

 **CAPIRe**
www.capires.org

LEGISLATIVE OVERSIGHT AND PROGRAM EVALUATION

Cosa imparare dall'esperienza statunitense?

di Alberto Martini

Milano 30 settembre 2010

Indice dell'intervento


2

- Un chiarimento sui termini fondamentali: LO, PA e PE
- Le domande chiave della *program evaluation*
- Garantire uno spazio** alla valutazione nelle Assemblee
- Creare **strutture interne di analisti di politiche**
- Come opera il processo di valutazione: un **esempio stilizzato**
- La **scommessa** di CAPIRe

Il legislatore che *controlla*

3

Il *legislative oversight* (lett. supervisione legislativa) è l'espressione anglosassone utilizzata per riferirsi alla **funzione di controllo assembleare** presa nella sua accezione più ampia.



Abbraccia un insieme di strumenti diversi: da quelli più tradizionali, che in Italia hanno assunto il nome di "sindacato ispettivo" (*hearings and investigations*), a quelli di carattere più innovativo poco usati in Italia (e per lo sviluppo dei quali è nato progetto CAPIRe).

Due motivi diversi per "controllare"

4

~~Gli strumenti di sindacato ispettivo concentrano l'attenzione sull'operato dell'Esecutivo al fine di individuare scelte inadeguate e comportamenti inappropriati~~

In questa sede non ce ne occupiamo!

Domanda rilevante:
~~stanno davvero facendo il loro dovere?~~

Gli altri strumenti cercano di capire **come** le leggi sono state **attuate** e **quali effetti** hanno prodotto (non a scopo sanzionatorio, ma di **apprendimento**).


Domanda rilevante:
ciò che abbiamo fatto ha davvero cambiato la realtà che volevamo trasformare?

Difficile definire la *Policy Analysis*...

5

"Una **molteplicità di metodi analitici e dialettici** per produrre ed elaborare informazioni rilevanti per le **decisioni pubbliche** e utilizzabili per risolvere problemi di interesse collettivo" (Dunn W., 1981)

Non è una disciplina specifica, tanto meno una particolare tecnica analitica: è un **atteggiamento culturale**, una **risposta intellettuale** ai problemi pubblici basata su un ampio ventaglio di conoscenze: economia, psicologia, statistica, sociologia, analisi organizzativa...



... e distinguerla dalla *Program Evaluation*

6

In via d'approssimazione, possiamo interpretarla come un sottoinsieme della *policy analysis*

Ciò che la caratterizza è la sua natura prevalentemente **ex post**: l'intento è di giudicare il successo di una certa attività pubblica **dopo** che questa è stata realizzata

In italiano può essere tradotta con l'espressione **valutazione delle politiche pubbliche**



Nel valutare una politica, si parte da una **consapevolezza**,...

7

Quasi mai **tutto** procede come era nelle intenzioni.....

Le leggi possono restare **"lettera morta"**

I soggetti attuatori **reinterpretano** i compiti loro assegnati
e scelgono spesso **soluzioni non previste**

Gli stessi destinatari finali possono **rifiutarsi** di partecipare
all'intervento, **rinunciando** a servizi e ai contributi disponibili
e/o decidendo di **andare contro** le regole adottate

Anche se l'attuazione va come era previsto nel disegno originario
non è detto che l'intervento produca gli **effetti** desiderati
(o che non ne produca di indesiderati)

... per tentare di rispondere a **due dubbi** fondamentali

8

(a) il dubbio sulla capacità degli apparati
pubblici (e non) di **attuare** le politiche così
come sono state disegnate dal legislatore



(si mette in discussione il **successo attuativo**)

(b) il dubbio sulla capacità delle politiche
adottate di **ottenere i cambiamenti** sperati
sui problemi collettivi che le motivano



(si mette in discussione la **decisione stessa** di varare la politica)

Questa è la **domanda** che conta

9

Alla luce di ciò che è accaduto,
(e ciò che è accaduto può essere conosciuto
attraverso l'uso di differenti strumenti di indagine)

come fare meglio la prossima volta?

La Legislative Program Evaluation (LPE)

10

Nell'esperienza statunitense le **Assemblee Legislative**
hanno un ruolo fondamentale nel far prendere
sul serio questa domanda, ovvero nel:

promuovere attività di valutazione

fare cioè in modo che **altri** attori istituzionali
si pongano domande su attuazione ed effetti
(che altrimenti non si farebbero)

usare i risultati della valutazione

fare cioè in modo che i risultati delle analisi svolte entrino,
come **argomentazioni** fondate su evidenza empirica,
nel processo decisionale pubblico

Cosa hanno gli **americani** che noi non abbiamo?

11

Lasciando da parte le riflessioni sulla forma di governo,
due sono i tasselli che certamente ancora mancano
e sui quali è bene concentrare gli sforzi:

- 1) uno **spazio garantito** dedicato alla **valutazione** delle
politiche nei lavori dell'assemblea e delle commissioni
- 2) strutture **professionalmente attrezzate** e fortemente
legittimate a svolgere attività di valutazione

1. Gli **spazi dedicati** alla valutazione nel Congresso americano

12

A livello federale, a partire dalla metà degli anni Settanta,
il Congresso americano si è dato precise regole al fine di
garantire che nei lavori parlamentari si dedichi spazio
all'attività di **legislative oversight** e **program evaluation**

Ad es. la Camera dei Deputati prevede che nelle
standing committees (**commissioni permanenti**) siano
istituiti **oversight subcommittees** dedicati a valutare gli
interventi che ricadono nelle materie di loro giurisdizione

(House Committee Reform Amendments, 1974;
Committee System Reorganizations Amendments, 1977)

... nelle State Legislatures

13

Molti Stati americani hanno Commissioni composte in modo paritario da rappresentanti della maggioranza e della minoranza che assicurano lo svolgimento delle attività di *legislative oversight* and *program evaluation*

Gli esempi sono molti:

Texas: *Sunset Advisory Commission*

Minnesota: *Legislative Audit Commission*

Florida: *Joint Legislative Auditing Committee*

Idaho: *Joint Legislative Oversight Committee*

L'attività di oversight svolta da questi organismi finisce per "contaminare" le agende anche delle Commissioni permanenti

2. Strutture professionalmente attrezzate e con una forte legittimazione e credibilità

14

Negli Stati Uniti
le amministrazioni hanno investito molte risorse nella creazione di strutture tecniche specializzate nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche

A livello federale, possiamo citare tre *support agencies* del Congresso americano.

Il Government Accountability Office

15

Il GAO (*Government Accountability Office*) è la più grande agenzia indipendente e non partisan che lavora per il Congresso.

Il Direttore del GAO, Comptroller General, è nominato dal Presidente che sceglie tra una rosa di candidati proposti dal Congresso. Il Direttore, una volta confermata dal Senato, dura in carica 15 anni.

Il GAO ha più di 3100 dipendenti (buona parte dei quali è laureato nelle scuole di *public policy*) con budget di circa 538 milioni di dollari, secondo una stima recente ogni dollaro investito sul GAO produce un beneficio per le casse federali di circa 80 dollari.

Il GAO agisce su richiesta diretta dei Consiglieri e delle Commissioni parlamentari per circa l'80% del lavoro svolto e i risultati delle analisi condotte sono pubbliche.

Il Congressional Budget Office

16

Il CBO (*Congressional Budget Office*) è un'agenzia interna al Congresso istituita nel 1974. Conta circa 250 dipendenti. Si occupa esclusivamente di politiche fiscali e di bilancio. Ha un budget di circa 44 milioni di dollari (2009).

Il direttore del CBO è nominato con decisione congiunta dal Presidente del Senato e dallo Speaker della Camera. Dura in carica 4 anni.

Il CBO rende pubblici tutti i suoi rapporti e grazie a questa attività di comunicazione orienta il dibattito sulle politiche fiscali. Costituisce un esempio emblematico di come sia possibile dare un contributo di analisi obiettiva e imparziale in un ambiente altamente politicizzato e su temi caldi come le scelte di politica fiscale.

Il Congressional Research Service

17

Il CRS (*Congressional Research Service*) è conosciuto come il vero *think tank* interno al Congresso. Nato come ufficio studi e documentazione, attualmente dedica gran parte delle proprie risorse ad attività che possono andare sotto il nome di policy analysis.

Il CRS ha circa 900 dipendenti con un budget di circa 100 milioni di dollari (2007). Il Direttore è solitamente scelto tra i dirigenti di carriera interni alla struttura.

Due attività tipiche:

- (1) rapporti scritti su tempi medio-lunghi come gli *Issue Brief* (10-15 pagine su temi di politica pubblica);
- (2) consultazione diretta su richiesta da parte dei singoli membri del Congresso.

A differenza delle due agenzie precedenti, non dedica grande attenzione alla disseminazione dei risultati

E a livello dei singoli Stati?

18

Ogni Legislature ha la propria struttura di valutazione.

The image shows a collage of legislative audit and oversight agency websites from various states. Visible elements include:

- Minnesota Office of the Legislative Auditor**: Features a search bar and navigation links like Home, Senate, Joint Offices, Laws, Bills.
- Wisconsin State Legislature Legislative Audit Bureau**: Includes a search bar and navigation links like Home, Senate, Joint Offices, Laws, Bills.
- Legislative Analyst's Office**: California's Nonpartisan Fiscal and Policy Advisor, with a search bar and navigation links like Home, Senate, Joint Offices, Laws, Bills.
- South Carolina General Assembly Legislative Audit Council**: Includes a search bar and navigation links like Home, Senate, Joint Offices, Laws, Bills.
- Sunset Advisory Commission**: Robert F. Johnson Building, P.O. Box 13066, Austin, TX 78701. Includes a search bar and navigation links like Home, Senate, Joint Offices, Laws, Bills.
- Sunset Staff Report Released**: A section for reporting on sunset staff reports.
- Who is Sunset?**: A section explaining the commission's history and mission.
- Senate Members**: A list of members including Glenn Hegar, Jr., Chair; Juan "Chuy" Hinojosa; Joan Hoffman; Robert Nichols; and Luke Whitman.

Per concludere...

19

**Come reagiscono gli altri attori
al lavoro di **oversight** svolto
dalle assemblee legislative?**

La valutazione è un processo collettivo di **apprendimento** che non si esaurisce nell'Assemblea

20



Questa è la **scommessa** di CAPIRe

21

**Portare un po' di America
nelle assemblee italiane**

(o detto in termini più aulici)

Far crescere una **domanda di valutazione qualificata**
nelle assemblee regionali per mettere in moto
un processo virtuoso di **produzione, scambio**
e **confronto** di conoscenze che coinvolga
una pluralità di attori pubblici

Ci riusciremo?