



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 pag. 7
Presidente del Consiglio regionale della Lombardia

Ruolo e compiti delle Assemblee alla luce delle recenti riforme

Giuseppe Adamoli pag. 9
Presidente della Commissione Statuto del Consiglio Regionale della Lombardia

Rappresentanza e partecipazione: le Assemblee come aree decisionali aperte

Andrea Manzella pag. 12
Centro Studi sul Parlamento Università LUISS di Roma

Luigi Bobbio pag. 15
Università di Torino

La valutazione delle politiche: una sfida per le Assemblee

Ugo Trivellato pag. 18
Università di Padova

Carlo Lomaglio pag. 26
Servizio per il Controllo Parlamentare – Camera dei Deputati

Gloria Regonini pag. 32
Università di Milano

Conclusioni

Monica Donini pag. 36
Presidente dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna e Coordinatrice della Conferenza Presidenti Assemblee Legislative delle Regioni e Province autonome

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 dritta 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.