

PRIMO CONVEGNO DI PROGETTO CAPIRE

L'impegno delle Assemblee regionali per rafforzare le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche

Matera, 25 -26 giugno 2007

Nell'ultima settimana di giugno si è tenuto a Matera il primo convegno nazionale di progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), un'iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome al fine di elaborare idee, strategie e nuovi strumenti per migliorare le capacità di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione dell'efficacia delle politiche. Al progetto, nato originariamente per iniziativa di quattro regioni promotrici (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), hanno aderito fino ad oggi sedici assemblee legislative.

La partecipazione all'iniziativa di consiglieri e funzionari provenienti dalle regioni italiane è stata molto elevata. Nelle due giornate del convegno, organizzato con grande efficienza dal Consiglio regionale della Basilicata, si sono contate circa 150 presenze, con la presenza di otto Presidenti di Consigli regionali, di alcuni rappresentanti dei vari Uffici di Presidenza e dei componenti del Comitato d'indirizzo di progetto CAPIRe.

Il convegno si è aperto con la relazione introduttiva di **Alberto Martini**, direttore dello staff

scientifico di progetto CAPIRe. Nel suo intervento, dal titolo *L'uso della valutazione per rispondere ai dubbi della politica*, il prof. Martini ha illustrato quali sono le motivazioni che stanno alla base del controllo parlamentare e ha spiegato quali lezioni è possibile trarre per l'Italia da alcune esperienze di *legislative oversight* maturate all'estero.



I rappresentanti delle dodici assemblee regionali che hanno firmato la Carta di Matera. Da sinistra: *Mario Pietracupa* (Molise), *Giacomo Ronzitti* (Liguria), *Fabrizio Di Stefano* (Abruzzo), *Pietro Pepe* (Puglia), *Massimo Pineschi* (Lazio), *Monica Donini* (Emilia-Romagna), *David Favia* (Marche), *Maria Antezza* (Basilicata), *Alessandro Tesini* (Friuli Venezia Giulia), *Carlo Alberto Tesserin* (Veneto), *Franz Pahl* (Trentino Alto Adige), *Enzo Lucchini* (Lombardia).

LA FIRMA DELLA CARTA DI MATERA

Durante il convegno è stata discussa e approvata, la "*Carta di Matera*": un documento d'indirizzo contenente dieci obiettivi operativi per un programma di lavoro comune alle assemblee legislative, volto a consolidare le attività di controllo e valutazione nelle diverse realtà territoriali. Dieci punti che, nelle parole dei consiglieri presenti a Matera, diventano strategici per ripensare anche il ruolo delle assemblee

elettive e per migliorare gli strumenti attraverso i quali le amministrazioni regionali rendono conto ai cittadini dell'impiego delle risorse pubbliche e dei risultati raggiunti.

*"Bisogna, senza infingimenti, affrontare le questioni del rendimento delle nostre istituzioni e lavorare per dare alle stesse un assetto congruo rispetto al segno dei tempi – ha sottolineato il Coordinatore della Conferenza **Alessandro Tesini** - Il legislatore deve vedersi proiettato verso un ruolo nuovo e quantomeno complementare rispetto a quello fin qui svolto. Su questo ci stiamo già confrontando da tempo ed alcuni risultati cominciano già a farsi vedere".*

*"Nella nuova realtà istituzionale generata dalla riforma del Titolo V della Costituzione – ha affermato **Maria Antezza**, Presidente del Consiglio regionale della Basilicata ed ospite dell'intera iniziativa – i poteri di normazione delle Regioni e dunque le funzioni proprie del Consiglio regionale si sono enormemente dilatati. Le assemblee regionali sono dunque chiamate ad un ruolo di responsabilità ben più rilevante rispetto al passato e devono essere messe nelle condizioni di assolvere ai loro compiti nella maniera più adeguata. Fare buone leggi significa non solo redigere leggi tecnicamente valide dal punto di vista del drafting, ma anche valutare gli effetti che esse producono sulla collettività, gli ostacoli che incontrano nella loro attuazione e i problemi che lasciano aperti".*

Enzo Lucchini, Vice Presidente del Consiglio regionale della Lombardia, ha messo in evidenza come *"una moderna organizzazione pubblica debba giustificare i propri costi con l'efficacia e l'appropriatezza delle proprie decisioni nel risolvere i problemi collettivi. La consapevolezza dell'importanza strategica che i processi valutativi assumono nella formazione delle decisioni ha indotto il Consiglio regionale della Lombardia a sperimentare e adottare nuovi strumenti informativi a supporto della funzione legislativa e della funzione di indirizzo e controllo. Il principio di responsabilità deve accompagnare e sostenere la rappresentanza delle Assemblee regionali. Vogliamo non solo responsabilizzarci maggiormente riguardo alle leggi che approviamo, calibrando a priori le scelte, ma anche renderci responsabili degli effetti che queste producono, valutando tutti gli aspetti, correggendo eventuali distorsioni e abolendo le leggi qualora non funzionino".*

Le Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, riunite a Matera per il primo convegno nazionale di CAPIRe, adottano i seguenti dieci impegni al fine di consolidare le attività di controllo e valutazione.

- I. Dare una risposta concreta all'esigenza di accountability democratica*
- II. Generare conoscenza condivisa sul funzionamento e i risultati delle politiche adottate, perseguendo una logica non partisan*
- III. Promuovere meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche*
- IV. Destinare tempo e risorse certe alle attività di controllo e valutazione*
- V. Garantire l'esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione*
- VI. Investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche*
- VII. Gestire i processi informativi e mantenere alta l'attenzione sui loro esiti*
- VIII. Migliorare le capacità di interlocuzione e di dialogo con l'Esecutivo*
- IX. Divulgare gli esiti del controllo e della valutazione, sia all'interno che all'esterno dell'Assemblea*
- X. Allargare i processi decisionali e creare occasioni di partecipazione*

L'estratto della Carta di Matera

Monica Donini, Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, ha diretto i lavori della sessione intitolata "Trasformare la Carta di Matera in realtà". Il suo intervento ha messo in evidenza il nesso che esiste tra il controllo che le Assemblee devono svolgere e le istanze di partecipazione che provengono dalla società. *"Molti Statuti regionali – ha detto la Presidente – prevedono che le Regioni si adoperino per promuovere la partecipazione effettiva dei cittadini alle decisioni delle istituzioni. Ritengo che l'esercizio di una rinnovata funzione di controllo possa contribuire a realizzare a pieno questa previsione statutaria"*.

*"Il controllo e la valutazione delle politiche rappresentano la naturale estensione della funzione legislativa - ha affermato **Mario Pietracupa**, Presidente del Consiglio regionale del Molise - in questa direzione c'è tutto l'interesse da parte mia e del mio Consiglio a sostenere attivamente le varie iniziative che mirino a rafforzare le capacità delle Assemblee di individuare quali sono errori sono stati commessi nell'applicare le norme e quali sono i passaggi da compiere per migliorarne l'efficacia"*.

*"In qualità di Consiglieri regionali abbiamo il dovere di fare buone leggi - ha detto **Massimo Pineschi**, Presidente del Consiglio regionale del Lazio - ma abbiamo anche la responsabilità di verificarne l'impatto con professionalità e strumenti idonei, così da essere davvero in grado di introdurre gli eventuali correttivi. Il progetto Capire e il decalogo della Carta di Matera rispondono pienamente all'esigenza avvertita da ogni Consiglio regionale di operare con maggiore incisività e di legiferare avendo a disposizione maggiori informazioni sull'efficacia delle politiche adottate. Questa funzione è di natura istituzionale e deve essere dunque esercitata in modo bipartisan"*.

La Carta di Matera è stata sottoscritta a Matera da dodici assemblee legislative: Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Veneto e Trentino Alto Adige. Altre cinque assemblee legislative - Provincia Autonoma di Trento, Toscana, Piemonte, Sardegna e Umbria - pur non rappresentate a Matera dai livelli istituzionali, hanno già comunicato la loro volontà di sottoscrivere al più presto il documento d'indirizzo.

LE ESPERIENZE ESTERE

Durante il convegno sono state presentate anche alcune esperienze di controllo e valutazione maturate in seno ad assemblee legislative di altri Paesi.

Ken Levine (Texas) ha descritto i compiti e la missione della struttura che egli dirige. La struttura in questione, composta da uno staff di 22 analisti, svolge un ruolo di assistenza e di supporto tecnico alla *Sunset Commission*, una commissione bicamerale incaricata di verificare l'attuazione e i risultati delle politiche finanziate da risorse statali. Il termine "*Sunset*", letteralmente "tramonto", richiama in modo esplicito il compito di questa commissione: far "tramontare" le politiche e i programmi che non funzionano, o che non rispondono allo scopo per il quale erano stati attivati. La Commissione si contraddistingue per avere un profilo nettamente *bipartisan*.

Nell'esperienza del Texas la conduzione di questo tipo di controllo (il *Sunset process*) sembra aver generato notevoli risparmi alle finanze pubbliche e aver indotto le agenzie governative a migliorare la gestione delle risorse loro assegnate. Ogni valutazione condotta dalla Commissione, con l'aiuto dello staff tecnico, si conclude con una raccomandazione che deve essere successivamente approvata dall'Assemblea. In Texas circa il 90% delle raccomandazioni proposte sono state approvate e ciò ogni volta ha determinato abrogazioni di provvedimenti, o modifiche legislative e talvolta anche la soppressione di agenzie ed enti statali. Nella sua relazione Ken Levine ha spiegato come la valutazione innescata dall'Assemblea possa anche rafforzare la partecipazione dei cittadini al processo legislativo.

Sia nel momento della conduzione delle analisi, che nella successiva fase di discussione dei risultati delle analisi condotte, gruppi di interesse, associazioni ed individui sono chiamati ad esprimere opinioni e a portare dati ed argomentazioni a favore o contro la modifica della politica in esame.



Efsio Espa (Capo Dipartimento degli affari Economici della Presidenza del Consiglio) a colloquio con *Pieter Welp* in un momento di pausa del convegno.

Pieter Welp (Paesi Bassi) ricopre la carica di Vice Segretario della struttura di staff alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati Olandese. Nei prossimi mesi tale struttura si unirà all'Ufficio Ricerche e Valutazioni del Parlamento, nato nel 2002, per costituire una nuova unità organizzativa: l'Ufficio per la valutazione delle politiche e l'analisi della spesa pubblica. Nella relazione Pieter Welp ha spiegato qual è stato il percorso che ha condotto l'Assemblea ad unificare i due uffici; a quali esigenze conoscitive la nuova struttura dovrà rispondere e come essa opererà in concreto.

Alla descrizione delle due esperienze sono seguiti gli interventi di **Alessandro Palanza** (Vice Segretario della Camera dei Deputati), **Giuseppe Castiglia** (Vice Segretario del Senato) ed **Efsio Espa** (Capo Dipartimento degli Affari Economici della Presidenza del Consiglio dei ministri).

L'INCONTRO CON GLI ANALISTI

Nella seconda mattina di lavoro sono stati presentati due studi di valutazione condotti su politiche regionali. Il primo studio, realizzato da **Francesco Prota** dell'Università di Bari, ha posto in evidenza i risultati ottenuti da una politica della Regione Basilicata che prevede la concessione di contributi a giovani che desiderano partecipare a corsi di formazione e Master. Il secondo studio, condotto da **Alessandra Mura** e **Igor Lo Bascio** dell'Osservatorio Economico della Sardegna, si è concentrato sulla stima degli effetti sull'occupazione di una politica della Regione Sardegna (L.R. 15/1994), che prevede la concessione di contributi in conto capitale alle imprese industriali.

LA TAVOLA ROTONDA CON LO STAFF DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

Il convegno si è chiuso con una tavola rotonda dedicata alle sfide organizzative lanciate dalla Carta di Matera. Alla tavola rotonda hanno preso parte: **Ferdinando Giordano**, Direttore Generale del Consiglio regionale della Basilicata; **Luigi Benedetti**, Direttore Generale dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna; **Giuseppina Dantino**, Dirigente del Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche Regionale del Consiglio regionale della Lombardia; **Giuseppe D'Urbano**, Direttore Affari della Presidenza e Legislativo del Consiglio regionale dell'Abruzzo; **Paola Santoncini**, Segretario Generale del Consiglio regionale delle Marche; **Paolo Pietrangelo**, Direttore generale della Conferenza dei Presidenti. I relatori hanno presentato le diverse esperienze finora condotte dalle strutture consiliari in tema di controllo sull'attuazione e valutazione delle politiche. Il dibattito si è focalizzato sull'esigenza di investire su nuove professionalità per consolidare queste pratiche di lavoro e sull'opportunità di dare avvio ad un corso di alta formazione rivolto a dirigenti e funzionari delle assemblee regionali. La progettazione esecutiva di tale corso sarà al centro del programma di lavoro di CAPIRe nei prossimi 6 mesi.