoccupati cui viene fornito il servizio di orientamento –

sono sistematicamente diversi ex ante, quanto a caratteristiche rilevanti per la partecipazione alla politica stessa e nello stesso tempo per il successivo risultato in termini di occupazione, dai disoccupati che non accedono al servizio. L'effetto del servizio di orientamento può essere determinato in maniera credibile soltanto se eliminiamo questa distorsione da selezione, cioè a dire se riusciamo a ricondurci alla situazione ceteris paribus – a parità di tutte le altre circostanze.

Se noi stimassimo l'effetto della politica facendo semplicemente la differenza delle percentuali di occupati, diciamo dopo tre mesi, rispettivamente fra i disoccupati che hanno usufruito del servizio di orientamento e quelli che non ne hanno usufruito, commetteremmo un grossolano errore (verosimilmente nel senso di sovrastimare i meriti della politica), perché non avremmo depurato questa differenza dalla distorsione da selezione, e finiremmo quindi con l'attribuire alla politica anche quando dipende invece dal processo di selezione.

Continuo in questo esempio ipotetico, ma non irrealistico, assumendo di disporre di informazioni su tutte le caratteristiche individuali, dei disoccupati e degli operatori dei Centri per l'impiego, rilevanti per la partecipazione al servizio e per il successivo risultato – trovare occupazione, ovvero accorciare il periodo di disoccupazione.

Ipotizzo inoltre che, con un'appropriata manipolazione statistica, tutte queste informazioni possano essere riassunte in una sola variabile, compresa tra zero e uno (non è magia; è possibile farlo).

Nella figura che segue (*vedasi pagina successiva*), rispetto a questa variabile riassuntiva sopra l'asse delle ascisse è riportata la distribuzione dei partecipanti ad attività di orientamento, i trattati, mentre sotto l'asse è riportata la distribuzione dei non-trattati.

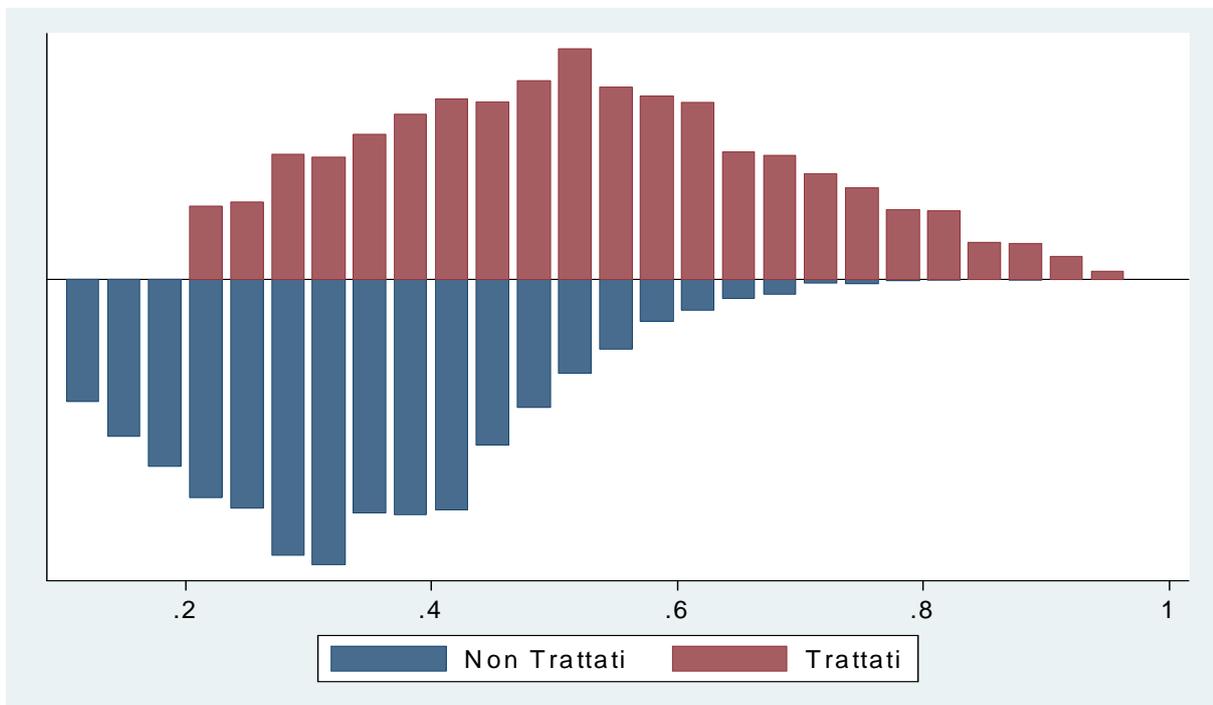
L'evidenza fornita dalla figura può essere riassunta in tre proposizioni: (i) per larga parte dei trattati che presentano un dato valore dell'indicatore corrisponde un adeguato sotto-insieme di non-trattati; (ii) vi è un non trascurabile gruppo di trattati, quelli con valore dell'indicatore superiore a 0,7, ai quali non corrisponde alcun non-trattato; (iii) vi è un sotto-insieme, anch'esso considerevole, di non-trattati, quelli con valore dell'indicatore inferiore a 0,2, che presentano caratteristiche dissimili dai trattati, e sono quindi inutilizzabili per l'abbinamento.

Fermiamoci brevemente su queste tre evidenze.

Dalla figura discende un primo, importante insegnamento di portata generale. Se abbiniamo ad ogni trattato un non trattato con caratteristiche simili – cioè con lo stesso valore (o un valore molto prossimo) della variabile riassuntiva – e calcoliamo la media delle differenze nella variabile risultato, otteniamo una stima dell'effetto medio della politica, perché abbiamo pareggiato trattati e non trattati rispetto a tutte le caratteristiche rilevanti.

Detto altrimenti, con procedure di abbinamento (che, è bene ribadirlo, utilizzino tutte le variabili responsabili della distorsione da selezione) siamo in grado di ottenere una stima robusta dell'effetto medio del trattamento limitatamente al sottoinsieme di trattati e non-trattati che giacciono nello spazio comune delle caratteristiche rilevanti (ovvero dell'indicatore che le riassume).

Figura: *Ipotetico esempio di distribuzione dei trattati e dei non-trattati di un servizio di orientamento alla ricerca di lavoro sulla base di un indicatore che varia da 0 a 1, e per ogni soggetto riassume l'informazione sull'insieme delle variabili responsabili della processo di selezione*



D'altra parte, nulla possiamo dire dell'effetto dell'intervento per i disoccupati "migliori", cioè con un insieme di caratteristiche – abilità e motivazioni personali, priorità data dall'operatore nell'ammetterli al servizio, appetibilità da parte dei datori di lavoro – che si traducono in un valore dell'indicatore superiore a 0,7, semplicemente perché non vi sono non-trattati con i quali poterli abbinare e confrontare.

Vi è, infine, un'ultima evidenza interessante. Vi è un sottogruppo di non-trattati, i "peggiori", con indicatore inferiore a 0,2, sui quali pure non possiamo dire alcunché circa l'eventuale effetto che su di essi potrebbe avere il servizio se fosse loro fornito. Per essi, infatti, non vi sono trattati con i quali poterli abbinare. Ciò segnala un aspetto importante nel merito. Il programma, al quale sono ammissibili tutti gli iscritti alle liste di disoccupazione, nei fatti è selettivo: ne sono esclusi i soggetti con caratteristiche peggiori, i più bisognosi di servizi di sostegno per (ri)accedere al lavoro. Dal processo di valutazione degli effetti del programma si apprende dunque un suo mal-funzionamento, di rilievo nella prospettiva di ridisegnarlo.

#### *4. Selezionati insegnamenti da esperienze straniere*

Che cosa possiamo imparare dalle molte esperienze straniere? Sono state citate le più significative, che sono dei Paesi di tradizione anglosassone – Stati Uniti, Canada, Inghilterra – e scandinavi. Di proposito io ho scelto due esempi che sono, invece, di Paesi dell'Europa continentale, con caratteristiche più vicine alle nostre: Germania e Francia.

Il caso tedesco è istruttivo per l'alto tasso di innovazione che ha introdotto nel processo di disegno, attuazione e valutazione degli effetti di politiche del lavoro. Non è azzardato dire che una diecina di anni fa in Germania lo stato dell'arte su questi temi non era molto migliore che in Italia. Anche per l'acuirsi dei problemi di disoccupazione e di sostenibilità del welfare indotto dall'unificazione, alla fine degli anni 1990 la Germania si è trovata a misurarsi con esigenze di profonda riforma del sistema di protezione sociale e delle politiche del lavoro. E con un quadro complicato da forti disparità territoriali e da un assetto federale.

Ha affrontato la questione con una serie di riforme, note come "riforme Hartz I-IV" (dal nome del presidente dell'apposita Commissione istituita dal Governo federale), realizzate in quattro fasi tra il 2002 e il 2005.

Per tutti i principali programmi è stata prevista una valutazione sistematica dell'implementazione e degli effetti. Ciò ha richiesto un notevole miglioramento del sistema informativo, basato su archivi amministrativi, e una politica ragionevolmente liberale di accesso ai microdati da parte dei ricercatori.

Inoltre, ed è questo un aspetto fondamentale, ha indotto una diffusa attività di valutazione da parte di istituti di ricerca e di gruppi di ricercatori, con un deciso aumento della qualità delle valutazioni. L'entità di questi progressi è emblematicamente documentata dal fatto che cominciano ad apparire studi sull'efficacia comparata di diversi programmi per diversi sottoinsiemi di destinatari.

Infine, vi è stata una crescente attenzione ai risultati delle valutazioni nei mezzi di informazione e nel dibattito pubblico: tassello, questo, decisivo perché buone pratiche di valutazione degli effetti si affermino.

La seconda esperienza cui accenno è stata avviata di recente in Francia. Per comprenderne la portata, debbo prima richiamare quanto emerso nell'"International Workshop on impact evaluation practice and prospects", organizzato dalla Commissione del Consiglio italiano per le Scienze Sociali su "La valutazione degli effetti di politiche pubbliche" un anno e mezzo fa, con la partecipazione di sette esperti internazionali di alto livello, fra i quali un collega francese. Dai suoi argomentati interventi, e dalle discussioni, emerse con tutta evidenza che in Francia vi era un mediocre interesse dei policy makers e delle amministrazioni pubbliche per studi di valutazione degli effetti di politiche pubbliche, e di conseguenza uno loro scarso sviluppo. L'eccezione erano

studi, di notevole livello ma di taglio prettamente accademico, condotti da ricercatori dell'INSEE (l'istituto statistico francese) e dal CREST-INSEE (il centro di ricerca dello stesso), anche perché soltanto questi ricercatori hanno accesso ai dati appropriati, prevalentemente di origine amministrativa.

Ebbene, in questo lasso di tempo vi sono state modifiche d'indole generale, che hanno portato a una maggiore interazione fra Ministero del Lavoro e Ministero dell'Economia da un lato e al decollo della Paris School of Economics, con un fuoco (anche) sulla politiche pubbliche e lo sviluppo e un'importante partenariato con J-PAL (A.L. Jameel-Poverty Action Laboratory, MIT), del quale ospita la sezione J-PAL Europe.

In questo quadro, nel 2007 ha preso avvio un esperimento sociale su larga scala, che coinvolge più di 200.000 disoccupati di lunga durata e si propone di valutare gli effetti di tre diverse modalità di avviamento al lavoro. Il primo rapporto intermedio, che dà conto delle transizioni al lavoro a 6 e 9 mesi dall'avvio del programma, lo presenta con esemplare chiarezza: "Questa valutazione degli effetti è stata realizzata utilizzando un metodo sinora inedito in Francia. Questo metodo consiste nel distribuire a caso i potenziali beneficiari ammissibili in diversi gruppi: uno [circa 120.000 soggetti] si vede proporre l'accompagnamento classico dell' ANPE [Agence Nationale Pour l'Emploi]; l'altro [circa 40.000 soggetti] l'accompagnamento [individuale intensivo] del programma 'Cap Vers l'Entreprise'; il terzo [ancora circa 40.000 soggetti] l'accompagnamento [rinforzato] assicurato da gruppi di operatori privati di collocamento" (Behaghel et al., 2008, pp. ii-iii).

Lo scarto fra la diagnosi di appena un anno e mezzo fa e le realizzazioni maturate nel frattempo è notevole, per molti versi sorprendente. Esso segnala che un Paese – la Francia – al quale siamo prossimi sotto molti di vista, non ultima la tradizione politico-amministrativa, si è avviato, almeno in parte, su una strada nella quale pratiche rigorose della valutazione degli effetti di interventi prendono piede, anche nella versione di social experiments su larga scala.

In sintesi, dall'esperienza internazionale possiamo trarre cinque insegnamenti.

Primo: la valutazione degli effetti è, banalmente ex-post, nel senso che giudica la presenza di effetti di trattamenti che sono stati erogati. Al tempo stesso, però, è fondamentale che la valutazione degli effetti sia disegnata ex-ante, sin dall'avvio della riflessione sull'introduzione, o il ridisegno, della politica, con un'efficace interazione tra decisore e valutatore.

Secondo: a fronte della complessità delle politiche pubbliche e della loro messa in atto in maniera decentrata, spesso diversificata, le buone pratiche si caratterizzano per la combinazione di analisi di implementazione – cioè monitoraggio della messa in atto della politica – e di valutazione degli effetti, condotte in modo rigoroso e coordinato, ma senza confusioni di ruoli.

Terzo: per svolgere in maniera adeguata l'analisi di implementazione e l'analisi degli effetti di una politica è essenziale la disponibilità di un'adeguata base informativa. Buoni sistemi informativi, alimentati soprattutto da archivi amministrativi, sono un supporto fondamentale, anche se spesso deve essere integrato da tempestive indagini ad hoc.

Quarto: prima di introdurre una politica a regime, rivolta cioè alla generalità dei destinatari, sovente è opportuno mettere in atto un intervento su scala ridotta sotto forma di progetto-pilota, con lo specifico scopo di "imparare" sulle modalità di funzionamento dell'intervento e sui suoi effetti. Proprio perché condotto su piccola scala e svolto con finalità di apprendimento, il progetto-pilota può essere realizzato come social experiment.

Quinto: spostando l'attenzione sugli esiti della valutazione degli effetti, è bene sgombrare il campo da attese miracolistiche: che la valutazione consenta di stabilire in modo univoco e in ogni circostanza se la politica abbia o meno prodotto gli effetti desiderati. Così non è. All'origine del

problema vi sono le stesse incertezze che rendono necessaria la valutazione degli effetti di una politica, sulle quali mi sono soffermato in precedenza. Come è stato detto con efficace sintesi, “le valutazioni [degli effetti] si basano su una conoscenza cumulativa” (Heckman e Smith, 1995, p. 93). Tra le altre cose, ciò ha un’importante implicazione per le politiche che regolano (o meglio, dovrebbero regolare) il mercato della valutazione: l’accessibilità delle informazioni necessarie alla valutazione a una pluralità di analisti, in condizione di parità con l’eventuale valutatore ufficiale; condizione, questa, imprescindibile per la necessaria replicabilità degli studi.

##### *5. Un cenno alla situazione italiana: ritardi e segnali di novità*

L’Italia ha una lunga tradizione di rendiconti al Parlamento, o al CIPE, sullo stato di attuazione di una politica o di una regolazione. Tali rendiconti hanno, tuttavia, finalità di mera documentazione del processo di realizzazione di una politica. Per di più, essi sovente scadono a piatto adempimento burocratico, e in qualche caso tout court hanno finito per non essere più presentati.

Un tratto di novità si è registrato verso la fine degli anni 1990, con la riflessione e le proposte della cosiddetta “Commissione Onofri”. Uno dei tratti distintivi della relazione finale della Commissione è l’intreccio fra le indicazioni di merito per la riforma del welfare e i suggerimenti sugli strumenti per attuarle. Le proposte della Commissione Onofri sono state, tuttavia, largamente disattese. Negli ultimi dieci anni ci sono stati interventi riformatori, anzi ve ne sono stati forse troppi: una sorta di attività frenetica di riforme, ma improntate a un’ottica che giustamente è stata definita “di tipo marginale e incrementale”, e non ha toccato l’assetto del nostro welfare.

Questo programma poco impegnativo di riforme non è forse estraneo ai mediocri avanzamenti nelle delle pratiche di valutazione degli effetti delle politiche, che nelle esperienze straniere sono tanto più significativi quanto più sono collegati a innovazioni consistenti nel merito.

Qualche miglioramento vi è stato. Esso emerge, peraltro, soprattutto sul versante dell’offerta degli studi di valutazioni condotti da analisti, e molto meno dal versante della domanda. .

Vi sono apprezzabili studi di valutazione degli effetti di politiche pubbliche condotti in larga misura per iniziativa di ricercatori. Nel quadro delle attività dell’apposita Commissione del Consiglio italiano per le Scienze Sociali, già ricordata, sono stati prodotti quattro dossier di schede sinottiche che documentano numerosi studi sugli effetti rispettivamente di politiche del lavoro, di interventi di sostegno alle imprese, di programmi di contrasto della povertà, di politiche educative. Parecchi studi sono svolti con metodi appropriati, e approdano a risultati robusti. E in alcune università e in uffici studi di importanti istituzioni vi sono ormai qualificati gruppi di ricerca.

Da parecchi anni opera poi PROgetto VALutazione, il centro animato da Alberto Martini, che ha fornito, e fornisce, un prezioso supporto al progetto CAPIRe, progetto che avvia oggi un’ulteriore, importante fase di sviluppo.

Recentemente, gli incontri e workshop promossi dalla Commissione del Consiglio italiano per le Scienze Sociali hanno trovato una buona rispondenza, e testimoniano che c’è una rete di ricercatori, consulenti, operatori pubblici

Ancora, sulla traccia dell’attività avviata dalla Commissione nell’aprile di quest’anno si è costituito, presso la Fondazione Bruno Kessler di Trento, l’IRVAPP (Istituto per la Ricerca VALutativa sulle Politiche Pubbliche), con la specifica missione di garantire qualità scientifica e continuità temporale a studi di valutazione di politiche pubbliche e di intensificare le relazioni con analoghi istituti a livello europeo e nord-americano.

Resta una marcata debolezza è sul fronte della domanda di valutazione: la domanda che viene dai policy makers e dall'alta amministrazione resta debole, poco interessata. Restando ad un esempio al quale si riferiva il professor Manzella, da un decennio in Italia è obbligatoria per le iniziative legislative del Governo l'AIR, l'analisi d'impatto della regolazione (che è cosa diversa dalla valutazione degli effetti delle politiche, se non altro perché è un esercizio valutativo ex ante, ma comporta comunque che il processo decisionale si basi sull'evidenza informata). E recentemente, vi è stata una sistematica revisione della normativa al riguardo. Ma la pratica resta molto lontana dalla grammatica. Le leggi che poggiano su una seria AIR si contano sulle dita di una mano.

Mi ha molto colpito – perché riassume efficacemente lo stato della situazione non felice – quanto ha scritto Sergio Brigantini in un intervento su Il Sole 24 ore degli inizi di ottobre: “È vero che da noi ci si accapiglia troppo, si decide poco e si realizza, in concreto, ancor meno; ma manca una parte di verità, essenziale. Noi ci accapigliamo sì, ma non discutiamo del merito dei temi; ci scanniamo su aspetti nominalistici, e rifiutiamo di entrare nel concreto, lasciato ai tecnici. Essi razionalizzeranno 'ex-post' la decisione, che così non è politica, solo avventata. Il 'primato' nuoce alla politica, se vuol decidere senza approfondire: allora prevale solo la presuntuosa superficialità”.

È una diagnosi severa, e, sfortunatamente, persuasiva. L'impegno già avviato con il progetto progetto CAPIRe, e che si rafforza oggi col decollo della scuola di formazione, è perché questa diagnosi cominci a essere smentita dai fatti.

## La valutazione delle politiche: una sfida per le Assemblee

Carlo Lomaglio

Servizio per il Controllo Parlamentare – Camera dei Deputati

### LE ORIGINI

Questo appuntamento arriva a venti anni dalla prima esperienza di controllo parlamentare. L'Ufficio per il controllo è stato infatti istituito nel 1988 con una attività circoscritta alla sola raccolta degli adempimenti governativi di atti di indirizzo.

Questa esperienza, per tutta la fase iniziale, si limitò alla ricezione formale delle comunicazioni governative concernenti le attuazioni ed al conseguente invio di tali note ai parlamentari primi firmatari degli atti di indirizzo.

Ma l'attività di documentazione alla Camera era già operante da tempo. Infatti, nel 1979 il Servizio Studi si riorganizzava in dipartimenti competenti per specifici settori; la Biblioteca si trasferiva a San Macuto e si apriva al pubblico; e nel 1986 nasceva il Servizio Bilancio dello Stato per la verifica delle quantificazioni governative degli effetti finanziari delle leggi.

E' solo con il riordino delle attribuzioni dei Servizi e degli Uffici della Segreteria Generale del 15 gennaio del 1997 che all'Ufficio per il Controllo vengono attribuite competenze ed attività proprie.

Sono così individuati i settori del sollecito degli adempimenti governativi degli atti di indirizzo, degli impegni presi in sede di risposta agli atti ispettivi e della presentazione di relazioni *ex lege*. E' proprio questo terzo settore di attività che viene man mano crescendo nell'attenzione generale. Esso riguarda sia le relazioni la cui frequenza di invio è periodica, sia le relazioni a carattere irregolare o *una tantum*. La sperimentazione inizia nell'aprile 1995 e va a regime dal 1° gennaio 1996. Per effettuare i solleciti l'ufficio provvedeva alla ricognizione degli obblighi risultanti da una apposita banca dati inizialmente cogestita con il Servizio Studi.

Nella XII Legislatura, a partire dall'aprile 1995, furono effettuati 183 solleciti a seguito dei quali pervennero 33 relazioni. A decorrere dall'inizio della XIII Legislatura, furono effettuati 313 solleciti in seguito ai quali pervennero all'Ufficio sino al 31 dicembre 1997, 243 relazioni delle quali 26 mai trasmesse prima al Parlamento.

Nella riunione dell'Ufficio di presidenza del 17 luglio 1996, in sede di esame delle proposte di riordino delle attribuzioni dei Servizi e degli Uffici della Segreteria generale il Presidente Violante dichiarò: "Si avverte l'esigenza di munirsi di uno strumento di controllo sugli adempimenti da parte del Governo dei mandati del Parlamento. Tale materia, tuttavia, spazia dai decreti legislativi ai regolamenti attuativi, agli atti amministrativi effettivamente compiuti dal Governo in attuazione delle leggi fino a comprendere mozioni, risoluzioni, relazioni al Parlamento e così via; il campo è quindi molto vasto".

Successivamente, nella seduta del 30 luglio 1996, in occasione dell'approvazione del bilancio interno, il Presidente Violante disse: "L'Ufficio di Presidenza ha concordato con l'Amministrazione i prossimi appuntamenti. All'inizio del 1997, quando la riforma entrerà in vigore, dovranno essere istruiti due progetti: l'uno, dedicato alla maggiore organizzazione delle attività di supporto all'esercizio della funzione parlamentare di controllo sul Governo, con particolare riferimento al controllo sull'attuazione delle leggi; ecc..".

Si andavano così definendo i settori delle attività del futuro Servizio per il Controllo parlamentare che potrebbero essere così sintetizzati:

1. seguito degli atti parlamentari di indirizzo e degli impegni presi dal Governo in sede di risposta ad atti ispettivi;
2. adempimento governativo degli obblighi di legge;
3. valutazione degli effetti delle leggi.

Contemporaneamente, nel corso del 1997, prendeva avvio il sistema degli Osservatori con l'istituzione, presso il Servizio Studi, dell'Osservatorio sulla legislazione, che costituisce la struttura di supporto del Comitato per la legislazione.

Queste saranno le linee poi riprese nella riforma dei Servizi del giugno del 2000 che all'art. 25 sancirà la nascita del Servizio per il Controllo parlamentare.

L'attività del Servizio, a partire dal suo avvio, si è orientata con un impegno crescente sul versante della documentazione parlamentare nel tentativo di favorire una circolazione sempre maggiore delle notizie e dei dati che si andavano acquisendo nell'ordinaria attività di controllo. Da questa idea è nata, alla fine del 2002, la pubblicazione mensile "*L'attività di controllo parlamentare*" inviata a tutti i parlamentari, ai Gabinetti dei Ministeri, ai Consigli ed alle Giunte regionali, che presenta un quadro di tutta l'attività nelle diverse articolazioni.

In questa pubblicazione ha acquisito un peso sempre più evidente la sezione riguardante il monitoraggio delle nomine governative, introdotta nel 2003 e basata sulle risultanze di una apposita banca dati la cui istituzione ha anticipato quella governativa su identica materia. Inizialmente, ha riguardato il monitoraggio delle sole nomine rientranti nel campo di applicazione della legge n. 14 del 1978 che prevede l'espressione del parere parlamentare. Via via il campo di osservazione è andato allargandosi in modo da fornire un quadro informativo più completo riguardante le scadenze delle principali cariche di nomina governativa, anche al di là dei confini stabiliti dalla citata legge.

Negli ultimi anni è maturato al nostro interno il convincimento che non fosse più procrastinabile il momento di dare attuazione alla norma regolamentare nella parte in cui si impegnava il Servizio del Controllo sul versante della verifica tecnica dell'attuazione delle leggi. Si trattava di dare corso all'elemento di novità centrale che aveva segnato il passaggio dalla forma embrionale a quella più evoluta del Servizio per il Controllo.

#### L'IMPEGNO PRESENTE

In questo quadro, il Servizio del Controllo ha iniziato a sperimentare nuovi approcci alle funzioni di sua competenza e nuove modalità operative per il loro esercizio fin dallo scorcio finale della scorsa legislatura.

In materia di nomine pubbliche, la legge finanziaria per il 2007, con i commi da 587 a 591 e da 725 a 735, ha introdotto una serie di misure dirette ad ottenere risparmi di spesa riconducendo l'attività delle amministrazioni pubbliche, regionali e locali, al rispetto dei parametri stabiliti dal Patto di stabilità e crescita dell'Unione europea.

Il Servizio del Controllo ha svolto, a fine 2007, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui costi della politica condotta dalla I Commissione Affari costituzionali, una ricognizione sull'assetto delle società controllate o partecipate dagli enti locali, con l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento che consentisse di verificare tempestivamente gli effetti delle citate disposizioni, ed in particolare del comma 729 sulla riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle società in questione, e di valutare con piena cognizione i contenuti di quanto doveva essere riferito dal Governo al Parlamento ai sensi del comma 591.

A questo scopo, nella prima fase di tale lavoro è stato predisposto un apposito documento nella cui Parte I, disponibile a partire dal 27 novembre 2007, è stata svolta una prima ricognizione sull'assetto delle predette società alla data del 22 novembre 2007. Sono state pertanto elaborate e

pubblicate apposite tabelle che illustrano gli esiti della ricognizione svolta alla vigilia del termine per la scadenza (22 novembre 2007) degli adempimenti relativi al comma 729.

Nella seconda fase del lavoro il Servizio si è proposto di monitorare e riscontrare dettagliatamente l'effettiva attuazione delle disposizioni richiamate, con particolare riferimento a quanto previsto dal comma 729. A questo scopo è stata predisposta la Parte II del documento, in cui i nuovi dati disponibili sono stati raccolti e messi a confronto con quelli utilizzati nella prima fase, allo scopo di evidenziare i mutamenti intervenuti dopo il 22 novembre 2007. E' stata altresì verificata l'attuazione data da parte degli enti medesimi al disposto del comma 735 in merito all'obbligo di pubblicazione nell'albo e nel sito informatico dei soci pubblici degli incarichi di amministratore conferiti da soci pubblici e dei relativi compensi, con previsione di aggiornamento semestrale.

Con tali nuovi elaborati si è offerta per la prima volta una nuova tipologia di lavori del Servizio, caratterizzata da una considerazione d'insieme del complesso degli adempimenti stabiliti dalla legge a carico del Governo e degli altri enti interessati: infatti, i nuovi documenti hanno coinvolto tutte le competenze del Servizio, fino ad allora oggetto di separate e distinte collane di prodotti, riferendosi tanto allo stato di attuazione del comma 729, quanto agli adempimenti ed obblighi di comunicazione al Parlamento di cui ai commi 591 e 593, quanto al monitoraggio delle risposte rese dal Governo in relazione agli atti di sindacato ispettivo ed alla verifica del rispetto degli impegni presi dal Governo in tale sede, quanto, in prospettiva, al previsto obbligo di relazione annuale al Parlamento, di cui al comma 591, a carico del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. Con gli elaborati in questione si è avviata pertanto la fase sperimentale di sviluppo di un nuovo tipo di prodotto finalizzato alla rilevazione e riscontro dell'insieme degli adempimenti previsti dalle leggi vigenti, nell'ottica di pervenire, in prospettiva, ad un vero e proprio osservatorio sulla complessiva attività del Governo nei diversi settori nei quali si articola l'attività di controllo parlamentare.

Allo stesso scopo risponde anche l'ulteriore iniziativa presa dal Servizio allo scopo di esercitare l'attività di verifica tecnica sull'attuazione delle leggi, con la realizzazione di un primo progetto pilota avente come obiettivo fondamentale quello di creare coerenze e sinergie tra le strategie operative dei vari uffici interessati, fornendo, nell'ottica della massima integrazione funzionale, linee-guida e proposte operative concrete per pianificare ed avviare una prima fase di esercizio dell'attività di verifica tecnica. Tale prima fase riveste un carattere necessariamente sperimentale ed è destinata a fornire indicazioni e suggerimenti su strumenti e procedure di lavoro, per i successivi aggiustamenti e sviluppi più opportuni in vista della loro organizzazione "a regime". Inoltre, il progetto pilota potrà costituire il primo passo verso la configurazione del citato progetto di osservatorio sulla complessiva attività del Governo, volto a strutturare e dare base conoscitiva ad una funzione parlamentare di partecipazione, attraverso gli strumenti del controllo e dell'indirizzo, allo svolgimento delle principali politiche pubbliche al di fuori del Parlamento.

Le disposizioni la cui attuazione è sottoposta a verifica tecnica nell'ambito del progetto pilota sono state individuate, di comune accordo tra gli uffici interessati, nella normativa vigente in tema di adozioni nazionali ed internazionali, sulle quali sta lavorando un Gruppo di lavoro interservizi appositamente costituito. L'adozione di tale modalità organizzativa ed operativa risponde allo scopo di favorire un nuovo approccio flessibile e multidisciplinare all'esercizio dell'attività di verifica tecnica sull'attuazione delle leggi, necessario in quanto il contenuto potenziale dei nuovi "dossier sull'attuazione di leggi/politiche pubbliche", dei quali dovrebbe aversi il primo esemplare a conclusione del progetto pilota, appare ben più multi-disciplinare e complesso di quello dei tradizionali prodotti di documentazione predisposti fino a questo momento. Appare quindi necessario sostituire la tradizionale "collaborazione procedimentale" tra uffici con un lavoro "in pool" di soggetti appartenenti a tutti i Servizi interessati al prodotto, incidendo in tal modo sulla dimensione di "sistema" del progetto mediante un vero e proprio lavoro congiunto, caratterizzato

dalla piena condivisione dei dati e delle informazioni disponibili e dal coordinamento dei contenuti, come avviene per le migliori ricerche multi-disciplinari.

Il progetto pilota dovrebbe concludersi entro il 31 dicembre 2008: si perverrà così, nell'immediato, a quel prodotto informativo di nuovo tipo a supporto dell'attività parlamentare, il cui sviluppo ed entrata a regime costituisce uno degli obiettivi del Servizio per il Controllo parlamentare per il 2008 ed il 2009; e, in prospettiva, si porranno i presupposti per l'avvio dell'Osservatorio sull'attività del Governo.

## QUALE DOMANI

Il 29 aprile 2008, il Presidente della Camera on. Fini, nel discorso d'insediamento, formula l'auspicio che la Camera dei deputati diventi un buon esempio per tutti gli Italiani in termini di trasparenza interna, corretto utilizzo del denaro pubblico, riduzione delle spese e valorizzazione dei meriti e delle capacità, nel contesto di una più generale opera di modernizzazione del sistema-Paese che deve comprendere, tra l'altro, il raggiungimento di un nuovo equilibrio istituzionale con il rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo e il contemporaneo sviluppo del potere di indirizzo e di controllo del Parlamento.

Il successivo 7 ottobre, il Presidente della Camera, nel seminario sul tema "Il Parlamento non è solo legislatore", afferma che nel contesto così delineato è possibile intervenire a Costituzione invariata modificando i Regolamenti parlamentari in modo da rendere più dinamico il rapporto con il Governo, in un quadro però di autentico riconoscimento del diritto al controllo da parte dell'opposizione, quale controparte funzionale del Governo in Parlamento.

Tra i due interventi sopra riportati è stata approvata, l'8 luglio del 2008, la riforma della Costituzione della Repubblica francese, il cui nuovo primo comma dell'articolo 24, come novellato dalla riforma, recita in maniera cristallina che "il Parlamento vota la legge. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche". Esso demanda quindi al Parlamento non soltanto la funzione legislativa ma anche, e forse soprattutto, la funzione di controllo sull'azione del Governo e la valutazione delle politiche pubbliche. Con il passaggio immediato dal voto sulle singole leggi alla valutazione del complesso delle politiche pubbliche.

E', questo, un passaggio cruciale per le Assemblee legislative dal momento che le leggi da esse approvate costituiscono sempre più spesso semplici quote di un processo decisionale che si gioca su più livelli territoriali ed interessa, all'interno di ciascun livello, più attori istituzionali. Infatti, le Camere hanno progressivamente perduto quella "centralità" nella funzione normativa che le aveva caratterizzate fino a tutti gli anni '80, in conseguenza del graduale spostamento di una quota significativa di tale funzione fuori dal Parlamento, verso l'alto (Unione Europea), verso il territorio (Regioni) e orizzontalmente, verso il Governo (basti pensare ai decreti-legge ed al fatto che i principali contenuti della legislazione annuale tendono ormai a concentrarsi nella manovra finanziaria, la cui speciale procedura di esame accresce il peso relativo dell'Esecutivo nella elaborazione del testo).

Inoltre, anche in forza dell'affermarsi di nuove forme di legislazione complessa, a carattere intersettoriale ed interterritoriale, e del ruolo giocato dalle necessità di coordinamento della finanza pubblica, le politiche pubbliche risultano ormai tra loro strettamente intrecciate, pur affermandosi in ciascuna di esse un peculiare assetto di *governance*. Le politiche pubbliche si formano oggi attraverso una pluralità di atti – comunitari, statali e regionali – nell'ambito dei quali la legge statale spesso interviene con un ruolo di regia: individua finalità e procedure, demandando ad altri atti – governativi, delle Autorità di settore, delle istituzioni regionali – la definizione contenutistica delle politiche, secondo un peculiare assetto di ciascuna politica.

In Italia, la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ed in particolare il nuovo articolo 117 hanno registrato, in qualche misura, il mutamento intervenuto nella produzione legislativa, prendendo atto dell'affermarsi – accanto a leggi di stampo più tradizionale – di grandi leggi trasversali a più settori, imperniate più su obiettivi e procedure che sull'eshaustività di contenuti, la cui definizione è demandata ad atti ulteriori. La portata innovativa del Titolo V ed i progressi conseguiti sulla strada dell'Europa stanno sempre più immergendo le Assemblee legislative statali in un sistema dove la legge non rappresenta più “la decisione” ma partecipa ad un processo decisionale che coinvolge più attori istituzionali, su più livelli territoriali.

Il *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, promosso dal Comitato per la legislazione della Camera, alla cui elaborazione partecipano le Assemblee regionali e

primari istituti di ricerca, fin dalla sua prima edizione, nel 1998, ha guardato sia alla produzione legislativa, sia alle politiche pubbliche, sulle quali si sofferma – di anno in anno da una diversa prospettiva – la nota di sintesi; dal Rapporto 2008 emerge un quadro variegato di cui occorre tenere conto in sede di valutazione, con un dato comune a tutte le politiche: la assoluta prevalenza di soluzioni legate allo sviluppo di procedure capaci di raccordare il sistema delle competenze all'effettivo perseguimento degli obiettivi attraverso accordi e forme di collegamento tra i diversi livelli territoriali.

Appare dunque opportuno, per quanto riguarda specificamente il ruolo del Parlamento, assecondare lo sviluppo già in atto e che ha visto nelle ultime legislature, parallelamente e quasi a mo' di bilanciamento della perdita di centralità nella funzione legislativa, l'accresciuto impegno delle Camere e dei singoli parlamentari nelle funzioni “politiche” di indirizzo, controllo, verifica e informazione, com'è ampiamente dimostrato dall'esame delle statistiche parlamentari relative all'attività del Parlamento. In questo quadro l'evoluzione del sistema costituzionale italiano potrebbe aver luogo in un senso analogo a quello già sperimentato in Francia, con il rafforzamento del ruolo del Governo nella funzione legislativa, allo scopo di assicurargli la possibilità di realizzare pienamente il programma di governo sul quale ha avuto il consenso degli elettori e la fiducia della maggioranza parlamentare, controbilanciato dal contemporaneo sviluppo e rafforzamento delle funzioni parlamentari di indirizzo, controllo e valutazione delle politiche pubbliche di intervento.

Occorrerebbe, naturalmente, un profondo cambiamento non solo di norme e procedure di funzionamento, ma anche e soprattutto di mentalità, volto a superare la tradizionale configurazione del controllo come attività sostanzialmente propria dell'opposizione, che ne perpetua la vecchia concezione come funzione di tipo ispettivo-sanzionatorio subita dal Governo e di fatto malvista o al massimo tollerata dalla maggioranza. Invece, in una visione più moderna quale quella che caratterizza la recente riforma costituzionale francese, il controllo e la valutazione delle politiche pubbliche sono un interesse del Parlamento nella sua interezza, in quanto la verifica dell'esistente costituisce la base essenziale per la formazione degli indirizzi da fornire al Governo per il futuro, e in primo luogo della maggioranza e dello stesso Governo, in quanto possono costituire, per la prima, lo strumento più efficace per verificare l'effettiva attuazione del programma di governo; per il secondo, il mezzo che finora è mancato di veicolare efficacemente presso l'opinione pubblica i risultati concretamente ottenuti (sono ben note le difficoltà che tutti gli ultimi Esecutivi hanno sperimentato nel “far passare” efficacemente i messaggi positivi sulla bontà di quanto era stato fatto nell'azione di governo); e per entrambi una fruttuosa fonte di *feedback* sull'andamento effettivo delle politiche pubbliche in gestione, che consentirebbe al Governo ed alla maggioranza che lo sostiene di introdurre tempestivamente gli eventuali correttivi necessari, adattando efficacemente alla situazione reale le previsioni normative e gli strumenti operativi.

Il modello per l'esercizio di tale nuova attività potrebbe essere quello, sperimentato da anni e dimostratosi sicuramente efficace, elaborato dalle strutture tecniche di supporto delle Assemblee legislative statunitensi, tanto al livello federale del Congresso quanto ed ancor più a quello dei singoli Stati membri della federazione, nelle loro esperienze di *Legislative Program Evaluation* e volto ad affiancare agli strumenti conoscitivi diretti a disposizione dell'organo politico (audizioni, interrogazioni e interpellanze, indagini conoscitive, ecc.)

anche strumenti mediati di conoscenza che gli permettano di ricevere informazioni già sintetizzate, interpretate ed elaborate da un organo tecnico. In questo senso, l'intervento del Presidente Fini del 18 ottobre 2008 in sede di consegna dei diplomi ISLE ha prefigurato un'importante evoluzione, sul versante propriamente parlamentare, volta a completare il processo di verifica normativa attraverso l'accompagnamento all'Analisi di Impatto della Regolamentazione governativa iniziale di una identica attività svolta da adeguate strutture tecnico-amministrative interne al Parlamento, in grado di elaborare un'AIR relativa alle modifiche normative intervenute nel corso del processo di decisione parlamentare.

Una simile nuova impostazione rafforzerebbe altresì il ruolo del Parlamento incrementandone la capacità di assumere unitariamente, con l'accordo di maggioranza ed opposizione, posizioni politicamente forti e farle valere nei confronti del Governo come sua organica controparte nella dialettica fra i poteri dello Stato; al contrario di altre ipotesi e scenari di riforma che pure attualmente vengono prospettati, ma che di fatto, essendo basati sulla continuazione ed anzi sull'exasperazione delle forme di controllo tradizionali e dei relativi strumenti, porterebbero ad una configurazione delle Assemblee legislative non più unitaria, come controparti del Governo nel sistema di *checks and balances*, ma sistematicamente scissa fra un *continuum* governo-maggioranza parlamentare caratterizzantesi come un vero e proprio "governo allargato" e un'opposizione poco incline a soluzioni condivise anche perché ipergarantita nel suo "diritto di tribuna" nei confronti dell'opinione pubblica.

## La valutazione delle politiche: una sfida per le Assemblies

Gloria Regonini  
Università di Milano

Cercherò di rendere più vivace la mia comunicazione rinunciando a qualunque diplomazia e andando diritta al cuore della questione: quali assetti istituzionali possono meglio garantire l'accountability democratica?

Accountability è un termine che non ha corrispondenti nel nostro vocabolario. Infatti facciamo molta fatica a tradurlo: rendicontazione, trasparenza, responsabilità.. Io proporrei di usare un neologismo, 'accountabilità', per altro fedele all'origine latina del termine inglese, come è avvenuto per parole quali 'implementazione' (implementation), 'deregolazione' (deregulation), che ci sono stati restituite in seguito alla loro utilizzazione in contesti anglofoni. Accountabilità, a differenza di 'rendicontazione', rispetta l'idea di potenzialità implicita nel termine inglese. Infatti l'accountability pubblica è definita come:

*"L'obbligo di persone e enti (...) cui siano state affidate risorse pubbliche, di risponderne per le responsabilità fiscali, manageriali e di programma che sono state loro conferite, e di renderne conto a coloro che hanno conferito ad essi tali responsabilità"*.

I sistemi politici dell'Europa continentale e quelli dell'area anglo-americana hanno dato due risposte molto diverse al problema di come garantire ai cittadini-elettori-contribuenti l'accountability dei loro governi attraverso forme di audit esterno, cioè affidato a istituzioni indipendenti dall'esecutivo.

Il primo modello, adottato da Italia, Francia, Germania, Spagna ha al centro quelle particolari istituzioni di audit note con il nome di 'Corti dei Conti'. Il secondo modello, diffuso in Gran Bretagna, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda, è invece basato sulla figura del 'Comptroller General' quale Supreme Audit Institution.

Il problema è che, mentre il secondo modello ha saputo adattarsi con flessibilità all'evoluzione dei sistemi politici, il primo è rimasto ancorato a una visione della democrazia quanto meno molto tradizionale e ristretta.

Infatti nel modello continentale la democrazia è fondamentalmente una caratteristica della fase di formazione delle decisioni pubbliche. I punti di snodo cruciali sono:

- la libertà di partecipazione politica
- la competizione tra i partiti nell'arena elettorale
- eque modalità di rappresentanza delle diverse forze politiche nei legislativi
- un processo di approvazione delle leggi che dia garanzie alle minoranze.

L'approvazione della legge è considerata il punto più alto del processo politico democratico, l'input capace di innescare con la sua sola forza una serie di 'atti dovuti' che non attengono più alla sfera del funzionamento della democrazia, ma che fanno parte di un altro circuito, quello dell'esecuzione e del controllo, governato da altre regole e tutelato da altre garanzie.

In questo modello, l'accountability democratica è garantita soprattutto da due meccanismi:

- le magistrature indipendenti, e soprattutto quelle contabili
- l'opinione pubblica, i cui giudizi e le cui preoccupazioni trovano voce attraverso organi di informazione liberi e indipendenti.

Il modello angloamericano si distingue per una prima particolarità. Il parlamento, oltre a svolgere la funzione legislativa, nel corso del novecento ha messo a punto strumenti molto penetranti per attuare una stretta sorveglianza sulla messa in opera delle leggi approvate. Alla base di questa scelta istituzionale sta un chiaro principio: i soldi che tutti i cittadini pagano con il prelievo fiscale, indipendentemente dal partito da loro preferito, danno loro titolo ad esigere un'attenta rendicontazione. L'esercizio di questo controllo ha a che fare con la democrazia tanto quanto l'esercizio del diritto di voto.

Per il sistema inglese, i punti fermi di questa impostazione possono essere fatti risalire a John Stuart Mill, che nel 1861 scriveva:

*"Compito proprio di un'assemblea rappresentativa è*

- *sorvegliare e controllare il governo;*
- *gettare la luce della pubblicità sui suoi atti;*
- *esigere una piena esposizione e giustificazione di quegli atti che siano considerati discutibili;*
- *censurarli se risultano condannabili".*

Negli Stati Uniti, già alla fine dell'ottocento Woodrow Wilson scriveva:

*"E' dovere proprio di un'istituzione rappresentativa guardare con diligenza in ogni affare di governo e parlare molto di quel che vede. Significa essere gli occhi e la voce degli elettori, e incarnarne la saggezza e la volontà. La funzione informativa del Congresso dovrebbe essere preferita persino alla sua funzione legislativa".*

Se in entrambi i modelli, continentale e angloamericano, il parlamento è l'organo che rappresenta i diversi orientamenti politici degli elettori, nel secondo modello questa istituzione è chiamata anche a rispecchiare ciò che, al di là delle diverse preferenze partitiche, unisce i cittadini: il fatto di essere tutti, indistintamente, i finanziatori delle politiche e dei servizi pubblici. Per l'adempimento di questa funzione, questi parlamenti si sono dotati di speciali agenzie.

In Gran Bretagna, a partire dalle riforme di Gladstone nella seconda metà dell'Ottocento, il parlamento ha rafforzato la sua funzione di oversight con l'istituzione della figura del Comptroller and Auditor General (C&AG), cui è assegnato il ruolo fiduciario di 'cane da guardia' (letteralmente) del denaro pubblico, per conto dello stesso parlamento e dei cittadini contribuenti. Il C&AG è un pubblico ufficiale della Camera dei Comuni; la sua nomina avviene su designazione parlamentare; la sua autonomia e la sua indipendenza, tanto dal potere esecutivo, quanto da quello giudiziario, sono garantite da una serie di rigide clausole, compresa la durata illimitata del mandato.

Negli Stati Uniti, con il Budget and Accounting Act del 1921, Il Congresso istituisce il General Accounting Office (Gao), con l'ampio compito di investigare "ogni materia connessa all'acquisizione, alla spesa e all'uso di fondi pubblici". L'elenco potrebbe continuare citando l'istituzione dell'Office of the Auditor General (OAG) in Canada, l'Australian National Audit Office (ANAO) in Australia ...

Grazie a queste agenzie indipendenti, tali parlamenti

- hanno messo a punto nei decenni meccanismi a salvaguardia dell'autonomia e dell'imparzialità del Comptroller and Auditor General;
- possono contare su strutture altamente specializzate, con una reputazione di grande professionalità;
- hanno istituito commissioni parlamentari capaci di funzionare da anello di raccordo tra il legislativo e la sua agenzia, per indirizzarne l'attività, senza però condizionarne l'autonomia.

Con riferimento all'ultimo punto, occorre sottolineare che tali commissioni tendono a operare in modo bipartisan. Infatti sono spesso presiedute da un rappresentante dell'opposizione e sono composte da parlamentari con un profilo istituzionale forte, con una profonda conoscenza delle dinamiche dell'amministrazione, maturata anche grazie alle cariche ricoperte nelle passate compagini ministeriali. Tali commissioni sono un punto di raccordo fondamentale, perché garantiscono autonomia e imparzialità a chi fa la valutazione e nello stesso tempo interpretano le priorità politiche dell'Assemblea.

Negli ultimi trent'anni, i compiti delle agenzie che operano quali cani da guardia dei parlamenti sono stati estesi dal mero audit finanziario alla valutazione delle politiche pubbliche.

Negli Stati Uniti, il Legislative Reorganization Act del 1970 autorizza il GAO a fare valutazione dei programmi e delle attività del Governo federale: performance evaluation, policy analysis, policy evaluation. Nell'ultimo decennio, il modello nazionale è stato replicato a livello di molti (41) stati. Oggi, le funzioni dei Legislative Program Evaluation Offices degli Stati americani svolgono un'enorme quantità di valutazione di programmi e di politiche .

In Gran Bretagna, nel 1983 viene istituito il National Audit Office (NAO), il braccio operativo del Comptroller General. Negli anni successivi, con il value-for-money audit, questa agenzia è incaricata di svolgere la valutazione delle performance delle principali amministrazioni.

Questa evoluzione introduce un'altra rilevante differenza tra il modello di accountability continentale e quello angloamericano. In quest'ultimo blocco di paesi, lo sviluppo della valutazione nelle istituzioni è sostenuta da – e a sua volta sostiene – lo sviluppo di centri di valutazione non istituzionali:

- le università
- le think tanks
- le associazioni professionali
- le società di consulenza
- le associazioni di cittadinanza attiva.

Fare valutazione delle politiche pubbliche è un lavoro delicato. La molteplicità dei centri e il controllo incrociato dei risultati sono fondamentali per garantire professionalità, imparzialità, affidabilità.

Grazie alle migliaia di ricerche prodotte, questo 'circuitto della valutazione' ha accumulato un'enorme esperienza non solo sul piano scientifico e metodologico, ma anche nella gestione dei problemi politici collegati alla valutazione in ambito pubblico, per le reazioni spesso vivaci dei valutati, per i conflitti di competenza con gli esecutivi, per i contrasti tra le esigenze di pubblicità e quelle di riservatezza dei risultati, per le difficoltà nella raccolta e verifica dei dati.

La tesi finale del mio intervento è dunque questa. Ci sono sistemi politici che hanno imparato a garantire l'accountability sulla base delle valutazioni prodotte da agenzie indipendenti, ma ancorate ai parlamenti, che perseguono l'obiettivo di interpretare il punto di vista del cittadino-votante-contribuente. Ci sono sistemi politici, quali quello italiano, che non vogliono o non sanno assumere questa responsabilità, continuando a fare affidamento esclusivamente sul circuito della rappresentanza partitica tradizionale.

Sorge allora una domanda: *nella società della conoscenza, può un sistema politico garantire accountability ai suoi cittadini ricorrendo soltanto a magistrature contabili e rinunciando alla mole di ricerche prodotte da organi indipendenti di valutazione delle politiche pubbliche, incardinati nei parlamenti?* La mia risposta è: no.

Isolare le istituzioni rappresentative dal circuito della valutazione

- nuoce ai cittadini, che non dispongono di valutazioni realmente indipendenti dall'esecutivo
- nuoce a chi implementa le politiche, perché c'è non solo un dovere, ma anche un diritto alla valutazione. Chi nelle amministrazioni pubbliche lavora bene non può sopportare di essere accomunato a chi sperpera risorse.

Ma nuoce anche al sistema politico. Per funzionare, la democrazia ha bisogno di una combinazione di elementi che uniscono e elementi che dividono, di condivisione e competizione.

Alla nascita della prima Repubblica, gli elementi che univano furono forniti dal ripudio del fascismo, su cui si fondava il concetto di 'arco costituzionale'. La seconda Repubblica ha esaltato l'importanza della competizione partisan. Ma ha enormi difficoltà a identificare elementi di condivisione non partisan.

Alcune democrazie continentali, come quella francese, hanno provato a percorrere la strada della contaminazione bipartisan delle istituzioni politiche, sia inserendo nell'esecutivo esponenti della minoranza, sia assegnando a esponenti dell'opposizione la leadership di importanti commissioni.

La mia tesi è che, nella società della conoscenza, la base più solida di consenso condiviso è fornita dalla valutazione professionale indipendente, garantita e coordinata dalle assemblee rappresentative e sostenuta da un vivace circuito di centri di valutazione. Questa fonte fornisce ai rispettivi sistemi politici una risorsa molto importante: la disponibilità di giudizi indipendenti, in grado di restringere il ventaglio delle opzioni di policy effettivamente disponibili. In altre parole, la valutazione permette di semplificare l'agenda dei decisori, eliminando le alternative eccentriche e facilitando per questa via un accordo informato e

argomentato tra le diverse parti politiche, con il superamento delle identità ideologiche e la riduzione dei conflitti. Di contro, l'assenza di un solido circuito della valutazione rende molto difficile per le forze politiche sostenere il peso dell'affermazione di logiche bi-partisan, o post-partisan, o non-partisan, condannandole a oscillare entro i due poli dello scontro pregiudiziale o dell'accordo consociativo.

## **Conclusioni**

*Monica Donini*

*Presidente dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna e  
Coordinatrice Conferenza Presidenti Assemblee Legislative Regioni e Province Autonome*

Mi piacerebbe avere l'occasione di interloquire per le molte provocazioni avute e vista la qualità e l'esperienza dei molti intervenuti, vorrei creare un momento di relazione e di commistione tra i diversi livelli e tra i diversi ruoli che qui sono appunto rappresentati.

Saluto con compiacimento la comunità professionale qui raccolta, all'inizio di un percorso che vedrei diffuso nel nostro Paese in un confronto formativo che coinvolga la politica.

Essere qui dimostra che non siamo poi all'anno zero, perché da qualche anno, per esempio, la Conferenza nazionale e le Assemblee legislative regionali, lavorano, attivando esperienze più o meno approfondite, più o meno contaminanti, ponendosi il problema valutativo e del controllo

Abbiamo avuto un confronto con Camera e Senato a Matera un anno e mezzo fa e si è elaborato un documento importante dal punto di vista politico, la Carta di Matera, appunto.

Essere qui, insieme, per il corso di alta formazione, vuol dire attuare uno degli impegni assunti nella Carta di Matera. Lì ci siamo confrontati con diverse esperienze internazionali.

Aggiungo che come Conferenza, qualche anno fa, abbiamo sottoscritto un protocollo d'intesa con la Conferenza dei Senati Federali Americani; l'intesa aveva proprio il compito di confronto, di acquisizione di dettagli informativi, di commento politico sul sistema di valutazione e di controllo

Detto questo, non vuol dire che abbiamo fatto la nostra parte come rappresentanti delle Istituzioni. L'importante, però, è di non lasciarsi andare a giudizi sommari, che è un po' il vizio di questo Paese. Il giudizio sommario non dà la risposta migliore perché suscita soltanto la necessità della difesa, e se uno reagisce in difesa non dà il meglio di sé; vale per tutti, ognuno nei propri ambiti e nei propri ruoli e non significa evitare la critica.

A proposito di questa considerazione faccio qualche esempio. Alcune settimane fa abbiamo presentato a Venezia il Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea promosso con la Camera dei Deputati; sono tredici anni che i Consigli regionali partecipano, in sede di Comitato, per la stesura del Rapporto con la Camera dei Deputati. Questo documento non è semplicemente un elenco di notizie o di informazioni ma il tentativo di

analizzare alcuni temi in esso contenuti. Quest'anno, appunto, il tema era il federalismo fiscale, anzi il coordinamento della finanza pubblica. La Conferenza delle Assemblee Legislative regionali ha commissionato, lavorando insieme al CNR, una ricerca su quanto, dall'attuazione delle modifiche del Titolo Quinto, quindi dal 2001 in poi, le Regioni hanno fatto in materia di politiche pubbliche. Da questo punto di vista le Regioni sono avanti, sono intervenute su quasi tutti gli ambiti previsti dall'articolo 117 della Costituzione. Sono state indagate specificatamente nove politiche pubbliche in nove ambiti diversi fra cui l'immigrazione, la casa, il trasporto pubblico, il lavoro, la sanità, quindi alcune di competenza concorrente, altre di competenza esclusiva delle Regioni. Le Regioni stanno provvedendo ad una massiccia opera di semplificazione legislativa. Complessivamente, il giudizio è positivo anche sul tema della valutazione e del controllo. Siamo appunto in una posizione

di avanguardia nel sistema politico nazionale, facilitati da un fatto oggettivo: siamo i Parlamenti a potestà legislativa più prossimi ai cittadini.

Tutto questo ci porta a dire che la politica si dovrà occupare di valutazione considerandone l'aspetto più concreto, quello della rendicontazione, il rendere conto, appunto. È servito a qualcosa modificare il Titolo Quinto della Costituzione ed attribuire, per esempio, alle Regioni questo tipo di competenza? Cioè è necessario iniziare a chiedersi se la politica è in grado, attraverso le sue scelte e attraverso l'organizzazione dello Stato, di dare una risposta che migliora le condizioni di vita materiale delle comunità.

È una "domandina" alla quale si è tenuti a dare una risposta, suffragata da ragioni. Se la ragione per la quale si vuole andare avanti è l'attuazione complessiva del Titolo quinto della Costituzione, quindi degli artt. 114 e 119, si parla di federalismo fiscale ma in realtà se ne parla in termini di responsabilità, cioè l'assunzione di responsabilità di fronte ai cittadini delle scelte che vengono fatte in quanto occorre avere il controllo della spesa, ma anche delle entrate e del prelievo.

Il tema è connesso alla necessità di valutare l'effetto di queste politiche, di poterle rendicontare e di valutare l'effetto, di vedere se una scelta ha inciso effettivamente sulle condizioni di vita a cui era indirizzata; vuol dire anche essere capaci di avere una serie di dati che ci permettono di sapere se una certa legge ha prodotto dei risultati coerenti alle finalità che la stessa legge si prefiggeva.

Questa è una questione dalla quale non si sfugge e per quanto posso dire, come testimonianza mia diretta, pur con diversi livelli di consapevolezza, non siamo all'anno zero. Esiste un problema complessivo di sistema, come indica giustamente la professoressa Regonini, perché è vero che quando dobbiamo rispondere a quello che è considerato il controllo effettuato dai media che si occupano di politica, della sua qualità, dei movimenti di opinione, si cerca effettivamente di uscire da alcuni ambiti di difese d'apparato, di difese d'ufficio, nel tentativo di spiegare a cosa serve avere qualcuno che si occupa del varo e dell'elaborazione delle politiche pubbliche.

Mi rendo conto che, in questi anni si sono fatte delle scelte in nome di un obiettivo di efficienza, di efficacia, di economicità, le famose tre "e" andate di moda negli anni '80/'90, che hanno determinato le modifiche del sistema: elezione diretta dei Sindaci, elezione diretta prevista per le Regioni. Mentre nell'esecutivo e nel Parlamento nazionale le questioni si giocano soprattutto su altri schemi.

Da noi, c'è questa moda di imitare l'estero, di importare a pezzi i modelli altrui, per cui si è voluto importare il pezzo del presidenzialismo da altri sistemi senza stabilire gli stessi sistemi di contrappeso, strumenti necessari per dare alle Assemblee elettive ruoli di indirizzo, di azione legislativa e, appunto, di controllo.

Ribadisco il tema del legislativo, perché mi è sembrato di cogliere effettivamente da alcune considerazioni svolte elementi che sono comprensibili se ci si rassegna a questo modello.

Io non sono incline alla rassegnazione, perché sono convinta che il sistema democratico di un Paese debba essere preso sempre come un qualcosa di dinamico, in continua evoluzione, perché sempre più complessa evolve la nostra società e sempre più complesse devono essere le risposte.

Penso che non finisca mai un lavoro di costruzione volto al perfezionamento del sistema. Nel nostro Paese, più che da perfezionare, c'è da ragionare per attivare un sistema che torni a convincere che di politica c'è bisogno, politica nel senso democratico del termine, e in tal senso c'è tanto lavoro da fare.

Questa mancanza di contrappesi cui accennavo precedentemente non mi porta a rassegnarmi e a cedere le parti significative dei compiti che la Costituzione demanda ai Parlamenti, compresi appunto quelli regionali che sono di indirizzo, legislativo e di controllo. Perché per esercitare un buon controllo bisogna avere delle buone leggi; e, senza banalità, avere delle buone leggi vuol dire,

ancora prima di sapere fare una legge, avere le idee chiare al fine di costruire leggi che in sé consentano la valutazione attraverso le tante sperimentazioni. Speriamo di poter presto definire un modello accettato da tutti, un modello italiano.

La partecipazione delle Assemblee all'iter legislativo è ancora un tema forte, da recuperare e che non ci si rassegna a cedere agli esecutivi, nonostante ci si possa concentrare a far diventare forte l'ambito del controllo e della valutazione.

Come presidente dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna faccio fatica a concepire questa operazione, perché non voglio cedere ulteriori spazi di sovranità per il gusto di cimentarmi in una competizione muscolare nei confronti degli esecutivi. È un cemento che mi ha sempre poco appassionato: uno perché è difficile che appassioni una donna, scusate la partigianeria, ma purtroppo c'è una prevalenza eccessiva di uomini in politica che si appassiono molto agli scontri, ma al di là della battuta ritengo, come secondo punto, che sia giusto tenere insieme le tre funzioni che la Costituzione assegna ai Parlamenti nazionali e regionali, senza distinguere l'uno dall'altro.

Un'iniziativa legislativa deve essere in grado di produrre effetti misurabili. Io devo misurarli, valutarli, individuando gli altri soggetti che con me concorrono al percorso valutativo, che mi aiutano a capire se qualcosa è cambiato grazie alla deliberazione e all'approvazione di quella legge e di quella politica pubblica.

Credo che gli strumenti che stiamo sperimentando, le clausole valutative, siano un aspetto importante, almeno per l'esperienza della mia Regione, l'Emilia-Romagna, una delle quattro Regioni che, dal 2000, ha iniziato la sperimentazione.

Sono sempre stata grata al professor Martini che ci ha stimolato a partecipare al progetto CAPIRe, progetto che adesso è diventato patrimonio collettivo della Conferenza, perché sono quindici i Consigli regionali qui rappresentati, che hanno mandato funzionari per formarsi.

Quando si partì nel 2000 in Emilia-Romagna, in VII legislatura, si pensò di utilizzare, sostenendo e accettando la provocazione di CAPIRe, lo strumento della clausola valutativa.

La clausola valutativa non è importante solo in sé, per i suoi obbligati contenuti di chiarezza ma perché, in un articolo di legge, stabilisce chi, come, quando e che cosa valutare; inoltre, altro aspetto, la clausola valutativa la costruisce l'Assemblea Legislativa, non la Giunta.

Durante l'iter in Commissione, attraverso tutti gli strumenti che la Commissione può attivare, dalle udienze conoscitive, alle ricognizioni, si stabilisce un momento di relazione con l'esterno in cui si definiscono e si concordano i patti con la cittadinanza sulle modalità ed i contenuti della clausola valutativa, con una responsabilità condivisa.

Questo aiuta la politica a sapere che il lavoro non finisce nel momento in cui si alza o meno la mano in aula, approvando una legge, che è una tappa del percorso e non il punto finale. Quando si elabora l'iter legislativo e si lavora su una legge già con l'idea di doverla valutare, la si percepisce in maniera diversa, in quanto si vuole la valutazione dell'impatto sulla legge e vuoi sapere prima se sei credibile o meno come legislatore, approvando uno strumento efficace rispetto al tipo di obiettivo che ti poni. Così, inoltre, riesci a "blindarla" rispetto alla riluttanza che gli esecutivi continuano ad avere sulle clausole valutative. È chiaro che sono emerse paure: paura del giudizio, della valutazione, dell'uso di uno strumento indipendente, paura dei risultati e di tante altre cose.

Sviluppare la cultura della valutazione delle politiche e del controllo può essere anche una risposta necessaria alla crisi della politica, ma forse questa è la frontiera che ci permette di ottenere qualche risultato. Non è scontato perché questo è il Paese delle conservazioni, così ben descritta da certi romanzieri, un paese dove apparentemente può cambiare tutto per non cambiare nulla. Per cui

quando ci si cimenta davvero nel nuovo, dando del proprio, sacrificando anche spazi personali, non sempre vi sono risultati.

Vedo che ci sono giovani presenti fra noi e mi fa un grande piacere; oggi per me è una giornata molto particolare perché a Ferrara abbiamo presentato una ricerca promossa dalla Conferenza volta ad indagare il mondo giovanile che non è fatto da “bamboccioni”. Sono giovani che pensano, hanno aspirazioni, hanno voglia di protagonismo e di essere partecipi.