

Capitolo 1

Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza

di Gloria Regonini

In questo primo capitolo si intende dare una visione d'insieme del tema della ricerca: il problema è pertanto analizzato in relazione alle funzioni ed alle responsabilità delle assemblee legislative, che mutano in base ai quadri istituzionali di riferimento.

A questo scopo, dopo la definizione delle sfide poste dalla società della conoscenza alle istituzioni cui compete l'approvazione delle leggi, sono presentati i risultati di un'indagine sulle specifiche condizioni politiche, organizzative e culturali che influiscono sulle logiche seguite dai *lawmakers* per fare fronte alle nuove esigenze di informazione e analisi.

Da un lato, sono discusse le inedite caratteristiche della domanda, in cui spicca l'interesse per un approccio all'attività parlamentare in termini di *policy making*. Dall'altro, sono presentate le agenzie istituite per rispondere a queste esigenze, attraverso una lettura comparata delle seguenti realtà internazionali:

gli Stati Uniti, sia a livello federale, che nazionale;
la Gran Bretagna, con particolare riferimento al Parlamento scozzese.

1.1. Dinamiche inedite

Gli ultimi due decenni hanno visto la diffusione di profonde modificazioni nel rapporto tra conoscenza e funzioni delle assemblee legislative'. Queste trasformazioni hanno reso insufficienti o obsoleti alcuni degli strumenti informativi che hanno storicamente affiancato l'attività legislativa dei parlamenti e dei consigli regionali, quali le interrogazioni o le indagini conoscitive.

Innanzitutto, è cambiato il contesto in cui agiscono i legislativi. Se "conoscenza" è la specificazione più usata per definire la nostra società di inizio secolo, questo passaggio porta con sé alcuni cambiamenti di rilevanza decisiva.

In questo testo, i termini "Assemblea legislativa", "Parlamento" e "Legislativo" sono usati come sinonimi.

1.1.1. Risorse sconfinare

Per effetto delle *Information and Communication Technologies* (ICT):

- le informazioni a disposizione del pubblico sono aumentate enormemente: con pochi click è possibile sapere come i principali Paesi europei intervengono per ridurre le emissioni pericolose per l'ambiente, o per tenere sotto controllo i costi della sanità, o per aumentare la partecipazione dei cittadini;
- gran parte di queste informazioni possono essere acquisite a costo zero o quasi: solo dieci anni fa, per sapere come la Scozia implementa le regole per l'accesso alle professioni sanitarie sarebbe stato necessario inviare degli esperti sul luogo, stabilire un calendario di interviste, fotocopiare documenti. Oggi tutto questo può essere fatto in ogni momento (24 ore per 7 giorni), direttamente da internet o con un paio di email, da un computer di poche centinaia di euro;
- la disseminazione e la redistribuzione delle informazioni sono diventate molto semplici e rapide: il web 2.0 consente a chiunque, entrando in un forum, sottoscrivendo un servizio di rss o una newsletter, usando twitter, di tenersi aggiornato anche su questioni molto tecniche, quali i calcoli per la certificazione energetica degli edifici o il grado di assorbimento dei laureati in giurisprudenza da parte del mercato del lavoro.

1.1.2. Nuovi problemi

La società della conoscenza richiede, quale primo requisito per la legittimazione di una decisione, il fatto di poggiare su un'adeguata base di dati. E ciò vale soprattutto per le decisioni pubbliche, per le quali non si può contare sulla mano invisibile dei mercati.

Questo dato ha almeno due importanti effetti:

1. ai *policymakers* è richiesta professionalità nella gestione delle informazioni. L'improvvisazione, il ricorso al sentito dire, l'ignoranza delle ultime comparazioni internazionali possono forse passare inosservate in qualche programma radiofonico del mattino con un'audience distratta; ma sono destinate a venire smascherate molto presto da un pubblico divenuto più attento ed esigente;
2. se accettano la sfida della conoscenza, i *lawmakers*, come tutti i decisori chiamati a fare scelte di rilevanza strategica, rischiano di essere sommersi da un flusso enorme e ininterrotto di informazioni: come cercare di bere da un idrante, secondo la nota metafora. Diventa dunque cruciale l'adozione di una qualche forma di *knowledge management*, per:
 - filtrare la massa dei dati e ordinarli in base al criterio della rilevanza delle fonti;
 - passare da una logica *just in case*, "casomai servisse", con l'accumulo di

informazioni che prima o poi potrebbero venire buone, a una logica *just in time*, “proprio quando serve”, capace di focalizzazione e di tempestività (Hanka, Fuka, 2000).

1.1.3. Il peso della complessità

Il termine che più spesso si trova associato al concetto di “società della conoscenza” è “complessità”.

Ciò significa che, in molti casi, l'intervento pubblico deve fare i conti con una serie di problemi quali:

- la difficoltà di individuare le precise relazioni tra cause e effetti, spesso molto ramificati e legati da molteplici interconnessioni (che cosa davvero provoca l'aumento dei casi di violenza sulle donne? quali conseguenze avranno le dimensioni ridotte delle imprese italiane nell'attuale fase di crisi?);
- il ricorrere di casi in cui una causa, prima considerata irrilevante, provoca conseguenze abnormi (l'interramento di un corso d'acqua in secca da decenni può scatenare una catastrofe di grandi proporzioni);
- il fallimento dei “trapianti” di soluzioni che hanno funzionato in altri tempi o in altri luoghi (le buone pratiche amministrative che hanno dato grandi risultati in Svizzera si arenano qualche parallelo più a sud);
- il criterio dell'appropriatezza diventa importante, accanto a quelli dell'efficienza e dell'efficacia; ma capire che cosa è appropriato in contesti sociali turbolenti, in cui convivono culture e valori diversi, è tutt'altro che facile.

1.2. Conoscenza e legittimazione delle scelte pubbliche

Le funzioni che le costituzioni assegnano ai Legislativi, con riferimento alla rappresentanza dei cittadini, al disegno del *policymaking* e alle attività di controllo, mettono i *lawmakers* davanti a scelte molto più esigenti in termini di informazione e di analisi (Jones, Guston, Branscomb, 1996). Citiamo qui di seguito alcune tendenze largamente riconosciute.

1.2.1. Il ruolo dell'evidenza nelle decisioni di policy

Come è noto, alla fine degli anni Novanta nel campo della pratica clinica si è diffusa una crescente preoccupazione: alcune indagini avevano infatti evidenziato la difficoltà di allineare le scelte terapeutiche dei medici con i più aggiornati e più solidi risultati della ricerca. È nato così il programma della “Medicina basata

sull'evidenza" (*Evidence Based Medicine*), orientato a selezionare e a propagare i risultati davvero degni di riconoscimento, scoraggiando la miriade di pratiche non suffragate da adeguati riscontri scientifici. Per analogia con questo progetto, all'inizio di questo decennio, soprattutto in Gran Bretagna, in Canada, in Australia e negli Stati Uniti, si è diffuso anche nelle istituzioni pubbliche l'obiettivo di politiche basate sulle migliori evidenze disponibili (Pawson, 2006).

Il dibattito teorico e metodologico su che cosa costituisca la "migliore evidenza disponibile" quando si passa dalla medicina alle politiche pubbliche, è ancora molto aperto. Ma è comunque ampiamente riconosciuta in tutte le sedi internazionali, sia politiche, sia scientifiche, l'esigenza di disporre delle più ampie basi di dati sull'effettivo successo di una strategia di *policy* prima di passare alla sua adozione.

Questo esige, da parte dei *policymakers*, la capacità di utilizzare la "valutazione di secondo grado" di una serie di ricerche, siano queste di tipo sociologico, biomedico, o fisico, operando una sintesi dei risultati delle indagini empiriche sulle cause dei problemi di rilevanza pubblica e le conseguenze delle soluzioni sperimentate:

- qual è la probabilità che un aumento dei posti disponibili negli asili nido si traduca in un aumento della forza lavoro femminile?
- a quali condizioni un ampliamento del credito alle piccole e medie aziende produce un salto nell'innovazione tecnologica?

1.2.2. La crescita delle issues a contenuto tecnico

Negli ultimi due decenni, l'agenda pubblica è stata occupata in misura crescente da temi che richiedono una specifica preparazione tecnica (Brown, 2009). Si pensi alla regolazione in settori quali la procreazione assistita, la protezione dei dati personali in internet, la tutela delle opere d'ingegno, la riduzione dell'inquinamento ambientale, il dissesto idrogeologico, l'incentivazione della ricerca scientifica. Rispetto a questi problemi, diventa sempre più difficile, per il legislatore:

- aggiudicare i torti e le ragioni tra coalizioni a sostegno dell'una o dell'altra posizione², in competizione tra loro (es. favorevoli e contrari agli o.g.m. o all'energia nucleare, tutti sostenuti da illustri scienziati e decine di studi);
- evitare il rischio di una "cattura" dei regolatori da parte dei regolati: produttori di nuovi farmaci, o di software per l'archiviazione dei dati, o di sistemi per il monitoraggio delle frane hanno, rispetto ai loro interlocutori

² Il riferimento è al concetto di *advocacy coalitions*: «Il modello della coalizione di sostegno considera che all'interno dei sottosistemi (di *policy*: n.d.r.) gli attori possano essere aggregati in un certo numero (in genere da uno a quattro) di "coalizioni di sostegno", ciascuna composta da persone delle varie organizzazioni di governo e private che condividono un insieme di convinzioni normative e causali, e si impegnano per un certo periodo di tempo con un livello notevole di attività coordinate» (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p.120).

pubblici, un evidente vantaggio informativo circa i reali costi e benefici dei prodotti che promuovono.

1.2.3. Le valutazioni condotte dalle organizzazioni internazionali

Le comparazioni svolte dalle organizzazioni internazionali non governative quali OCSE, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, non si limitano più a considerare i macroindicatori relativi alle performance economiche dei diversi sistemi paese, ma propongono elaborate analisi nei principali settori di *policy*, dalla sanità all'istruzione, dalle politiche per la riduzione delle disuguaglianze sociali all'università e alla difesa dell'ambiente.

In molti paesi, la pubblicazione di questi rapporti ha un'eco importante nell'opinione pubblica e nei centri di governo. Il possesso delle conoscenze tecniche di base necessarie per comprendere gli indicatori utilizzati e le modalità con cui sono elaborati diventa un pre-requisito per intervenire con una qualche autorevolezza nel dibattito politico (Dolowitz, Marsh, 2000; Stone, Maxwell, 2005). Per i *lawmakers*, la collocazione del proprio paese in queste classifiche internazionali fornisce indicazioni importanti sull'efficacia delle politiche approvate. Pur senza una legittimazione formale, queste analisi fissano gli standard rispetto ai quali sono giudicate le scelte delle istituzioni politiche. In altre parole, riempiono di contenuti concreti espressioni generiche quali "un'istruzione di qualità", "un'efficace politica contro l'esclusione sociale".

L'aumento delle comparazioni come strumento di valutazione è diffuso anche a livello infra-nazionale, ad esempio tra regioni o tra città, ad opera di centri di ricerca, di fondazioni, di testate giornalistiche.

1.2.4. Destinatari documentati

Che si tratti di comuni cittadini o di organizzazioni degli interessi, per beni pubblici o di categoria, oggi i destinatari delle politiche pubbliche tendono ad essere più documentati e capaci di attivare reti basate sulla condivisione delle conoscenze (Stehr, 2008).

Nella fase di formazione delle decisioni, questo significa che in molti casi si può verificare un'asimmetria informativa a vantaggio dei *policytakers* rispetto ai *polycymakers*. E le eventuali strategie messe in atto dai legislativi per compensare il *gap* attraverso le audizioni rischiano di coinvolgere solo i vertici delle organizzazioni, senza intercettare il flusso "dal basso verso l'alto" delle critiche e delle controproposte.

Nella fase di implementazione, l'accettazione dei provvedimenti e la piena collaborazione dei *policytakers*, siano questi termotecnici, insegnanti di sostegno, o imprese che producono pannelli solari, dipende sempre più da valutazioni che si diffondono in sedi quali i *blog*, le *newsletters*, i siti con una precisa specializzazione, in cui le istituzioni pubbliche hanno il ruolo di invitato di pietra.

1.2.5. La ridondanza dei feedback

Negli ultimi due decenni, anche per effetto del *New Public Management*, è cresciuto il numero di rapporti, relazioni, rilevazioni sugli effetti di leggi e regolazioni che gli organi preposti alla loro attuazione devono inviare ai legislativi (Peters, Pierre, 2002).

Per essere efficace, questa strategia richiede che qualcuno all'interno delle assemblee legislative prenda sul serio questa mole di dati, li analizzi, e li utilizzi per il *fine tuning* dei provvedimenti in questione.

Di nuovo, non si tratta di un compito semplice. Data la complessità di molti dei problemi che l'intervento pubblico cerca di affrontare, non è facile capire qual è stato il grado di successo di una politica pubblica e quale parte di un eventuale fallimento sia da addebitare a carenze nel disegno originario o alla responsabilità dei manager pubblici. E ancora più difficile è giudicare l'effettiva fondatezza delle ricerche nel caso di conclusioni tra loro contrastanti.

1.3. Autonomia informativa e forza dei legislativi

Nei paragrafi precedenti, abbiamo messo in evidenza il rischio che le dinamiche legate alla società della conoscenza, innalzando la soglia minima delle informazioni e delle analisi che devono essere portate a sostegno delle scelte pubbliche, possano mettere in difficoltà le assemblee elettive nell'esercizio delle loro funzioni.

Queste istituzioni sembrano infatti particolarmente esposte al conflitto tra la preziosa e non negoziabile utopia della democrazia, che assegna a tutti i cittadini il diritto di essere eletti³, qualunque sia la loro preparazione, e l'enorme crescita delle competenze necessarie per intervenire autorevolmente nella rappresentanza di interessi sempre più frammentati, nell'indirizzo di politiche pubbliche sempre più dense di dettagli tecnici, nel controllo di un'amministrazione soggetta a rendicontazioni molteplici e continue.

Per molti versi, questa tensione esplica i suoi effetti sulle assemblee legislative di tutti i paesi più avanzati (Jones, Guston e Branscomb, 1996).

Ma l'impatto è particolarmente forte per quei legislativi che stentano a trovare un proprio autonomo ruolo e che hanno una scarsa capacità di:

- operare una sintesi delle diverse posizioni che emergono tra gli elettori;
- condizionare il *policymaking*;
- esercitare il controllo sulle attività dell'esecutivo.

³ Dall'art. 51 della Costituzione: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge".

Come è noto, la letteratura politologica negli ultimi trent'anni ha messo a punto diversi indicatori per misurare la forza dei legislativi nei diversi paesi (Polsby, 1975; Mezey, 1990) rispetto alla legittimazione di cui godono nell'opinione pubblica e rispetto alle organizzazioni e alle altre istituzioni con cui interagiscono: partiti, gruppi di interesse, esecutivi.

A determinare la maggiore o minore forza concorrono:

- fattori istituzionali: sistema elettorale, modalità di scioglimento, potere di agenda, rapporto con l'esecutivo;
- fattori politici: tipo di sistema partitico, grado di istituzionalizzazione dei partiti (Mezey 1994);
- fattori culturali: immagine dei lawmakers e fiducia in essi riposta (Norton, 2002).

Non è questa la sede per discutere come questi fattori possano rendere difficile, per i consigli regionali italiani, emergere quali sedi deliberative autorevoli, sia rispetto alle dinamiche di partito, sia rispetto alle scelte dell'esecutivo. Del resto, rispetto all'obiettivo della ricerca, queste condizioni sono in qualche modo date, non potendo essere mutate con interventi che partano dall'interno delle assemblee legislative.

Quello che invece gli stessi consigli possono fare in piena autonomia è agire su una serie di leve interne, in modo da aumentare l'incisività della loro attività, a parità di condizioni istituzionali e politiche esterne. Gli interventi di questo tipo che, nelle ricerche comparate, sono positivamente correlati a un maggiore riconoscimento del ruolo dei legislativi riguardano l'incisività della loro attività di scrutinio e l'accesso a una serie di risorse in grado di rendere più continuo, più competente e più visibile il lavoro di chi siede nelle assemblee.

Così, ad esempio, un sistema di commissioni con ampie prerogative e con elevata competenza (Strøm, 1999), o regolamenti interni in grado di garantire all'Assemblea il controllo dell'agenda (Norton, 1998; Dorin, 2001), favoriscono, *coeteris paribus*, il rafforzamento del ruolo del Legislativo.

Tra gli aspetti organizzativi interni più significativi, sta sicuramente l'autonomo accesso alle conoscenze necessarie per svolgere in modo documentato le funzioni dei legislativi.

In una ricerca comparata sulle commissioni permanenti dei parlamenti europei, Kaare Strøm aveva concluso che "... i parlamenti possono giocare ruoli loro propri e deliberativi solo se hanno la capacità di ottenere informazioni e competenze indipendenti dal governo" (Strøm, 1999, p. 53).

Questa evidenza è ribadita in un'ampia ricerca su scala intercontinentale: "Una preconditione sia per l'efficacia legislativa, sia per l'autonomia (...) è che il Parlamento possa acquisire le informazioni che gli servono per esaminare i provvedimenti in modo libero dalla dipendenza dalle fonti dell'esecutivo" (Arter, 2006, p. 473).

Se queste sono le conclusioni della ricerca comparata, le stesse osservazioni sono declinate in chiave prescrittiva dalle principali organizzazioni internazionali quali strategie per qualificare il ruolo dei parlamenti.

Tra le ultime raccomandazioni, valga per tutte questa citazione:

“Decisioni legislative informate richiedono solide analisi delle politiche e capacità di ricerca. Grazie a queste capacità, i parlamentari acquisiscono le informazioni da analizzare, prendono le decisioni sulle leggi e si misurano con le conseguenze sociali e economiche di lungo periodo delle proposte di legge.

Le attività dell’iniziativa *Parliamentary Development* delle Nazioni Unite comprendono:

- sostenere l’avvio di centri di ricerca indipendenti
- sviluppare biblioteche parlamentari
- avviare un programma per i funzionari che garantisca al parlamento una dotazione di competenze nelle ricerche e nell’analisi delle politiche
- aiutare il parlamento a stabilire relazioni con le organizzazioni della società civile dotate di specifiche competenze e capacità di ricerca” (Nazioni Unite, 2009, p. 9) ⁴.

Prima di procedere, è necessaria una precisazione. Quando, in questi paragrafi, parliamo di autonomia dei legislativi nei “rifornimenti” di conoscenza non intendiamo fare riferimento a uno specifico modello organizzativo identificabile con un apparato di ricerca interno sotto l’esclusivo controllo del legislativo. Come vedremo nelle pagine successive, le soluzioni che possono garantire ai *lawmakers* un qualche grado di autonomia nella produzione e nell’utilizzazione di informazioni e analisi sono molteplici: strutture specializzate interne, agenzie indipendenti, commissioni che funzionano da *brokers* per l’assegnazione a centri esterni. Le tendenze che abbiamo citato rimarcano l’esigenza che i legislativi riescano a garantirsi il ruolo di *principal* rispetto alla produzione delle conoscenze necessarie per svolgere il loro ruolo, quale che sia il tipo di *agent* cui fanno ricorso.

Il dato essenziale è la loro capacità di procurarsi i vantaggi derivanti da valutazioni che siano, nelle parole di Wildavsky, *indipendenti, molteplici, continue* (Wildavsky, 1992, p. 6-7).

Indipendente significa:

- verificata da esperti esterni all’organizzazione, che deve essere valutata, nel nostro caso, gli esecutivi o altre articolazioni del settore pubblico, e liberi da qualunque rapporto di committenza o di carriera che potrebbe determinare conflitti di interesse;
- prodotta secondo rigorosi standard scientifici e quindi indifferente rispetto alle maggioranze politiche di turno;
- disponibile a sottoporsi al giudizio di altre istituzioni scientifiche.

⁴ Nazioni Unite, *Parliamentary Development UNDP Strategy Note*, Maggio 2009. Tutti i siti web citati sono riferiti alle pagine esistenti al dicembre 2009, salvo diversa specificazione.

Molteplice significa:

- consapevole della varietà degli approcci oggi a disposizione dell'analisi dell'intervento pubblico: economico, manageriale, organizzativista, statistico, politologico;
- capace di considerare i diversi criteri utilizzabili nella valutazione: efficienza, efficacia, economicità, equità, appropriatezza, sostenibilità.

Continua significa:

- dotata di un sufficiente grado di istituzionalizzazione, in modo che ogni volta non sia necessario ricominciare dall'inizio;
- capace da garantire la cumulabilità dei risultati;
- in grado di dare al committente, nel nostro caso, il legislativo, interlocutori stabili.

Per apprezzare l'importanza di queste qualità, possiamo pensare a situazioni private in cui il giudizio dei competenti è un valore fondamentale, ad esempio perché abbiamo bisogno di una diagnosi medica o di una perizia tecnica (Hird, 2005).

1.3.1. Fonti di informazione e strategie dei lawmakers

Tuttavia, quando si tratta di passare dalle affermazioni teoriche alle effettive scelte organizzative, le difficoltà sono notevoli. I membri delle assemblee legislative hanno un orizzonte temporale logicamente scandito dal succedersi delle scadenze elettorali. Nei parlamenti "arena"⁵, più condizionati dalla lealtà ai partiti e/o dalla contrapposizione tra sostenitori degli esecutivi e loro oppositori, le regole del gioco per la competizione elettorale sono chiare e sperimentate. Il distacco da questo modello, attraverso l'autonoma acquisizione e gestione delle informazioni per il disegno e la valutazione delle politiche, si presenta per molti *lawmakers* come un salto nel buio, da cui possono derivare tensioni difficili da gestire, a causa dei disallineamenti di informazioni e di giudizi che si possono venire a creare tra chi sta da una stessa parte della barricata, sia questa la parte della maggioranza o la parte della minoranza.

Il quadro delle alternative che molte assemblee elettive devono affrontare ha in fondo a che fare con questa scelta difficile. Data la rilevanza che l'elaborazione delle informazioni ha nella nostra società per la legittimazione delle scelte, sia pubbliche, sia private, senza incisive funzioni di *knowledge brokerage*⁶, se non di

⁵ Il riferimento è alla tipologia di Polsby (1975), che fa una distinzione tra legislativi "trasformativi", attivamente impegnati nel modificare il *policymaking*, e legislativi "arena", in cui prevale la discussione delle posizioni degli schieramenti politici.

⁶ La risorsa su cui fa leva il *broker* della conoscenza è la capacità di capire e mettere tra loro in contatto il lato dell'offerta, cioè i produttori di idee, brevetti, tecnologie, e il lato della domanda, cioè i potenziali utilizzatori, che spesso non sono consapevoli delle innovazioni e dei vantaggi derivanti dal loro impiego.

knowledge production, i parlamenti rischiano di essere relegati al ruolo marginale di formale “timbratura” delle scelte degli esecutivi e/o delle gerarchie di partito.

D'altra parte, imboccando la strada dell'autonomia informativa e valutativa, si possono aprire crepe nelle regole non scritte che disciplinano la fedeltà ai partiti, la competizione politica, la relazione con le proprie *constituencies* elettorali e lo sviluppo delle carriere.

Queste due alternative non sono una la luce, l'altra la tenebra, una il progresso, l'altra la conservazione. Anche nei parlamenti delle democrazie più consolidate, le scelte sono complicate e talvolta contraddittorie (Jones, Guston, Branscomb, 1996).

Da un lato, sta un'istituzione che ha nella capacità di rappresentare le preferenze dei cittadini-elettori-contribuenti la sua ragione d'essere. E i cittadini sono gli unici giudici autorizzati a dire la parola finale sull'adeguatezza dei programmi elettorali e delle politiche attuate dai governi. Almeno fino a quando il meccanismo elettorale non sarà affiancato da altre forme di verifica degli orientamenti dei cittadini⁷, la competizione tra partiti per la conquista dei seggi nelle assemblee legislative costituisce l'anello fondamentale nella catena principale-agente che collega gli elettori agli eletti e che garantisce l'*accountability*.

Certo, l'elenco dei partiti che troviamo sulle schede elettorali rappresenta una drastica semplificazione rispetto alle infinite sfumature di giudizio che i cittadini possono aver maturato rispetto ai problemi e alle soluzioni sul tappeto. Almeno fino a quando le consultazioni elettorali a cadenza di quattro o cinque anni non saranno affiancate da altre forme più continuative di rilevazione delle preferenze⁸, questa enorme semplificazione è un passaggio fondamentale per garantire la governabilità delle istituzioni democratiche.

Ma questi elementi di forza della competizione partitica possono trasformarsi in vincoli in grado di condizionare le strategie degli eletti, una volta che questi assumono il ruolo di *lawmakers*. In questa fase di transizione, i membri delle assemblee legislative si trovano per certi versi in mezzo a un guado. Da un lato, le dinamiche cui abbiamo accennato nel primo paragrafo delegittimano il criterio della lealtà partitica quale unica bussola per l'orientamento delle loro scelte.

Dall'altra, non hanno ancora sufficiente diffusione e provata efficacia i nuovi canali forniti dalla società della conoscenza per entrare in contatto con gli elettori, captare il loro orientamento, verificare l'efficacia delle diverse alternative, legittimare le scelte compiute.

La difficoltà di questa situazione è tanto più accentuata in contesti, quali quelli dei consigli regionali italiani, che appartengono alla categoria dei legislativi

⁷ Il riferimento è agli esperimenti in atto per la costituzione di giurie di cittadini o di altre arene deliberative, per approfondimenti vedi ad esempio, UK *The Governance of Britain Green Paper* (2007).

⁸ Il riferimento è agli esperimenti in atto per l'utilizzazione del web 2.0 quale strumento per la verifica costante degli orientamenti degli elettori su specifiche *issues*. Per approfondimenti vedi gli articoli dedicati al tema “Internet e la democrazia parlamentare in Europa” in *The Journal of Legislative Studies*, Volume 13, Issue 3, 2007.

“reattivi”⁹, cioè dotati di un modesto ruolo nel *lawmaking* e di uno scarso sostegno del pubblico e degli osservatori.

Ma anche in un parlamento catalogato nelle comparazioni internazionali come molto attivo, quale il Congresso degli Stati Uniti, l’innesto del criterio del valore della conoscenza nella più *partisan* di tutte le istituzioni non è certo privo di contraddizioni e di resistenze. Valga per tutti l’esempio del *Congressional Office of Technology Assessment* (OTA):

“L’OTA costruì la sua credibilità cercando di garantire che le sue analisi fossero non solo accurate, ma anche equilibrate e libere da influenze politiche. Gli studi principali erano guidati e rivisti da commissioni consultive fatte da esperti. Le commissioni guidavano e impostavano la ricerca, e rappresentavano i punti di vista dei vari *stakeholders*. Secondo Granger Morgan, presidente del Dipartimento di Ingegneria e Politiche Pubbliche dell’Università Carnegie Mellon, ‘L’OTA ha fatto molto bene alcune cose, tra cui garantire a ogni *stakeholder* che sarebbe stato ascoltato sulle specifiche questioni. Tutto il ventaglio dei problemi politici era rappresentato, ma in modo bipartisan e neutrale’ ”¹⁰.

Questi meriti non hanno protetto l’OTA dal taglio dei finanziamenti e dalla conseguente chiusura nel 1995.

“L’*Office of Technology Assessment* chiuse il 29 settembre 1995. Durante i 23 anni della sua storia, l’OTA ha garantito ai membri del Congresso e alle sue commissioni un’analisi obiettiva e autorevole dei complessi problemi scientifici e tecnici degli ultimi decenni del ventesimo secolo. Ha avuto un ruolo guida nel praticare e nell’incoraggiare un’organizzazione dei servizi pubblici innovativa e non costosa, ad esempio distribuendo i documenti governativi attraverso testi elettronici”¹¹.

1.3.2. *L’interesse per la produzione istituzionale delle conoscenze*

Nei paragrafi precedenti, abbiamo analizzato l’impatto che le dinamiche prodotte dalla società della conoscenza hanno sulle istituzioni rappresentative e le tensioni che ne risultano.

Per una più precisa comprensione di quanto sta accadendo nelle assemblee legislative, questa analisi di livello macro deve essere integrata da un’indagine di livello micro sulle specifiche condizioni politiche, organizzative e culturali che influiscono sulle logiche seguite dai *lawmakers* per fare fronte a queste contrastanti esigenze. Se in nessuna sede politica, in nessuna parte del mondo, i risultati delle ricerche hanno automaticamente l’ultima parola, tuttavia i gradi e le motivazioni degli scostamenti aprono un terreno di analisi molto interessante.

Le ricerche che hanno approfondito questo tema mettono in evidenza una serie di variabili capaci di incidere sull’effettiva rilevanza delle “infrastrutture”

⁹ Il riferimento è alla tipologia di Mezey (1979), che classifica i parlamenti rispetto al loro ruolo nel *policy making*, sulla base di due dimensioni. La prima riguarda l’ampiezza dei poteri formali. La seconda riguarda il sostegno e la credibilità di cui gode un parlamento agli occhi dell’opinione pubblica e delle elites.

¹⁰ Dal sito dell’*Union of Concerned Scientists*, che si batte, tra l’altro, per il ripristino dell’OTA.

¹¹ Dal sito dell’Università di Princeton, che conserva i documenti prodotti dall’OTA.

istituzionali della conoscenza nelle strategie dei singoli parlamentari.

Il primo dato riguarda la maggiore o minore disponibilità di fonti di informazione alternative a quelle istituzionali. Quando il *lawmaker* può attingere facilmente a costo zero a “serbatoi di conoscenza” che gli sono messi a disposizione da organizzazioni degli interessi, dal partito, o dallo stesso esecutivo, si attenua notevolmente l’incentivo a dotare l’istituzione di suoi propri, autonomi e indipendenti centri di ricerca e di analisi (Mezey, Olson. 1991).

Il secondo dato riguarda le specifiche competenze personali del *lawmaker* e il modo in cui esse influenzano le sue strategie di avanzamento. Dati, quali un titolo di studio elevato e una preparazione professionale specialistica, sono prerequisiti indispensabili perché un eletto possa trasformare il flusso delle informazioni e delle analisi di fonte istituzionale in una carta da giocare per aumentare le sue probabilità di carriera (Barker, Rush, 1970; Norton, 2007). Chi non dispone di questa personale risorsa nutre un minore interesse per un’informazione qualificata, indipendente e *non-partisan*, mentre può apprezzare maggiormente, ad esempio, il lavoro svolto dagli uffici istituzionali che curano la comunicazione pubblica. Il terzo dato riguarda la capacità di filtro e di rielaborazione di cui dà prova lo staff che coadiuva il *lawmaker*, a livello personale o in quanto afferente a un gruppo partitico. Se queste strutture ausiliarie sono in grado di rileggere le analisi fornite dalle infrastrutture istituzionali per marcarne i punti più salienti e per segnalare gli spunti che possono essere sfruttati in chiave *partisan*, allora la riutilizzazione politica di queste ricerche da parte dell’eletto diventa più facile. Se invece lo staff è scarso, dequalificato o composto solo da generalisti, allora è improbabile che il consigliere o il parlamentare affrontino da soli il rilevante investimento di tempo e di concentrazione necessario per rendere remunerativo in termini politici l’uso della conoscenza.

Queste ultime caratteristiche riguardano, per così dire, il lato della domanda, cioè il grado di interesse dei potenziali utenti per la produzione istituzionale di conoscenza. Questo tema è approfondito, con particolare riferimento al Consiglio regionale della Lombardia, nel capitolo terzo in questo stesso volume.

1.4. Il campo di ricerca

Le ricerche comparate hanno messo in evidenza anche le differenze dal lato dell’offerta. Più precisamente, la capacità dei legislativi di acquisire conoscenza utilizzabile per adempiere alle loro funzioni istituzionali dipende da:

- la chiarezza con cui sono definite le specifiche finalità delle analisi e delle ricerche;
- le modalità organizzative con cui è garantito il raccordo tra il *principal*, l’assemblea legislativa, e i suoi *agents*, dalla scelta dei temi da sottoporre ad indagine, alle discipline da attivare, alle modalità di diffusione dei risultati.

La parte seguente del capitolo esamina appunto questi fattori, con riferimento alle

politiche adottate dai legislativi degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, tanto a livello nazionale quanto a livello sub-nazionale.

Il riferimento a questi due paesi, il primo con un sistema istituzionale di tipo presidenziale, e il secondo di tipo parlamentare, costituisce un punto di partenza obbligato per indagare l'uso della conoscenza nei legislativi.

Alle pure considerazioni di tipo costituzionale si devono infatti aggiungere altri elementi capaci di aumentare l'interesse per lo studio di questi due casi: entrambi i paesi, infatti:

- esercitano una forte leadership in settori cruciali per la società della conoscenza (qualità delle università, investimenti per ricerca e sviluppo etc.);
- sperimentano da anni l'applicazione dell'ICT alla sfera pubblica, dall'*e-democracy* all'*e-administration*;
- hanno contribuito in modo determinante alla nascita e allo sviluppo di nuove discipline, quali la *policy analysis*, la *program evaluation*, il *new public management*, che hanno radicalmente cambiato l'approccio allo studio di ciò che viene fatto dalle istituzioni pubbliche;
- hanno accompagnato l'utilizzazione di queste discipline nella sfera pubblica con una riflessione molto attenta al rispetto delle prerogative delle istituzioni politiche, e in particolare di quelle rappresentative.

Per quanto riguarda proprio quest'ultimo punto, vale la pena notare che lo sviluppo di queste nuove discipline ha avuto quali sostenitori scienziati sociali di orientamento pluralista, attivi negli anni Sessanta e Settanta negli Stati Uniti e critici severi di ogni visione totalizzante del ruolo della conoscenza nelle decisioni pubbliche (Dahl, Lindblom, 1953; Lindblom, 1977). I modelli negativi ai quali contrapporsi erano, da un lato, la concezione della scienza che ispirava la pianificazione sovietica e, dall'altro, l'idea dell'intellettuale organico teorizzata dai partiti comunisti. A questi esempi, viene opposta un'idea più umile e pragmatica di "conoscenza utilizzabile", basata sul rispetto delle opinioni della gente comune e dei rappresentanti che si è scelta, e aperta al franco riconoscimento dell'importanza che le negoziazioni hanno per lo sviluppo di politiche pubbliche magari non perfette, ma accettabili in termini di qualità e di consenso democratico.

1.4.1. La conoscenza al servizio delle istituzioni

Una precedente ricerca, riguardante l'uso della valutazione delle politiche pubbliche in Italia, Gran Bretagna e Stati Uniti (Regonini, 2009)¹², permette di capire meglio i problemi e le risorse legati alla diffusione di queste competenze nelle strutture tecniche a servizio degli esecutivi e dei legislativi.

¹² La ricerca, finanziata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e diretta da Regonini, ha per titolo *Accountability democratica, e-government, valutazione delle politiche pubbliche* ed è stata svolta tra il 2007 e il 2009.

La speranza illuminista che l'offerta di più conoscenza abbia un'attrattiva intrinseca per le istituzioni politiche non trova riscontro nella realtà. Soprattutto quando i prodotti della ricerca non hanno generici obiettivi di aggiornamento culturale, ma riguardano la valutazione di precisi programmi, l'immissione nel circuito decisionale di risorse informative dotate di una loro autonoma autorevolezza può destabilizzare le *routines* e gli equilibri del gioco politico.

Per contrastare queste tensioni, occorre da parte dei tecnici la capacità di comprendere, differenziare e specificare il preciso contributo che la conoscenza può dare alle diverse funzioni istituzionali. In altre parole, occorre che queste "nuove" discipline del settore pubblico rinuncino all'obiettivo di fornire sentenze definitive e analisi buone per tutte le occasioni, per aderire invece alle precise funzioni che nel complesso e dinamico equilibrio della divisione dei poteri svolge l'istituzione per la quale lavorano.

Per i ricercatori impegnati nei legislativi, questo significa adattare i loro lessici e le loro complesse ontologie, a quelli dei *lawmakers*, abituati a misurarsi su cose esattamente identificabili e precisamente delimitate, quali gli articoli di un progetto di legge, le voci del bilancio, le nomine negli enti nella loro giurisdizione. Dove, come nel caso italiano, questa opera di *fine tuning* e di adattamento non è stata consapevolmente intrapresa, l'immissione di analisi e di valutazioni tecniche nei processi decisionali pubblici oscilla tra aspettative prodigiose e irrilevanza pratica. In poche parole, questi esperimenti non raggiungono la soglia di una stabile istituzionalizzazione.

1.4.2. Le diverse finalità della ricerca nei legislativi

Sulla base dei risultati della precedente ricerca, e con riferimento soprattutto ai casi inglese e americano, possiamo identificare una serie di funzioni delle assemblee legislative, alcune più direttamente coinvolte nelle dinamiche messe in evidenza nel primo paragrafo, e altre coinvolte in modo meno diretto.

Tra le funzioni che potremmo definire in fase di profonda ristrutturazione per effetto della società della conoscenza, rientrano:

- (ri)disegnare le politiche pubbliche, utilizzando i risultati delle ricerche dei tecnici;
- garantire l'*accountability* dei governi;
- sollecitare i giudizi degli "esterni", cioè di chi non ha ruoli istituzionali.

Altre funzioni sono, per così dire, più tradizionali e più assestate, sia rispetto alle competenze richieste, sia rispetto ai compiti dei legislativi:

- promuovere la piena efficienza del management pubblico;
- verificare il grado di *compliance* di *policy makers* e *policy takers*;
- spiegare e legittimare davanti agli elettori le scelte adottate.

Visivamente, queste funzioni possono essere rappresentate in questo modo (fig. 1.1)

Figura 1.1 - Le principali funzioni delle assemblee legislative



Fonte: Regonini, 2009

Questa tipologia ha grandi affinità con quelle formulate da Mark, Henry e Julnes (2000) e da Martini e Cais (2000) con riferimento alle diverse finalità della valutazione.

Nei paragrafi che seguono, esamineremo le funzioni che hanno una più stretta attinenza con la ricerca, per la solidità dell'intreccio che in molte democrazie si è venuto a consolidare tra questi compiti primari delle assemblee legislative e la produzione di conoscenza "istituzionalmente garantita". Ci concentreremo, dunque, sul ruolo che la conoscenza utilizzabile ha rispetto alle iniziative adottate dai legislativi per garantirsi un flusso adeguato di dati, informazioni e analisi per:

- (ri)disegnare le politiche pubbliche;
- garantire l'*accountability* del governo;
- promuovere la piena efficienza del management pubblico;
- verificare il grado di compliance di *policy makers* e *policy takers*.

L'obiettivo è verificare se e come i legislativi dei paesi considerati, a livello nazionale e subnazionale, sono ricorsi a qualche forma di istituzionalizzazione della conoscenza per fare fronte a queste loro funzioni.

1.5. (Ri)disegnare le politiche pubbliche

I legislativi condividono con gli esecutivi il compito di (ri)disegnare le politiche pubbliche attraverso leggi, regolamenti, stanziamenti a bilancio, creazione o riorganizzazione di strutture. Come abbiamo visto nel paragrafo 3.1, l'incisività di questo loro ruolo dipende da una serie di variabili esogene, quali il dettato costituzionale, il sistema partitico, il prestigio riconosciuto dall'opinione pubblica.

Ma all'interno di una stessa classe esistono bande di oscillazione che registrano la maggiore o minore capacità delle assemblee legislative di dare un qualche contributo alla messa a punto dei provvedimenti.

Negli ultimi trent'anni, ben prima della popolarità dell'*evidence based policymaking*, è cresciuto l'apporto che un ampio ventaglio di analisi, di matrice economica, statistica, sociologica, politologica, organizzativa può dare ai *lawmakers* nella fase del *pre-legislative scrutiny*, per aiutarli a:

- identificare i problemi, valutando la loro reale consistenza rispetto all'influenza che possono avere le oscillazioni dell'opinione pubblica e persino delle mode;
- mettere a fuoco le alternative, sulla base del criterio della fattibilità e della sostenibilità nel tempo;
- dare un profilo più definito ai destinatari degli interventi;
- stimare i costi e i benefici associati alle diverse alternative;
- anticipare i costi, anche amministrativi, dell'implementazione delle diverse alternative.

Il punto critico di questi contributi deriva dalla stessa doppia natura delle politiche pubbliche, che sono:

- risposte a problemi di rilevanza collettiva;
- decisioni vincolanti per la collettività che comportano riallocazioni di valori (Easton, 1953).

Se l'analista può aiutare a strutturare le decisioni con riferimento al primo aspetto del *policy making* (la soluzione o, almeno, il contenimento di problemi comuni), la responsabilità circa il secondo aspetto spetta al politico, che deve la sua carica al fatto di rappresentare blocchi di elettori con opinioni e interessi particolari, sulla base di un programma elettorale.

Per i motivi spiegati nel primo paragrafo, molti parlamenti nell'ultimo decennio hanno cercato di:

- ampliare le funzioni e le risorse dei loro centri studi;
- rendere pubblici online i rapporti di ricerca prodotti.

La pubblicità è anche un modo per "legarsi le mani", cioè per garantire all'istituzione che le indagini e le ricerche siano effettivamente lette dai

lawmakers. Infatti nella fase di consultazione sarebbe sconveniente per il parlamentare essere impreparato a dibattere dati e valutazioni che gli *stakeholder* hanno potuto ottenere dalle stesse pagine web delle assemblee legislative.

Il contributo degli esperti può riguardare due tipi di scelte:

- le concrete alternative che si aprono durante l'esame di un determinato provvedimento;
- un primo richiamo dell'attenzione su cambiamenti di lungo periodo, che in prospettiva potrebbero richiedere l'intervento dell'Assemblea.

Quanto alle tecniche utilizzate in questo tipo di analisi, occorre notare che nelle nostre società con una lunga storia di interventi pubblici, le politiche progettate *ex novo* sono una piccola minoranza. La stragrande maggioranza delle proposte al vaglio dei parlamenti riguardano infatti l'aggiustamento più o meno radicale di politiche che già esplicano i loro effetti. In questi casi, la differenza tra *ex ante evaluation*, o *policy analysis*, e *ex post evaluation* (o *summative evaluation*) tende a collassare, dato che il giudizio sul passato si intreccia con la formulazione di proposte per il futuro.

Infine, va sottolineato che esistono due settori di particolare complessità sui quali alcuni parlamenti hanno fatto, o stanno facendo, un investimento specifico, con strutture dedicate, data la forte specializzazione richiesta per intervenire su tali temi. Si tratta di:

- l'analisi dei bilanci pubblici, la cui approvazione è espressamente riservata ai legislativi in tutte le costituzioni democratiche¹³. Tra le iniziative più recenti (2006), citiamo l'istituzione del *Parliamentary Budget Officer* (PBO) da parte del Parlamento canadese;
- l'analisi delle politiche per lo sviluppo tecnologico e scientifico, che negli ultimi decenni sono entrate in modo prepotente nell'agenda delle istituzioni.

1.5.1. Stati Uniti: Congresso federale

Come è noto, il Congresso degli Stati Uniti è considerato uno degli esempi più efficaci di parlamento "trasformativo", capace di incidere in profondità sul *policy making*, attraverso proprie proposte di legge o modifiche a iniziative presidenziali.

Questa caratteristica è pienamente confermata dal lavoro svolto dal *Congressional Research Service* (CRS), la branca della *Library of Congress* che produce ricerche a servizio esclusivo della Camera e del Senato.

¹³ Nel caso italiano, l'art. 81 della Costituzione recita: "Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo".

Congressional Research Service (CRS)

Il CRS o, meglio, il suo antenato, il *Legislative Reference Service*, è stato istituito nel 1914 durante la presidenza di Woodrow Wilson che, prima di essere eletto alla più alta carica dello Stato, si era distinto come eminente figura della *Progressive Era*: scienziato politico e profondo studioso del potere legislativo, dagli ultimi anni dell'Ottocento si era fatto promotore di una riforma dell'amministrazione basata sulla professionalità e l'autonomia dal potere politico.

Con il *Legislative Reorganization Act* of 1970, il Servizio assume il nome attuale e vede aumentati i suoi poteri.

Oggi,

“Il CRS ha circa 700 dipendenti. Questo team, che lavora a Washington, D.C., comprende più di 450 analisti di politiche, giuristi, informatici e esperti in una varietà di discipline, dal diritto all'economia, agli affari esteri alla difesa e alla sicurezza interna, dall'amministrazione pubblica all'istruzione, la sanità, l'immigrazione, l'energia, la protezione dell'ambiente, la scienza e la tecnologia (...). Le capacità analitiche del CRS integrano molteplici competenze e metodologie di ricerca. In un contesto in rapido e continuo cambiamento, il CRS fornisce al Congresso il vitale supporto analitico che gli serve per affrontare i più complessi problemi di *policy* che la nazione ha davanti. Il suo lavoro comprende consulenze su programmi, legislazione, metodi quantitativi, analisi giuridiche e economiche (...). I servizi offerti dal CRS assumono varie forme:

note confidenziali;

appunti e consultazioni tagliati su misura del richiedente;

testimonianze di esperti davanti al Congresso;

relazioni sui temi nell'agenda legislativa disponibili 24 ore per 7 giorni attraverso il sito internet;

la gestione del Legislative Information System (LIS);

seminari e workshop, quali il corso di aggiornamento sulla legislazione federale che si tiene due volte all'anno;

corsi di formazione per lo staff del Congresso sulle procedure per l'approvazione delle leggi e del bilancio;

un fondamentale contributo di diritto costituzionale, intitolato *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation*” (CRS, 2009)¹⁴

Al centro del CRS stanno cinque sezioni di ricerca interdisciplinare:

- legislazione Americana;
- Politiche sociali interne;
- Affari esteri, Difesa e Commercio;
- Governo e Finanza;
- Risorse, Scienza e Industria.

Il finanziamento pubblico per l'anno fiscale 2008 è stato di 102.344mila dollari. A questa cifra vanno aggiunti circa 500mila dollari derivanti da donazioni o da contratti con fondazioni e altre organizzazioni.

Alcuni dei principi guida del CRS sono comuni a tutte le agenzie¹⁵ che

¹⁴ Per approfondimenti, vedi la pagina ufficiale “About CRS”, di Local Government, 2009.

¹⁵ Il termine “agenzia del Parlamento” sta qui ad indicare una struttura che:

- risponde direttamente al Legislativo, dal quale riceve i fondi;
- è dotata di autonomia organizzativa;

lavorano per il Congresso: autorevolezza, obiettività, spirito non partitico. Ma c'è un tratto che distingue il CRS, ed è il carattere non pubblico e riservato dei suoi prodotti.

Infatti, per garantire libertà di giudizio ai ricercatori, evitare strumentalizzazioni politiche e preservare la fiducia e la confidenzialità nelle relazioni con i *lawmakers*, i rapporti prodotti sono a disposizione solo dei parlamentari e dei loro staff.

Questo aspetto è fonte di molte contestazioni da parte delle organizzazioni civiche che si battono per la totale trasparenza delle ricerche finanziate con denaro pubblico. Sui loro siti sono dunque messi a disposizione dei cittadini larga parte di questi studi. Valga per tutti l'esempio di "Open CRS", sulla cui *homepage* si può leggere:

"I contribuenti americani spendono oltre 100 milioni di dollari all'anno per finanziare il *Congressional Research Service*, una *think tank* che fornisce ai membri del Congresso ricerche su una serie di temi rilevanti per le vicende politiche in corso. Ma questi rapporti non sono resi disponibili per il pubblico in modi che li rendano facilmente ottenibili. Con un progetto del *Center for Democracy & Technology*, con la collaborazione di alcune organizzazioni e di archivi dei rapporti del CRS, *Open CRS* fornisce ai cittadini l'accesso agli studi del CRS già resi pubblici, e incalza il Congresso perché fornisca l'accesso pubblico a tutti i rapporti del CRS" (Open CRS, 2009).

Oltre a molte organizzazioni civiche, anche alcuni membri del Congresso, quali ad esempio il senatore Joe Lieberman, mettono a disposizione dei cittadini i rapporti del CRS sulle loro pagine web.

Del resto, anche siti istituzionali ufficiali, quale quello dell'Ambasciata americana a Roma, offrono un'ampia serie di ricerche del CRS su temi di politica internazionale anche molto delicati.

La tipica struttura di questi studi, circa 1000 all'anno, prevede una documentata definizione del problema sul tappeto e una diretta e franca discussione dei costi e dei benefici delle varie alternative, compreso il mantenimento dello status quo.

Accanto a questi rapporti, il CRS fornisce una gamma di servizi che vanno dalla consulenza volante, anche telefonica, al singolo parlamentare, ad esempio per aiutarlo nella redazione di un testo (circa 800mila richieste all'anno), a seminari su temi che ancora non sono entrati in agenda, ma che il Servizio ritiene ormai ineludibili.

Congressional Budget Office (CBO)

Nel 1974, dopo un lungo braccio di ferro con la Presidenza, il Congresso degli Stati Uniti ha rafforzato le sue competenze nell'analisi del bilancio dello Stato, dotandosi di un'agenzia per la verifica puntuale dei costi delle proposte formulate dall'esecutivo e per la creazione di un suo proprio affidabile "contatore", capace di calcolare l'impatto della legislazione ordinaria sulla spesa pubblica. "La missione del CBO è fornire al Congresso: analisi obiettive, non partitiche e

- ha alle sue dipendenze un personale che gode di uno statuto separato da quello degli altri dipendenti pubblici.

tempestive, per fornire aiuto nelle decisioni economiche e di bilancio su un'ampia serie di programmi finanziati dal bilancio federale le informazioni e le stime richieste durante l'esame del Bilancio da parte del Congresso" (CBO, 2009a).

Il direttore del CBO è nominato dai presidenti della Camera e del Senato, e rimane in carica per quattro anni, al termine dei quali può essere riconfermato.

Attualmente, il CBO ha un organico di circa 230 funzionari: "Il CBO è composto essenzialmente da economisti e analisti di politiche pubbliche. Circa il 70% del suo staff tecnico ha titoli di livello superiore alla laurea in economia o public policy" (CBO, 2009b).

"Le sue analisi in genere non si concludono con raccomandazioni di *policy*, ma si limitano a registrare le conseguenze in termini di entrate/uscite per le casse dello stato.

Il suo ciclo di lavoro inizia con una stima indipendente di quale sarebbe il bilancio se i programmi in corso dovessero proseguire con meri adeguamenti delle entrate e delle uscite indotti dalle condizioni economiche generali, quali la disoccupazione e l'inflazione. Questa stima, che costituisce la linea di base del budget, consente al Congresso di determinare l'effetto di ogni nuova proposta di spesa, comprese quelle avanzate dal Presidente. Tale "ri-stima" del bilancio è fornita dal CBO al Congresso circa un mese dopo che il Presidente ha presentato la sua proposta di bilancio (...). Larga parte del lavoro del CBO è ampiamente disponibile ai membri del Congresso, al loro staff e al pubblico. Il CBO invia tutte le sue stime dei costi e le sue pubblicazioni sul suo sito web, e i visitatori possono chiedere l'invio di email che li avvertano quando il CBO rilascia stime o pubblicazioni su temi di specifico interesse per loro. Il lavoro dell'Agenzia è supervisionato da un gruppo di consulenti economici costituito dai precedenti direttori del CBO e da eminenti economisti che rimangono in carica per due anni" (Library of Parliament, 2006).

Primo direttore del CBO (1975-1983) è stata Alice Rivlin, una figura di grande rilievo per l'istituzionalizzazione delle "nuove scienze dell'intervento pubblico".

Il suo curriculum merita di essere citato per esteso perché è un evidente esempio del *network* che ha sostenuto negli ultimi decenni i "rifornimenti di conoscenza" per le istituzioni americane:

"Ms. Rivlin ha ricevuto un Ph.D. in economia al *Radcliffe College* (Harvard University) nel 1958.

Ms. Rivlin è stata presidente dell'American Economic Association e direttore della Commission on Budget and Financial Priorities per il District of Columbia.

È stata direttore fondatore del *Congressional Budget Office*, carica ricoperta dal 1975 al 1983.

È stata direttore del Programma di Studi Economici della *Brookings Institution*¹⁶ dal 1983 al 1987 ed è stata ricercatrice senior in quel programma dal 1987 al 1993.

Ms. Rivlin ha anche ricoperto il ruolo di sottosegretario per la programmazione e la valutazione al Dipartimento della Sanità, Istruzione e Welfare.

Nel 1983 ha ricevuto il *MacArthur Foundation Prize* ed è stata visiting Professor alla *Kennedy School of Government* dell'Università di Harvard.

È stata membro dei consigli di amministrazione dell'Union Carbide Corporation e della Unisys Corporation, e Presidente del Governing Council of the Wilderness Society.

Dal 1992 al 1993 è stata primo professore di Politiche Pubbliche alla *George Mason University*.

È stata Direttore dell'OMB¹⁷, durante la presidenza di Bill Clinton.

Il suo libro più recente, *Reviving the American Dream: the Economy, the States, and the*

¹⁶ Una delle più importanti *think tanks* americane.

¹⁷ L'*Office of Management and Budget*, il braccio esecutivo della Presidenza, vedi Paragrafo

Federal Government, è stato pubblicato da Brookings Institution nel 1992. Rivlin è anche autrice di *Systematic Thinking for Social Action* (1971) di *The Role of the Federal Government in Financing Higher Education* (1961), e coautrice o curatrice di numerose pubblicazioni di Brookings sul bilancio, la tassazione, la sanità, e altri problemi di policy.

Ms. Rivlin ha tenuto una regolare rubrica sul *Los Angeles Times*, ha fatto parte del comitato editoriale del *Washington Post*, e ha pubblicato frequenti interventi su molti altri quotidiani, riviste e giornali” (Brooking Institution, 2003).

Penultimo direttore del CBO è stato Peter Orszag, che dal novembre 2008 ha lasciato l’incarico per passare, per così dire, dall’altra parte della barricata. Orszag è infatti stato chiamato dal Presidente Barack Obama a dirigere l’*Office of Management and Budget*, il nucleo centrale delle strutture a sostegno dell’esecutivo.

Un’idea di che cosa significhi “analisi obiettive, non partitiche e tempestive” è fornita dalla vicenda che nell’estate del 2009 ha visto contrapposto Orszag al suo successore al CBO, Douglas Elmendorf. A luglio, nel pieno di un durissimo scontro politico intorno alla proposta di riforma della sanità avanzata dal Presidente Obama, il direttore del CBO, con un Congresso a maggioranza democratica in entrambi i suoi rami e un’amministrazione democratica, non esitò a criticare il progetto dell’esecutivo perché esposto al rischio di una lievitazione incontrollata dei costi, come per altro denunciava l’opposizione repubblicana.

Orszag replicò, nel suo blog, accusando il suo successore di essere uscito dai confini delle sue competenze istituzionali, per altro a lui ben note, avendo appena lasciato quella carica. Ad ogni buon conto, questo intervento indusse la Casa Bianca a ricalcolare e a presentare con maggiore precisione le stime sui risparmi collegati all’implementazione della riforma.

1.5.2. Stati Uniti: parlamenti dei singoli stati

Come è noto, il processo di istituzionalizzazione del potere legislativo nei singoli stati dell’Unione è proceduto con tempi diversi e in modo eterogeneo. Fino alla fine degli anni Settanta, i sistemi politici statali erano caratterizzati dalla preminenza del ruolo del governatore e dell’esecutivo, con parlamenti convocati in sessioni brevi e discontinue, con agende decisionali molto povere e con staff poco professionalizzati, in larga misura reclutati su base *partisan*. A questo quadro fa ancora riferimento in Italia il termine “governatore”, che evoca l’idea di un capo dell’esecutivo svincolato dai condizionamenti del legislativo. Questa situazione si è notevolmente riequilibrata negli ultimi trent’anni, grazie a una serie di misure che hanno aumentato le competenze delle assemblee legislative statali, sia nella fase del disegno delle politiche, sia in quella della loro valutazione.

Un ruolo fondamentale in questo processo è stato svolto dalla *National Conference of State Legislatures* (NCSL), istituita nel 1975: “La *National Conference of State Legislatures* è un’organizzazione *bipartisan* al servizio dei legislatori e degli staff dei 50 stati nazionali, delle loro comunità e dei loro territori. La NCSL fornisce ricerche, assistenza tecnica e occasioni per scambi di idee tra i *policymakers* sui problemi più rilevanti per gli stati” (National

Conference of State Legislatures, 2009a).

Questa organizzazione è finanziata sia con denaro pubblico, sia con i proventi di donazioni da imprese e associazioni private, che nel 2008 hanno raggiunto i 1.450.500 dollari.

Tutte le iniziative analizzate in questo e nel successivo paragrafo sono sostenute da efficienti network nazionali, costruiti dall'organizzazione a seconda dei diversi tipi di competenze richiesti per gli staff e per le agenzie che servono le assemblee legislative statali.

Gli Stati che qui prenderemo in considerazione sono Arizona, Wisconsin e Florida. I primi due sono interessanti perché la loro dimensione li rende comparabili a molte regioni italiane. La Florida rappresenta un caso esemplare per l'ampiezza e la specializzazione delle sue strutture. Secondo una recente ricerca (Pew Center on the States, 2008), tutti e tre questi Stati figurano nella media nazionale per quanto riguarda le loro performance complessive.

Come in tutti parlamenti, anche nell'insieme dei legislativi degli Stati americani una parte del personale, che nel complesso dei 50 Stati è di circa il 43% (National Conference of State Legislatures, 2009b), è reclutata su base *partisan*, per prestare assistenza alle più alte cariche politiche, ai gruppi e ai singoli parlamentari. Dei funzionari che invece sono assunti su base *non partisan*, una parte è addetta ai tradizionali servizi di *drafting*, documentazione, comunicazione, per le commissioni e per l'assemblea. Ma una parte non secondaria e crescente è costituita da ricercatori con una specifica preparazione nei principali settori di *policy*. È soltanto di loro che ci occupiamo in questa ricerca.

Arizona

L'Arizona, con circa 6.500mila abitanti, dal 1993 è governata da una maggioranza repubblicana.

Complessivamente, il numero dei funzionari che fanno parte degli staff che servono il legislativo è passato da 280 nel 1979 a 598 nel 2009 (National Conference of State Legislatures, 2009c).

In questo stato, i "rifornimenti di conoscenza" non sono istituzionalizzati in un'unica agenzia dotata di questa precisa missione, ma sono organizzati come *Research Staff* di ciascuno dei due rami del Parlamento. Per evitare disallineamenti, è stato istituito il *Legislative Council*.

Lo staff del Legislative Council

Il *Legislative Council* è una commissione bicamerale composta in egual numero da deputati e da senatori e incaricata di indirizzare e programmare l'attività dei due rami del parlamento. Il suo staff fornisce assistenza tecnica a entrambe le camere durante l'iter dei provvedimenti, in modo da evitare di duplicare indagini e pareri. Una parte dello staff è composta da analisti di politiche pubbliche e da economisti. Durante le sessioni di lavoro del Parlamento, allo staff si affiancano come stagisti studenti provenienti dalle università dello Stato.

The Senate Research Staff

“Il *Research Staff* del Senato è un dipartimento di ricerca istituzionale non partitico che fornisce ricerche professionali e analisi di *policy* a tempo pieno per i senatori. L’organizzazione interna del *Research Staff* ricalca quella per commissioni permanenti del Senato stesso. I suoi compiti consistono essenzialmente nel produrre analisi e ricerche su specifiche aree di *policy* e sulle proposte di legge, con rapporti scritti e sintesi che sono poi presentati ai legislatori” (Arizona State Senate, 2009a).

Il loro lavoro è più di documentazione che di analisi, come si può verificare consultando i loro *Issue Brief*, *Background Brief* e *Issue Paper*, che hanno l’obiettivo di «presentare al lettore i vari temi toccati dall’attività legislativa e fornirgli risorse utili per approfondire le sue conoscenze su specifiche tematiche» (National Conference of State Legislatures, 2006).

The House Research Staff

È interessante notare che alla Camera dell’Arizona il termine *Research Staff* viene invece riservato ai servizi che assistono i gruppi del partito di maggioranza o del partito di minoranza. In questo caso, dunque, i ricercatori con competenze in economia e in *policy analysis* sono reclutati su base *partisan*:

“Ogni gruppo parlamentare ha uno staff partitico a tempo pieno che assiste i membri del gruppo per sostenere la loro leadership nell’impostare l’agenda legislativa, dare consulenze al gruppo, fornire analisi di *policy* e legali su specifici temi, rispondere alle richieste di informazioni dei membri, aggiornarli sulla legislazione, condurre progetti di ricerca, sviluppare e stendere i testi delle proposte legislative e dare aiuto nelle relazioni con la stampa, nelle comunicazioni e negli interventi” (National Conference of State Legislatures, 2006).

L’analisi del budget

L’analisi del budget e dell’impatto finanziario delle politiche è svolta da una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Budget Committee*. Anche in questo caso, la consulenza tecnica non è organizzata in uno specifico ufficio, ma coincide con lo staff di questa commissione. Si tratta di 25 esperti *non-partisan*, tra analisti finanziari e economisti, che hanno l’incarico di tenere sotto controllo il budget di oltre 100 agenzie statali e di fare previsioni sulle tendenze in grado di incidere sui conti pubblici.

I parlamentari possono richiedere allo staff l’analisi finanziaria di un disegno di legge proposto da loro stessi o da altri. La risposta arriva in genere in due settimane. Lo staff pubblica anche un bollettino mensile (Arizona State Senate, 2009b).

Wisconsin

Il Wisconsin ha una popolazione di circa 5.690mila abitanti. Dal 2008, la maggioranza del Parlamento e il governatore sono del partito democratico.

Complessivamente, il numero dei funzionari che fanno parte degli staff che servono il legislativo è passato dai 476 del 1979 ai 640 del 2009 (National Conference of State Legislatures, 2009c).

Poiché anche il Wisconsin ha un parlamento bicamerale, il raccordo con le

strutture incaricate di svolgere analisi è garantito da commissioni congiunte, ugualmente rappresentative dei due rami.

Il Wisconsin fu uno dei primi stati a dotarsi di un'autonoma agenzia per assistere i suoi parlamentari nella redazione e nell'esame delle proposte di legge.

Infatti l'istituzione del *Legislative Reference Bureau* precede quella del CRS e per molti tratti le fa da battistrada¹⁸. Anche in questo caso, il servizio è nato per gemmazione dalla Biblioteca del Congresso del Wisconsin. Ma, a differenza del suo analogo a livello federale, oggi l'ufficio funziona esclusivamente come centro di informazione e documentazione sull'attività del parlamento.

Legislative Council

La funzione di *policy analysis* e di *policy recommendation* è svolta dallo staff del *Legislative Council*¹⁹, spesso identificato direttamente con il nome di *Legislative Council*:

“Il *Legislative Council* è una delle cinque agenzie non partitiche a servizio delle assemblee legislative del Wisconsin (...). I compiti del *Legislative Council* sono: fornire su base non partitica servizi legali, scientifici, e altri supporti di ricerca e amministrativi alle commissioni di studio del *Joint Legislative Council* e alle altre commissioni permanenti e articolazioni del Legislativo; funzionare come sede di coordinamento per l'esame di tutte le proposte di revisione delle procedure; rispondere in modo confidenziale e non partigiano alle esigenze di ricerca e informazione dei legislatori, dei loro staff, delle altre agenzie governative, degli altri parlamenti statali (...).

Lo staff del Wisconsin *Legislative Council* è costituito da circa 30 funzionari, con titoli post-lauream in scienza politica, scienze ambientali, giurisprudenza (...). La legge dello Stato richiede che tutte le loro attività per il legislativo siano non partitiche e confidenziali” (*Legislative Council of Wisconsin*, 2009).

Dato il carattere riservato di questi rapporti, non è stato possibile verificare quanto ampio sia l'effettivo esercizio dei compiti di *policy analysis/recommendation*.

Legislative Fiscal Bureau

Anche il Congresso del Wisconsin ha un *Legislative Fiscal Bureau*, che dal 1969 ha rilevanza statutaria. Questa agenzia serve i due rami del Parlamento ed è strutturata in modo simile al CBO: “Il Wisconsin *Legislative Fiscal Bureau* è un'agenzia non partitica a servizio del Parlamento del Wisconsin. L'ufficio fornisce informazioni e analisi su questioni fiscali e sui vari programmi al Parlamento, alle sue commissioni e a singoli parlamentari” (*Wisconsin State Legislature*, 2009a,b).

L'Ufficio riferisce al *Joint Committee on Finance*, di cui costituisce la struttura di analisi e ricerca per tutte le questioni che riguardano la spesa pubblica, il prelievo fiscale, il bilancio dello Stato, il suo impatto sulle istituzioni pubbliche (scuole, università, trasporti, etc.) e i governi locali.

¹⁸ Vedi Paragrafo 1. 8.

¹⁹ Da non confondere con il *Joint Legislative Council*, che invece è composto da parlamentari dei due rami e che da oltre 50 anni conduce esperimenti di coinvolgimento di gruppi di cittadini nel *policy making*

Florida

La Florida, con circa 18 milioni di abitanti, è il quarto stato dell'Unione per ampiezza della popolazione. Dal 1999, le elezioni del governatore hanno visto prevalere candidati repubblicani. Negli ultimi anni entrambi i rami del Parlamento sono a maggioranza repubblicana.

Office of Economic and Demographic Research

Questo Ufficio riveste un ruolo importante tra i centri di ricerca che assistono il Congresso statale:

“L'Office of Economic and Demographic Research (EDR) è la struttura che fa ricerca per il Parlamento soprattutto per quanto riguarda le previsioni dei trend economici e sociali che possono influenzare il policymaking, le entrate e i finanziamenti. L'EDR fornisce informazioni obiettive allo staff delle commissioni e ai parlamentari per orientare il processo di policy. L'EDR pubblica tutte le previsioni ufficiali sui dati economici, demografici e sulle entrate; il suo programma e i suoi risultati sono verificati attraverso delle Consensus Estimating Conferences²⁰; i suoi prodotti sono a disposizione delle Assemblee legislative, delle agenzie statali, delle università, delle organizzazioni della ricerca e del pubblico” (Office of Economic and Demographic Research, 2009b).

L'ufficio è composto da 16 ricercatori. Oltre a condurre ricerche sull'impatto dei disegni di legge con un più diretto effetto sul sistema socioeconomico, l'EDR guida annualmente il *Florida's Revenue Estimating Process*, attraverso il quale sono consensualmente definite tra esecutivo e legislativo le stime sulle grandezze che saranno prese come base per l'elaborazione del bilancio annuale. (Office of Economic and Demographic Research, 2009c)²¹.

1.5.3. Gran Bretagna

Il caso britannico è indicativo di quanto gli assetti istituzionali incidano nel condizionare la domanda di conoscenza da parte dei legislativi.

In modo per certi versi controintuitivo, il più noto dei sistemi parlamentari si trova in una condizione di maggiore debolezza nei confronti dell'esecutivo rispetto ai legislativi dei sistemi presidenziali (Baldwin, 2005; Norton, 2005).

Infatti, nel caso dei sistemi parlamentari il governo non ha una legittimazione sua propria, esterna a quella del parlamento, ma è diretta emanazione delle maggioranze scaturite dalle elezioni delle assemblee legislative. Per certi versi, per il parlamento mettere in dubbio le proposte e l'operato dell'esecutivo equivale ad ammettere di avere fatto un errore nella scelta del proprio *agent*: un giudizio

²⁰ È importante notare come la definizione delle grandezze da prendere come riferimento per le previsioni (in genere decennali) e la programmazione nei vari settori di *policy* avvenga nell'ambito del legislativo e sia di tipo consensuale: “Le *Consensus estimating conferences* si tengono nell'ambito della branca del legislativo”. “ ‘Consenso’ significa il consenso unanime di tutti i partecipanti con la funzione di ‘principals’ ”(Office of Economic and Demographic Research, 2009c).

²¹ Nel novembre 2009 il Senato ha istituito un suo *Senare Budget Office*, su modello del *Congressional Budget Office*.

cui, per coerenza, dovrebbe seguire la revoca della fiducia.

Come è noto, a conferma di queste osservazioni, fino agli anni Ottanta il Parlamento inglese è stato classificato nelle comparazioni internazionali come un legislativo debole per quanto riguarda la capacità di indirizzare le politiche pubbliche, la cui formulazione era quasi esclusivamente nelle mani dell'esecutivo.

Gli ultimi quindici anni hanno parzialmente modificato questo quadro. Benché alcune riforme vadano ascritte al governo conservatore di John Major, è con il primo governo di Tony Blair nel 1997 che viene lanciato un programma di "modernizzazione", con l'obiettivo di riequilibrare le relazioni di potere tra esecutivo e legislativo a vantaggio di quest'ultimo. Il ruolo del parlamento ne esce in parte rafforzato, soprattutto attraverso una più precisa distinzione degli strumenti di intervento sia nella fase di approvazione della legge, sia in quella di controllo dell'implementazione. Di quest'ultimo aspetto ci occuperemo nel paragrafo seguente (*vedi* Paragrafo 1.5.4.)

Per quanto riguarda la fase di approvazione, oltre al classico ruolo di emendamento-ratifica di progetti definiti dall'esecutivo, dal 2003-2004 è stata introdotta una fase di *pre-legislative scrutiny*: per un numero ristretto di provvedimenti, considerati di notevole rilevanza, le proposte formulate dall'esecutivo arrivano al Parlamento come *draft* aperti a un processo di approfondimento, anche con il contributo di esperti e la consultazione degli *stakeholders*. Dopo questa fase pre-legislativa, la proposta ritorna all'esecutivo, che la riesamina, ed eventualmente la riformula, anche attraverso contatti con i parlamentari che ne hanno seguito la prima discussione. Quando ritorna per la seconda volta al Parlamento, la proposta imbocca la strada del tradizionale *lawmaking*, non più come *draft*, ma come normale progetto di legge. "Lo scrutinio pre-legislativo può creare un forum per consentire a un vasto numero di interlocutori interessati ed esperti di influenzare la legislazione a uno stadio iniziale, fornendo un importante meccanismo per la collaborazione tra esecutivo, legislativo e elettorato. E, fatto ancora più importante, i ministri, che tendono a investire meno "capitale politico" nelle bozze rispetto ai testi formali, non considerano necessariamente come una sconfitta il fatto che siano portati dei cambiamenti a queste prime proposte di legge" (Hansard Society, 2004).

La fase di transizione è ancora in corso e gli strumenti di *policy analysis* istituzionalmente a disposizione dei legislatori sono ancora scarsi, come risulta dal seguito del paragrafo.

I Research Papers

Le organizzazioni che fanno da principale riferimento per la documentazione relativa alle proposte sul tappeto sono le Biblioteche dei due rami del Parlamento.

A differenza del caso americano, sia la Camera dei Comuni, sia la Camera dei Lords hanno loro proprie strutture, un altro indicatore del peso della tradizione rispetto all'esigenza di razionalizzazione.

La *House of Commons Library*, la più attiva delle due agenzie, dal 1946 ha un *research staff*, oggi specializzato per settori di *policy*, ma comunque di dimensioni contenute: le 7 sezioni hanno in media solo 5 ricercatori ciascuna. A queste strutture si deve la produzione, negli ultimi anni, di *Research Papers* (RP). In

larga parte, si tratta di aggiornamenti periodici di dati statistici. Anche quando riguardano un preciso progetto legislativo, i *Research Papers* si limitano a illustrare lo stato della regolazione nei settori oggetto dell'intervento, allegando una serie di informazioni e di dati statistici, senza proporre precise analisi sulle diverse alternative di *policy*. Le loro finalità sono dunque più informative che valutative. Comunque, tutte le ricerche prodotte sono pubbliche.

Le commissioni per l'esame delle proposte di legge, che dalla sessione 2006-2007 hanno cambiato il nome di *Standing Committees* in *General Committees*, hanno poi a disposizione, oltre alla tradizionale assistenza di tipo "legistico", uno staff tecnico: "Ogni commissione della Camera dei Comuni ha il suo proprio staff permanente costituito da funzionari generalisti, da specialisti e da amministrativi, oltre che da consulenti specialisti esterni che forniscono pareri specifici con le modalità e i tempi richiesti" (Parliament UK, 2009, p.1). Nel complesso delle commissioni, lo staff interno è costituito da 170 funzionari. Ogni commissione ha inoltre un suo budget per le consulenze esterne.

Committee Office Scrutiny Unit

Già a partire dal 1999, la superficialità dell'analisi parlamentare dei bilanci pubblici è stata identificata nei documenti ufficiali come una delle carenze più gravi dell'organizzazione del legislativo britannico: "L'analisi dei bilanci è una parte fondamentale dei doveri della Camera. Per troppo tempo la Camera ha disatteso il compito di dotarsi dei mezzi per adempiere a questo dovere in modo efficace, e ora deve essere più determinata" (Parliament UK, 2007)²².

Per questo, nel 2002 è stata istituita la *Scrutiny Unit*, con compiti analoghi al CBO del Congresso americano: una funzione non di *audit* e certificazione dei conti pubblici, compito che spetta al Nao (*vedi oltre*), ma di scrutinio e analisi.

L'obiettivo è garantire al Parlamento scelte consapevoli e informate nelle decisioni che hanno importanti risvolti finanziari, a partire dalla votazione del bilancio dello Stato.

La *Scrutiny Unit* interviene soprattutto nella fase del *pre-legislative scrutiny* o comunque in quella della valutazione delle conseguenze finanziarie dei provvedimenti sotto esame. "(La *Scrutiny Unit*) non svolge lavori per singoli membri della Camera e, salvo poche eccezioni, i suoi documenti non sono pubblici. Lavora per le commissioni, e i suoi prodotti in genere assumono la forma di note che sono incorporate nel lavoro stesso delle commissioni" (Parliament UK, 2009b).

Per quanto riguarda la sua organizzazione, oltre allo staff amministrativo, la *Scrutiny Unit* "è partita con uno staff abbastanza ridotto, e ha raggiunto le dimensioni previste - 10 specialisti e 7 membri dello staff - nel gennaio 2004" (Parliament UK, 2009c). Parte degli specialisti nell'analisi dei bilanci provengono dal *National Audit Office*, di cui parleremo tra breve. In diverse analisi ufficiali, viene spesso rimarcata la ristrettezza del personale rispetto agli ampi compiti dell'unità.

²² *Vedi anche* Committee of Public Accounts, Press Notice, *Improving financial scrutiny*, 3 July 2006.

Sulla base dell'esempio britannico, altri parlamenti del *Commonwealth* (Australia e Canada) hanno istituito propri *Parliamentary Budget Offices*. Uno dei risultati attesi dalla creazione di questo tipo di agenzie parlamentari è una forte pressione sui dipartimenti dell'amministrazione, fonte di quasi tutti i dati, perché rendano più chiare, leggibili e verificabili le loro informazioni di tipo finanziario.

Parliamentary Office of Science and Technology (POST)

A partire dal 1989, il Parlamento britannico ha una propria agenzia per pareri e analisi di *policy* su temi scientifici e tecnologici:

“Il POST è la fonte interna al Parlamento per un'analisi indipendente, bilanciata e accessibile dei problemi di *policy* collegati alla scienza e alla tecnologia. Il nostro obiettivo è rendere informato il dibattito parlamentare. Facciamo questo in diversi modi, quali:

- pubblicare delle 'POST note' (brevi aggiornamenti) e rapporti più lunghi. Entrambi sono incentrati su temi scientifici e tecnologici attuali e si propongono di anticipare le loro implicazioni di *policy* ad uso dei parlamentari;
- sostenere le commissioni permanenti, con pareri informali, spiegazioni orali, analisi di dati, papers informativi o ricerche di monitoraggio. Le commissioni possono interpellare il POST per queste consulenze a ogni stadio del loro lavoro;
- informare entrambi i rami del Parlamento sulle iniziative di dialogo pubblico nel campo della scienza e della tecnologia;
- organizzare discussioni per stimolare il dibattito su una vasta serie di problemi, con piccoli gruppi di lavoro o con estese conferenze;
- “scrutare l'orizzonte” per anticipare problemi scientifici e tecnologici che probabilmente avranno un impatto sulle politiche pubbliche.

Le 'POST note' sono gratuite e disponibili per tutti nella sezione Pubblicazioni del sito” (Parliament UK, 2009d).

“Dal novembre 2005, in collaborazione con quattro analoghe agenzie dei parlamenti danese, olandese, fiammingo e tedesco, il POST fornisce servizi per la valutazione all'Unità di Valutazione delle Opzioni per la Scienza e la Tecnologia del Parlamento Europeo” (Parliament UK, 2009e).

Le risorse umane del POST sono molto scarse, dato che i tecnici di ruolo sono solo sei. Il reclutamento avviene con inserzioni su riviste scientifiche. Lo scarso personale di ricerca è integrato da ricercatori junior compensati con borse di studio della durata di tre mesi.

1.5.4. Scozia

Il Parlamento scozzese è stato istituito nella sua forma attuale nel 1998, in seguito alla devoluzione di competenze dal governo centrale nei settori della sanità, dell'istruzione e della formazione professionale, del governo locale, dell'assistenza sociale, dell'edilizia pubblica, del turismo, dei porti, dell'agricoltura, della polizia e della protezione civile, dell'amministrazione della giustizia (White, Yonwin, 2004). Per molti versi, l'impianto istituzionale è stato progettato per rimediare ai problemi del “modello Westminster”, che negli ultimi decenni del secolo scorso andava mostrando tutti i suoi limiti. Fanno parte di queste correzioni:

- un sistema elettorale misto, in parte maggioritario e in parte proporzionale;
- il sistema monocamerale;
- il forte ruolo assegnato alle commissioni parlamentari.

Le commissioni possono nominare loro consulenti. La pagina *Register as a potential Committee Adviser* (Scottish Parliament, 2009) permette di presentare online le candidature.

Vale la pena notare che la creazione del nuovo sistema politico-istituzionale scozzese non è stata il mero recepimento di un pacchetto di funzioni dal governo centrale, ma è stata voluta e interpretata come una svolta storica nel ridisegno dei rapporti tra cittadini scozzesi e istituzioni.

Questo ambizioso proposito è infatti evidente nel documento, guida per la definizione del ruolo del Parlamento scozzese, il *Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament Shaping Scotland's Parliament* del 1998, laddove si enumerano i quattro principi chiave della nuova istituzione:

- “- il Parlamento scozzese deve incarnare e riflettere la condivisione del potere tra il popolo scozzese, i legislatori e l'esecutivo;
- l'esecutivo scozzese deve essere *accountable* al Parlamento e Parlamento e esecutivo devono essere *accountable* al popolo scozzese;
- il Parlamento scozzese deve essere accessibile, aperto, disponibile, e deve sviluppare procedure che rendano possibile un approccio partecipativo alle proposte, alla valutazione e all'esame delle politiche e delle leggi;
- il Parlamento scozzese nei suoi atti e nelle designazioni deve riconoscere l'esigenza di promuovere uguali opportunità per tutti”²³.

Questi quattro principi - il popolo scozzese come vero e proprio potere accanto al legislativo e all'esecutivo, accountability, partecipazione, pari opportunità - avrebbero dovuto ispirare l'organizzazione interna del Parlamento e delle sue strutture tecniche e amministrative, compreso lo *Scottish Parliament Information Centre*.

SPICe (Scottish Parliament Information Centre)

Lo *Scottish Parliament Information Centre* (SPICe) è l'agenzia che fornisce dati, indagini e documentazione al Parlamento scozzese. Lo SPICe è articolato in due comparti: Servizi Ricerca e Servizi Informazione. Quest'ultimo ufficio si occupa della documentazione legislativa tradizionale. Invece, il *Research Services*: “fornisce pareri e consulenze imparziali, accurate e tempestive, in genere nei settori oggetto della devoluzione, alle commissioni parlamentari, a singoli parlamentari, ai loro staff, agli altri funzionari parlamentari e alle commissioni di indagine istituite dalle commissioni” (Scottish Parliament, 2009b).

Quando viene istituito lo SPICe²⁴, le aspettative sono grandi. Fioriscono i

²³ Vedi i quattro principi-chiave indicati nel Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament, *Shaping Scotland's Parliament*, Presented to the Secretary of State for Scotland December 1998 (Scottish Parliament, 1998).

²⁴ Allo SPICe è stata dedicata la presentazione di Gloria Regonini “Valutazione e giudizio politico”, all'interno del Ciclo di seminari del Consiglio della Regione Lombardia “Dall'analisi delle leggi all'analisi delle politiche pubbliche”, Milano, 27 gennaio 2003.

primi esperimenti di e-democracy e il neonato Parlamento promette di utilizzare al massimo l'ICT per garantire trasparenza e informazioni tempestive ai cittadini.

Ma già nel 1999 un documento ufficiale del Governo scozzese, dal titolo *Guidance on Contacts with the Scottish Parliament Information Centre*, ridimensiona in modo molto netto le aspettative di apertura e trasparenza:

“I dipendenti pubblici devono avere ben chiara la loro collocazione costituzionale. Il Codice dell'amministrazione pubblica stabilisce chiaramente che il ruolo costituzionale ed effettivo dell'amministrazione pubblica è di assistere il governo in carica legalmente costituito - nel nostro caso, l'esecutivo scozzese - nella formulazione delle sue politiche. Si avrebbe una chiara violazione del codice se contemporaneamente i funzionari pubblici assistessero i partiti dell'opposizione, attraverso lo SPICe o con altri mezzi, nella formulazione o nello sviluppo delle loro politiche. Dunque, in ogni contatto diretto o indiretto con membri del Parlamento che non siano anche Ministri, i funzionari devono evitare suggerimenti o commenti sulle diverse opzioni di policy, o coinvolgimenti in dibattiti sui meriti delle politiche dell'Esecutivo; essi possono fornire solo informazioni o annotazioni basate sui meri fatti” (Scottish Government, 1999).

Seguono a questa secca puntualizzazione una serie di norme che hanno l'obiettivo di rendere più contorto e formale il percorso per l'acquisizione e la circolazione di informazioni da parte dello SPICe.

Oggi, questo servizio esplica le sue funzioni più sul versante della documentazione che su quello dell'*analysis/advice*.

“Lo SPICe ha il compito di fornire a tutti i membri del Parlamento e alle commissioni un diretto supporto nella ricerca su una vasta serie di settori. Quando il compito lo richiede, lo SPICe può commissionare a organizzazioni esterne specifiche parti della ricerca. La maggior parte del lavoro dello SPICe proviene dalle commissioni. Sono infatti le commissioni a sostenere il maggior peso della responsabilità di controllare le politiche, le leggi e le valutazioni del governo su problemi rilevanti” (Scottish Parliament, 2009c).

Anche in questo caso, le procedure per l'invio del curriculum e la registrazione come consulente di ricerca esterno sono su internet²⁵.

Secondo i dati raccolti dall'IReR con le interviste effettuate nell'estate del 2009 all'interno di questa ricerca, oltre al direttore fanno parte del *Research Service* 2 direttori di ricerca, che gestiscono l'intera struttura, e 23 ricercatori, organizzati in 5 teams, in base alle macroaree di competenza. La distribuzione per tipo di specializzazione vede 4 esperti in discipline giuridiche e/o contabili, 3 economisti, 16 sociologi, e 2 in altri campi. I prodotti forniti annualmente dallo SPICe hanno queste caratteristiche:

“Produciamo analisi della legislazione e documentazione per assistere le commissioni nelle loro indagini (65%). Forniamo anche ricerche per rispondere alle richieste di singoli parlamentari (25%) o per lo staff delle commissioni (10%) (...). Annualmente produciamo circa 100 approfondimenti per la legislazione e le indagini delle commissioni, e circa altrettante ricerche sulle petizioni presentate al Parlamento. Inoltre, produciamo un ampio numero di note riservate per le commissioni e forniamo circa 2000 risposte a richieste formali di singoli parlamentari: il numero delle risposte a richieste informali è invece molto più elevato” (IReR, 2009).

²⁵ Vedi Scottish Parliament, 2009f.

A differenza di quanto avviene nel CRS, la stragrande maggioranza delle ricerche ha corto respiro: il 98% delle indagini viene completato in meno di un mese. Il controllo compiuto su alcuni rapporti pubblici ha permesso di verificare la loro impostazione più informativa che analitica: vengono riportate le varie tesi senza prendere posizione; spesso sono incluse tavole sinottiche riassuntive dei dubbi e delle contestazioni suscitate dalle varie opzioni.

Un Parliamentary Budget Office?

Nel 2008, lo SPICe intraprende un'analisi delle procedure adottate nei principali paesi per l'esame parlamentare del bilancio pubblico, per ricavarne indicazioni operative²⁶. Nella successiva discussione nella Commissione Finanze, sono valutate varie alternative per migliorare l'incisività dell'esame da parte del parlamento, tra cui l'istituzione di un *Parliamentary Budget Office*, sul modello del CBO americano. Alcuni parlamentari esprimono il loro disaccordo, e non solo per i costi che la nuova struttura avrebbe:

“Non sono pregiudizialmente contrario a questa agenzia ma, a parte i costi, occorre pensare bene a ciò che potrebbe accadere. Come avviene in molte organizzazioni, anche questa svilupperebbe una vita sua propria e mirerebbe a giustificare la sua esistenza. Si espanderebbe e inizierebbe a guidare il processo (parlamentare), anziché essere guidata da esso” (Scottish Parliament, 2005).

In collegamento in videoconferenza con il *Virginia State Legislature* e con l'*Office of the Canadian Parliamentary Budget Officer*, i parlamentari cercano poi di raccogliere dirette informazioni sulle soluzioni adottate da altri legislativi. La decisione finale deve ancora essere adottata.

1.6. Accountability

Quello di *accountability*, per chi usa lingue neolatine, è un concetto oscuro, anche se il termine ha radici latine: infatti *accountability* deriva dal latino *accomptare*, una forma con prefisso da *computare*, che a sua volta deriva da *putare*²⁷. A sua volta, *putare* significa pensare, credere, stimare, reputare, giudicare. Tracce di questa famiglia lessicale rimangono in termini quali contabilità, ma anche imputato.

Le definizioni odierne del termine sono numerosissime. La più utilizzata, con riferimento alla valutazione in ambito istituzionale, fa riferimento a tre concetti costitutivi:

“A è *accountable* rispetto a B quando A è obbligato a informare B circa le azioni e le decisioni (passate o future) di A medesimo fornire giustificazioni circa tali azioni e decisioni subire punizioni in caso di eventuali condotte sbagliate” (Schedler, Diamond, Plattner, 1999)

²⁶ Vedi Scottish Parliament, 2009g.

²⁷ Oxford English Dictionary 2nd Ed.

Nelle istituzioni politiche, il termine *accountability* è in genere abbinato a tre diversi tipi di relazione:

- la relazione tra elettori ed eletti (talvolta definita *vertical accountability*);
- la relazione tra poteri dello stato, e soprattutto tra legislativo e esecutivo (*horizontal o executive accountability*);
- la relazione tra organi di direzione politica da un lato, e responsabili della gestione della macchina amministrativa dall'altro (*bureaucratic accountability*).

Negli ultimi anni, negli studi di organismi internazionali quali l'OCSE o la Banca Mondiale, si fa riferimento anche a una *accountability* sociale, per sottolineare il dovere dei governi di rispondere in modo continuativo alle domande che provengono dalla società civile: dalla stampa, dalle istituzioni di ricerca, dalle associazioni di cittadinanza attiva, oggi sempre più orientate a utilizzare il web come canale per sollecitare e ricevere informazioni, giustificazioni, valutazioni.

Sul piano teorico, un'interessante linea di ricerca riguarda il rapporto tra *accountability* elettorale, esercitata dai cittadini con il voto, e *executive accountability* realizzata attraverso il monitoraggio dell'attività dei governi da parte dei parlamenti o di agenzie indipendenti.

Sul fatto che l'*accountability* elettorale sia condizione necessaria perché si possa definire democratico un sistema politico, non ci sono discussioni.

Il problema è: l'*accountability* elettorale è anche condizione sufficiente?

Fino alla fine degli anni Settanta, la parte preponderante della ricerca politologica rispondeva più o meno esplicitamente: sì. A questa posizione davano per altro un sostegno indiretto le teorie economiche della democrazia, tanto nella versione di Schumpeter, quanto nelle versioni aggregate sotto il termine di *public choice*. La reale competizione tra i partiti per il voto era considerata in grado di produrre incentivi sufficienti per produrre un allineamento tra le scelte dei governi e le preferenze degli elettori.

Lo scenario cambia verso la fine degli anni Ottanta, per effetto di una serie di dinamiche:

- da un lato, l'*accountability* elettorale non si rivela in grado di bloccare le derive plebiscitarie o autoritarie di alcune democrazie, ad esempio in America Latina (Diamond, Morlino, 2005);
- con la caduta dei regimi comunisti dell'Est, l'opera di *institution building*, spesso realizzata con la consulenza di esperti statunitensi, portava in primo piano l'importanza del corretto disegno di agenzie terze, quali le banche centrali, le corti costituzionali e le *Supreme Audit Institution* (SAI);
- riflessioni analoghe emergono dopo il 2001, in seguito ai tentativi infruttuosi di esportare la democrazia in alcuni paesi islamici.

Più o meno negli stessi anni, le teorie economiche della democrazia individuavano una serie di limiti nell'*accountability* elettorale. Soprattutto grazie alle teorie principale-agente, venivano analizzate le asimmetrie informative e i

disallineamenti motivazionali capaci di aprire larghi squarci di inefficienza nel circuito elettori/eletti/implementatori delle politiche.

Una serie di tendenze in atto negli ultimi decenni hanno contribuito a rilanciare il tema dell'*accountability* democratica come rimedio rispetto alla perdita di trasparenza e di controllo prodotta da dinamiche con rilevanti effetti positivi, ma non prive di ombre, quali:

- le modificazioni introdotte nelle politiche pubbliche nazionali per effetto delle decisioni prese dagli organi dell'Unione Europea, spesso accusati di un deficit di democrazia;
- la devoluzione di competenze a governi subnazionali, senza tradizioni e competenze adeguate a garantire incisive verifiche;
- la tendenza ad affidare a enti non pubblici - imprese o associazioni del terzo settore - l'implementazione delle politiche o la fornitura di servizi, con l'effetto di rendere opache le modalità di spesa di una parte importante del denaro pubblico.

Per questi motivi, negli ultimi dieci anni il concetto di *accountability* è balzato ai primi posti dell'agenda delle riforme istituzionali e la sua definizione è divenuta più precisa e articolata:

“Perché si possa considerare una relazione sociale come una pratica di *accountability* (...) deve esserci un attore che fornisce informazioni sulla sua condotta a un qualche forum deve esserci anche una spiegazione e una giustificazione della condotta - non propaganda, o l'erogazione di informazioni o di istruzioni a un pubblico generico
la spiegazione deve essere diretta a uno specifico forum - non fornita in modo occasionale
l'attore deve sentirsi obbligato a farsi avanti - anziché considerare nella sua discrezionalità il fatto di fornire un qualche rendiconto deve esserci la possibilità di un dibattito e di un giudizio da parte del forum, con l'eventuale imposizione di sanzioni o premi, anche informali - anziché un monologo senza conseguenze” (Bovens, 2007, p. 452)

Rispetto all'operato degli esecutivi, il primo forum per la verifica dell'*accountability* è, appunto, il Parlamento.

1.6.1. Accountability democratica e ruolo dei legislativi

Nel 1800, il problema dell'*accountability* dell'operato degli esecutivi ha trovato collocazione sotto l'etichetta di *legislative oversight*, intendendo con questo termine l'insieme delle prerogative assegnate dalle costituzioni o dalle leggi ordinarie ai parlamenti, per permettere loro una supervisione dell'attività dei governi.

È importante sottolineare che i due più compiuti e sperimentati esempi di *legislative oversight* riguardano due paesi, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, nei quali il ruolo istituzionale del Parlamento è molto diverso.

Mentre nel primo caso è possibile, in termini teorici, pensare al Parlamento come al *principal* del governo, nel secondo caso l'*accountability* si inserisce invece in un disegno istituzionale incentrato sul concetto di *checks and balances*,

talvolta identificato con l'espressione *horizontal accountability*.

La ricerca citata (Regonini, 2009) ha messo in evidenza alcuni dati:

- le differenze istituzionali 'hard' non hanno un ruolo determinante nel condizionare l'effettiva capacità dei parlamenti di sottoporre gli esecutivi a relazioni di *accountability*;
- A contare sono invece:
 - una teoria forte dell'*oversight* parlamentare, sostenuta, riaggiustata e rilanciata in passaggi chiave per la ridefinizione delle funzioni dell'esecutivo;
 - un *watchdog* autonomo ma saldamente ancorato al legislativo;
 - un credibile interlocutore dal lato dell'esecutivo;
 - il *know-how* per riempire di contenuti le funzioni scritte sulla carta, con prodotti di elevata salienza e affidabilità.

1. Una teoria forte del *legislative oversight*

A riprova del peso di questa variabile, bastino per tutti queste citazioni di due grandi studiosi delle istituzioni parlamentari, il primo inglese e il secondo americano:

"... il compito proprio di un'assemblea rappresentativa è di sorvegliare e controllare il governo; di gettare la luce della pubblicità sui suoi atti; di esigere una piena presentazione e giustificazione di tutti quegli atti che si possano considerare opinabili..."(Mill, p. 104)
"Importante tanto quanto la funzione legislativa è la sorveglianza vigile sull'amministrazione. È dovere proprio di un'istituzione rappresentativa guardare in modo diligente dentro a ogni atto del governo e parlare molto di quel che vede. Questo significa essere gli occhi, la voce e l'incarnazione della saggezza e della volontà dei suoi elettori. La funzione informativa del Congresso deve essere anteposta persino alla sua funzione legislativa. La ragione non sta solo nel fatto che un'amministrazione sotto discussione ed esame è l'unica amministrazione limpida e efficiente. Oltre a questo, sta il fatto che l'unico popolo che davvero si autogoverna è quello che mette sotto discussione ed esame la sua amministrazione" (Wilson, 1885, p. 297)

L'idea che sta alla base del *legislative oversight* è semplice: per essere credibile, l'attività di controllo deve essere esercitata da un organo che sia:

- totalmente indipendente dall'esecutivo, perché non si chiede all'oste se il vino è buono;
- il più possibile vicino alla totalità dei rappresentanti dei cittadini votanti-contribuenti, perché se è vero che il governo rappresenta la maggioranza che lo ha votato, i soldi che spende sono di tutti, anche di chi non lo ha votato.

Per aiutare i parlamentari a esercitare concretamente il loro diritto di *oversight*, nel 2007 nel Congresso degli Stati Uniti il CRS ha preparato un manuale, *Congressional Oversight Manual* (Federation of American Scientists, 2007), con una precisa analisi di tutti gli aspetti di questa funzione e con dettagliate istruzioni, anche procedurali, per metterla in atto.

2. *Un watchdog autonomo ma saldamente ancorato al legislativo*

Le *Supreme Audit Institution (SAI)*, cioè gli organi che nei diversi paesi vagliano e certificano i conti pubblici, possono essere sommariamente aggregate intorno a due modelli: quello europeo continentale delle Corti dei Conti, cui appartiene il caso italiano, e quello angloamericano basato sulla figura del *Comptroller (o Auditor) General*.

Anche se le Corti dei Conti riferiscono periodicamente ai parlamenti, tuttavia, essendo magistrature indipendenti, non hanno con il potere legislativo la continuità di relazioni che hanno invece i *Comptroller General*. Questi ultimi sono infatti delegati cui il parlamento affida la funzione di “cani da guardia” a protezione delle risorse pubbliche, contro il rischio di condotte scorrette da parte dell’esecutivo. Questo rapporto fiduciario comporta una più netta autonomia rispetto al governo e un forte raccordo con il legislativo, esercitato o attraverso una commissione ad hoc, che in genere prende il nome di *Public Account Committee (PAC)*, o attraverso quella, tra le commissioni permanenti, con più dirette competenze sul funzionamento della macchina amministrativa²⁸.

3. *Un credibile interlocutore dal lato dell’esecutivo*

L’*accountability* garantita dal legislativo rispetto all’operato dell’esecutivo presuppone ovviamente un sistema istituzionale basato sulla divisione dei poteri, dove la facoltà di autorizzare le tasse e le spese è assegnata all’assemblea rappresentativa: *no taxation without representation*, secondo lo slogan coniato nel 1765 dai coloni americani contro il dominio britannico.

Le principali organizzazioni internazionali considerano la disponibilità dei governi a dare conto delle loro scelte secondo le modalità stabilite dai legislativi come un indicatore importante dell’effettivo grado di democrazia di un sistema politico (Pelizzo, Stapenhurst, Olson, 2008).

4. *Il know-how per riempire di contenuti le funzioni scritte sulla carta*

In tutte le democrazie, la prima forma di *legislative oversight* ha riguardato la correttezza dei flussi finanziari in entrata e in uscita dalle casse dello Stato.

Mentre in alcuni paesi, tra cui l’Italia, questo campo costituisce ancora oggi la parte più importante dell’attività delle Corti dei Conti, nei paesi angloamericani questa funzione originaria è evoluta, arrivando a comprendere non solo e non tanto questioni di legittimità formale, quanto soprattutto questioni di valore sostanziale circa gli interventi dei governi: i soldi dei contribuenti, oltre ad essere spesi in modo corretto, sono anche spesi bene?

Per rispondere a questa domanda, i *watchdogs* hanno importato e sviluppato metodi di valutazione che prendono nomi quali *program (o project) evaluation*, *performance assessment (o review)*, e che hanno come obiettivo la formulazione di un giudizio sull’operato dei governi, alla luce di parametri quali l’efficienza, l’efficacia, l’equità, l’appropriatezza, la sostenibilità ambientale...

²⁸ Un’ampia descrizione delle funzioni di queste agenzie è contenuta nella presentazione di G. Regonini “Quando il legislatore diventa curioso: un’analisi comparata”, Consiglio regionale della Lombardia, Milano, 22 Febbraio 2002.

Questo tipo di valutazione è considerato completamente diverso rispetto alla valutazione che precede il disegno di una politica o di un programma, se:

- alla maggioranza parlamentare spetta di diritto la scelta degli obiettivi da perseguire con la legislazione
- all'esecutivo spetta di diritto la scelta delle modalità per mettere in opera queste decisioni

È, invece, alla totalità del Parlamento, maggioranza e minoranza, che spetta la verifica degli effettivi risultati conseguiti dall'operato dell'esecutivo. Con una metafora spesso adottata, se è vero che siamo tutti sulla stessa barca, spetta alla maggioranza decidere dove andare, spetta all'esecutivo decidere con quale rotta, ma poi spetta a tutti i passeggeri sapere dove siamo davvero finiti, e con quale insieme di costi e benefici.

In questo contesto, l'*accountability* non è più soltanto questione di competenze contabili per la certificazione dei bilanci, ma è un compito che richiede l'ampia disponibilità di conoscenze specializzate, in grado di congiungere una solida preparazione metodologica con una approfondita conoscenza sostantiva dei settori di *policy* che si vanno a valutare: istruzione, sanità, previdenza, etc.

A giudicare dalle comparazioni internazionali, i risultati non mancano: in una recente ricerca sulla governance nei trenta paesi dell'OCSE, nella parte relativa all'incisività delle diverse *Supreme Audit Institution*, Stati Uniti e Gran Bretagna ottengono, con altri paesi, il punteggio pieno. L'Italia si colloca invece al ventiquattresimo posto, con un punteggio notevolmente al di sotto della media dei trenta paesi considerati (Bertelsmann, 2009).

1.6.2. Stati Uniti: Congresso federale

Government Accountability Office (GAO)

Il *Government Accountability Office* (GAO) è il *watchdog* del Congresso americano, al quale fornisce un'ampia gamma di indagini, che comprendono valutazioni, controlli, analisi, indagini, pareri. Il potere investigativo, che al momento dell'istituzione del GAO, nel 1921, costituiva la sua principale missione, oggi è stato affiancato da una vasta serie di compiti di ricerca e valutazione, che gli permettono di sottoporre ad esame ogni aspetto dell'intervento pubblico federale.

“Durante gli anni Settanta, il GAO divenne più esplicitamente un produttore di *policy analysis*, in parte per rispondere al più deciso ruolo del governo federale nelle politiche sociali, ma anche su richiesta di un Congresso che cercava di controbilanciare un esecutivo più forte. Il *Legislative Reorganization Act* del 1970 indirizzava il GAO a intraprendere la valutazione dei programmi e l'analisi costi-benefici; il *Budget and Impoundment Control Act* del 1974 sollecitava un suo ruolo ancora più grande nella valutazione dei programmi, prevedendo il supporto alle commissioni per lo sviluppo di criteri di valutazione da inserire nelle leggi” (Weimer, 2005, p. 136).

Il GAO definisce in questo modo la sua funzione:

“La nostra missione è sostenere il Congresso nell’adempimento delle sue responsabilità costituzionali e aiutare a migliorare le prestazioni e a garantire l’*accountability* del governo federale, a vantaggio del popolo americano. Noi forniamo al Congresso informazioni tempestive che sono obiettive, basate sui fatti, non di parte, non ideologiche, oneste e bilanciate. I nostri valori fondamentali - *accountability*, integrità, affidabilità - sono riflessi in tutte le attività che svolgiamo. Noi operiamo nel rispetto di rigorosi standard professionali per quanto riguarda la valutazione e la revisione (del nostro lavoro, n.d.r.); tutti i fatti e le analisi dei nostri prodotti sono severamente e accuratamente vagliati” (GAO , 2009a).

Prodotti

I suoi dettagliati rapporti toccano temi centrali nel dibattito politico. Tra i più recenti, citiamo:

- l’efficacia delle norme per il controllo dell’immigrazione e il modo in cui le competenti agenzie le implementano;
- le lacune nel controllo degli ausili medicali da parte della *Food and Drug Administration*, dopo una richiesta avanzata al Congresso da parte di alcuni scienziati;
- le spese per la ricostruzione in Iraq²⁹;
- i costi delle assicurazioni sanitarie private.

Ogni rapporto, pubblicato sul web, anche in versione “accessibile”, prevede, oltre al testo vero e proprio, un sommario, una pagina con gli spunti fondamentali, e le raccomandazioni conclusive. Le domande cui rispondono le indagini sono descritte in questo modo da due studiosi:

“Il programma federale sta conseguendo i risultati desiderati, oppure occorrono cambiamenti nelle politiche del governo o nel loro management?
Ci sono modi migliori per raggiungere gli obiettivi di un programma federale a costi più bassi?
Il programma federale viene portato avanti nel rispetto delle leggi e delle regolazioni e i dati forniti al Congresso sono accurati?
Esistono opportunità per eliminare sprechi e usi inefficienti di fondi pubblici?
I fondi sono spesi in modo corretto e la loro rendicontazione è accurata?” (CRS, 2007).

Sia nel 2007 sia nel 2008 il GAO ha ricevuto oltre 1200 richieste di studi e valutazioni. Le raccomandazioni inviate a parti dell’amministrazione sono state 1782. Da una verifica continuamente aggiornata dallo stesso GAO circa l’esito delle raccomandazioni fatte cinque anni prima, risulta che nell’83% dei casi i destinatari si sono adeguati alle sue richieste.

²⁹ La diversità di valutazioni rispetto all’esecutivo è evidente da questi brani di un rapporto sulla strategia del governo in Iraq: “I Dipartimenti di Stato e della Difesa non approvano le nostre raccomandazioni per lo sviluppo di un piano strategico aggiornato per l’Iraq (...). Noi confermiamo la nostra raccomandazione, data l’importanza dell’impegno bellico per l’interesse della nostra sicurezza nazionale, data la spesa di miliardi di dollari per i programmi militari e civili in Iraq, e dato lo spingimento di almeno 140.000 soldati.”(GAO, 2008).

Organizzazione

“L’agenzia è presieduta dal Comptroller General, nominato per un mandato di 15 anni. La lunghezza dell’incarico del Comptroller General dà al GAO una continuità di guida che è rara nel settore pubblico.

Inoltre la nostra indipendenza come agenzia è salvaguardata dal fatto che il nostro organico è costituito da personale di carriera reclutato in base alle loro conoscenze, competenze e capacità. Il nostro staff include economisti, scienziati sociali, revisori dei conti, analisti di politiche pubbliche, legali, esperti di computer e specialisti in settori che vanno dalla politica estera ai servizi sanitari” (GAO, 2009b).

Per il GAO lavorano circa 3.150 dipendenti, distribuiti in 13 aree:

- Management per gli acquisti e le forniture;
- Ricerca applicata e metodi;
- Preparazione e management per la difesa;
- Istruzione, lavoro e sicurezza del reddito;
- Management finanziario e assicurazioni;
- Mercati finanziari e investimenti delle banche locali;
- Sanità;
- Sicurezza interna e giustizia;
- Tecnologie dell’informazione;
- Affari internazionali e commercio;
- Risorse naturali e ambiente;
- Infrastrutture;
- Questioni strategiche (GAO, 2009c).

Questo fa del GAO la più grande e autorevole organizzazione per la ricerca valutativa del paese e, quindi, del mondo.

Il budget è di oltre 500 milioni di dollari. Secondo quanto il GAO dichiara, grazie al suo lavoro i contribuenti hanno risparmiato nel 2008 58 miliardi di dollari, con un ritorno di 114 dollari per ogni dollaro investito nel GAO.

Ovviamente, di tutti i posti vacanti è data notizia su una pagina web, da cui è possibile inviare curricula e moduli.

Il collegamento con il Congresso avviene soprattutto attraverso le due commissioni permanenti che nei rispettivi rami hanno competenza sull’amministrazione pubblica:

- the *Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*;
- the *House Committee on Oversight and Government Reform*.

È a queste commissioni che tocca il compito di indirizzare il lavoro del GAO e valutarne la rispondenza alle priorità delle assemblee.

Ma i contatti sono continui anche con le altre commissioni, soprattutto nel lavoro di valutazione nelle diverse aree di *policy*.

L’accuratezza e l’imparzialità delle ricerche svolte dal GAO sono verificate periodicamente sottoponendo un campione casuale di rapporti a centri

internazionali specializzati nella valutazione delle politiche e delle performance delle amministrazioni. Anche i risultati di questi *audit* esterni sono pubblici.

1.6.3. Stati Uniti: parlamenti dei singoli stati

Nel processo di istituzionalizzazione del potere legislativo nei singoli stati dell'Unione, un posto importante è occupato dal rafforzamento delle funzioni di *oversight* sull'operato del governo, attraverso la creazione di organismi che in molti casi ricalcano in piccolo il modello del GAO.

“Queste strutture stabiliscono se le agenzie statali stanno adempiendo ai loro compiti istituzionali; identificano le inefficienze operative e le ridondanti duplicazioni di funzioni e propongono cambiamenti normativi. Conducono quelle analisi approfondite che i legislatori non hanno ricevuto dalle fonti governative. E identificano i margini per miglioramenti e per potenziali risparmi” (Oppaga State, 2009).

La tipica presentazione dell'attività di questi organismi contiene una stima dei risparmi che le loro valutazioni e le conseguenti raccomandazioni hanno consentito di ottenere dalle amministrazioni valutate.

In genere esiste una commissione interna all'assemblea legislativa che indica quali programmi o quali organizzazioni pubbliche sottoporre a valutazione, e che poi riceve e valuta i rapporti prodotti. Ma i *watchdogs* dei parlamenti godono di una qualche autonomia nella scelta dei programmi da analizzare.

Nella disseminazione e nel coordinamento di queste pratiche ha giocato una parte importante la *National Legislative Program Evaluation Society* (NLPES), una delle sezioni della *National Conference of State Legislatures* (NCSL), che raggruppa i tecnici impegnati nella *program evaluation* o nel *performance auditing* per le assemblee legislative dei singoli stati. “NLPES began in 1974 as a unit of the Governmental Research Association and then joined NCSL as a staff section in 1975³⁰” (NCSL, 2009a).

L'attività di queste associazioni è molto intensa. I seminari e le altre iniziative formative sono disponibili online in versione multimediale. Questa presenza sul web ha permesso di superare la crisi finanziaria dell'ultimo anno e di mantenere solidi legami con le agenzie affiliate, nonostante molti parlamenti abbiano tagliato o abolito le spese di viaggio per i loro staff.

Periodicamente, a partire dal 2000, la *National Legislative Program Evaluation Society* conduce un'indagine tra tutti i legislativi degli stati americani, per monitorare il grado di sviluppo delle agenzie che fanno da *watchdogs*, esclusivamente o almeno parzialmente sotto la direzione dei congressi statali.

L'ultima, condotta nel 2008, ha per titolo *Ensuring the public trust 2008. Program Policy Evaluation's Role in Serving State Legislatures* (Oppaga State, 2008).

Da questa indagine risulta che la gran parte del lavoro di queste agenzie è

³⁰ “NLPES ha avuto inizio nel 1974 come unità del Governmental Research Association e poi è divenuto, nel 1975, una sezione di staff del NCSL” (NCSL, 2009).

dedicata alla *program evaluation*.

“Le agenzie svolgono varie attività. Offices Conduct a Variety of Activities. Conducono:

- controlli/valutazione di programmi/analisi di politiche: 90%
- revisioni finanziarie/verifiche sul rispetto delle norme: 46%
- brevi ricerche sulle politiche per singoli parlamentari o per le commissioni: 39%
- indagini: 24%
- *sunset review*³¹: 22%
- misure di performance/verifiche dei dati: 22%
- note fiscali 15%
- drafting di proposte di legge 10%
- accertamenti in vista della discussione delle nomine che devono essere confermate dai legislativi: 2%
- altro: 34%”³² (National Legislative Program Evaluation Society, 2008, p. 6)

È interessante notare che la stragrande maggioranza (81%) di queste agenzie prevede per i suoi funzionari il divieto di partecipare attivamente alla vita politica, sia candidandosi, sia sostenendo un partito politico (Oppaga State, 2008).

Arizona

Avviato nel 1978, il sistema di *accountability* dell’Arizona ricalca abbastanza da vicino quello federale: un *Auditor General* (cfr *Comptroller General*), che ha come braccio operativo un *Office of the Auditor General* (cfr. GAO). La differenza è data dal fatto che il raccordo con il parlamento è garantito da una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Audit Committee* (JLAC).

L’*Auditor General* rimane in carica per 5 anni. Il suo ufficio ha circa 200 addetti. Le sue competenze, che rispecchiano quelle previste per tutti gli stati dell’Unione, comprendono il controllo degli enti statali e locali, delle università pubbliche, dei college e delle scuole.

Accanto alla tradizionale sezione che si occupa di *audit* finanziario, esiste una *Performance Audit Division*, che nel 2008 era composta da 44 ricercatori, con il compito di condurre:

- valutazione dei programmi, “per verificare l’efficacia di un programma e valutare se sono raggiunti i risultati attesi”
- Controlli delle performance, “per stabilire se un’agenzia sta perseguendo gli obiettivi stabiliti dal legislativo e se sta gestendo le sue risorse in modo efficace, economico, efficiente” (State of Arizona Office of the Auditor General, 2005).

La sunset review

Una terza importante funzione della *Performance Audit Division* è lo svolgimento delle cosiddette *sunset review*. Negli Stati Uniti, molte leggi e molte strutture amministrative hanno una data di scadenza, stabilita al momento stesso della loro approvazione. Le “verifiche al tramonto” sono le valutazioni avviate in prossimità di tali scadenze, per esaminare quali effetti hanno davvero prodotto gli interventi.

³¹ Vedi infra paragrafo 1.6.3. per la definizione di queste verifiche.

³² Le risposte riguardano 41 stati. Era prevista più di una risposta.

Dal loro esito dipende la proroga della loro data di scadenza o la loro abolizione. Questo sistema, che coinvolge la quasi totalità delle strutture, dei programmi e degli enti dello stato, mira dunque ad accertare se la loro esistenza abbia ancora un senso o no. I risultati di questi accertamenti, programmati con largo anticipo, sono portati all'attenzione di una commissione bicamerale, che ha davanti queste tre alternative:

- autorizzare la continuazione dello status quo
- procedere a modifiche
- porre fine al programma o all'agenzia sotto esame.

“In Arizona, il processo delle “verifiche al tramonto” richiede che il legislativo controlli periodicamente le finalità e le funzioni delle agenzie dello stato, per stabilire se occorre la loro continuazione o una revisione, un consolidamento o la chiusura. Le ‘verifiche al tramonto’ sono basate su accertamenti condotti dall’*Office of the Auditor General* (OAG) o da un *Committee of Reference* (COR). Dopo la revisione, viene tenuta una seduta pubblica del COR per discutere il referto e ascoltare testimonianze dai funzionari dell'agenzia e dal pubblico” (Handbook on Arizona's Sunset & Sunrise Review, Forty-ninth Legislature, 2009-2010).

Competenze

L'incarico di lavoro-tipo viene riassunto in questi termini:

“A seconda della dimensione dell'agenzia sotto esame o della complessità dei problemi trattati, un controllo completo può prendere dai 6 ai 9 mesi. Durante i controlli, si fanno interviste allo staff dell'agenzia circa le loro operazioni, si comparano agenzie simili in altri stati per capire quali sono le pratiche migliori, si verificano e si analizzano i dati dell'agenzia o si costruisce un database sulla base dei loro documenti, si riassumono relazioni e notizie che riguardano l'agenzia o l'amministrazione sotto valutazione. Si usano una varietà di tecniche di ricerca e di analisi, e si seguono le istruzioni fornite dall'OAG sullo stile delle relazioni scritte” (State of Arizona Office of the Auditor General, 2005).

Le competenze richieste dalla *Performance Audit Division* sono descritte in questo modo:

“Chi vuole lavorare qui deve avere una laurea e almeno un anno di esperienza in: verifiche delle *performance*, valutazione dei programmi, controlli finanziari, management o analisi delle politiche, o settori affini; oppure deve avere un master o un titolo superiore in campi che riguardano competenze analitiche nella ricerca o nell'organizzazione dei dati” (State of Arizona Office of the Auditor General, 2005).

Per garantire l'imparzialità e la qualità dei prodotti, ogni tre anni viene affidata ad esterni una *peer review*.

Wisconsin

L'agenzia corrispondente al GAO nel Parlamento del Wisconsin è il *Legislative Audit Bureau* (LAB)

“Il *Legislative Audit Bureau* è un'agenzia non partitica a servizio del legislativo creata per affiancare il legislativo nell'effettivo esercizio dell'*oversight* sul funzionamento degli enti statali. Il *Bureau* svolge in modo obiettivo controlli e valutazioni delle operazioni delle agenzie

statali per garantire che le transazioni finanziarie siano state fatte in modo legale e appropriato, e per accertare che i programmi siano gestiti in modo efficace, efficiente e in accordo con le politiche del legislativo e del governatore. I risultati di queste valutazioni sono trasmessi al legislativo, accompagnati da raccomandazioni per migliorare il funzionamento delle agenzie.

Il *Legislative Audit Bureau* è stato istituito nel 1965 dalla legge 'Chapter 659' (...). Il direttore del LAB è garante dei conti dello Stato (*State Auditor*) ed è nominato dalla commissione bicamerale sull'organizzazione del legislativo. A sua volta, lo *State Auditor* nomina i membri del suo staff, scegliendoli al di fuori dei funzionari di ruolo dell'amministrazione" (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009).

Il Joint Legislative Audit Committee

Destinatario delle indagini del LAB è il *Joint Legislative Audit Committee*, che esamina i rapporti dell'agenzia e avvia eventuali iniziative legislative per mettere in atto le raccomandazioni che il LAB può formulare. Dato che anche il Parlamento del Wisconsin è un organo bicamerale, il *Joint Legislative Audit Committee* comprende rappresentanti dei due rami. Le sedute della Commissione possono essere ascoltate sul web. (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009).

Prodotti

Il LAB è organizzato per fornire due linee di prodotti: l'*audit* finanziario per la certificazione dei conti pubblici, che impiega circa due terzi dello staff, e la *program evaluation*, svolta dal terzo rimanente (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009). La *Financial Audit Division* svolge verifiche sui conti delle amministrazioni, delle agenzie e degli schemi assicurativi pubblici, secondo gli standard richiesti ai *Certified Public Accountants*. Anche in questo caso, più interessante per la nostra ricerca è la seconda sezione, la *Program Evaluation Division*, istituita nel 1979.

"I compiti della Divisione per la valutazione dei programmi includono:

- l'esame delle performance e dei risultati dei programmi delle amministrazioni statali, sotto la guida della commissione bicamerale;
- l'avvio autonomo della valutazione delle prestazioni di un programma quando vengono individuati dei settori problematici;
- l'esame di ogni contea, città, comune, villaggio o distretto scolastico, sotto la direzione della commissione bicamerale³³;
- diffusione delle informazioni che riguardano il controllo delle prestazioni" (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009).

Per questa divisione nel 2008 lavoravano 29 esperti. Le professionalità richieste nella pagina web dedicata alle opportunità di lavoro sono descritte in questo modo: "Le competenze sono quelle tipiche acquisite con lauree in settori quali politiche pubbliche, amministrazione pubblica, scienza politica, economia, economia aziendale, pianificazione urbana e regionale e giurisprudenza" (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009).

Nella prima fase della loro circolazione, i rapporti sono riservati: ma, una volta

³³ La Divisione cura anche la *Best practices review* dei governi locali.

approvati, diventano pubblici. Per i cittadini è possibile tenersi informati via podcast, RSS o email.

Florida

Il caso della Florida è particolarmente interessante per due motivi. Innanzi tutto, per la solenne affermazione della competenza del legislativo nella verifica del funzionamento dei programmi. Dal 1969, con la *Declaration of Policy* che fa da premessa all'*Executive Reorganization Act*, la separazione tra potere legislativo e potere esecutivo è definita in questi termini:

“Il potere legislativo ha l’ampia finalità di determinare le politiche e i programmi e di verificare il funzionamento dei programmi: Il potere esecutivo ha la finalità di eseguire i programmi e le politiche adottate dal Legislativo e di formulare raccomandazioni di *policy* al Legislativo” (Oppaga State, 2009).

In secondo luogo, questo stato è interessante perché ha assegnato a due diversi organismi le due principali componenti dell'*oversight* legislativo:

- quella più tradizionale, di *audit* della spesa pubblica, continua a fare capo all'*Auditor General* e al suo ufficio;
- quella più innovativa di *program evaluation* e di *performance review*, è assegnata al *Legislature’s Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA).

Secondo una recente e autorevole indagine della *National Conference of State Legislatures* (2008), la scelta di assegnare queste due funzioni a due diversi enti, e non solo a due diverse sezioni dello stesso ente, è stata adottata da circa un terzo degli stati americani, mentre circa la metà continua ad attribuire entrambe agli uffici degli *Auditor General*.

Auditor General (AG)

Anche in Florida, la funzione di *financial audit* si sviluppa attraverso la solita catena che prevede:

- una commissione bicamerale - il *Joint Legislative Auditing Committee* - che designa l'*Auditor General*, ne indirizza l’attività e ne raccoglie i risultati;
- l'*Auditor General*, che adempie ai suoi compiti attraverso un Ufficio posto alle sue dirette dipendenze.

Da alcuni anni, all'*Auditor General* è stato attribuito il preciso incarico di controllare anche le spese e le attività collegate all’ICT, con uno staff specificamente preparato per questo tipo di verifica. In effetti quello degli investimenti in ICT è un settore in crescente espansione, spesso al di fuori di chiari criteri di trasparenza.

In generale,

“I controlli sono fatti per verificare che: le risorse siano rendicontate correttamente; i funzionari pubblici rispettino le leggi, le norme, i regolamenti e gli altri vincoli legali; siano istituiti controlli interni appropriati ed efficaci sul funzionamento degli enti; il patrimonio sia adeguatamente salvaguardato” (State of Florida, Auditor General, 2009).

Anche in questo caso, i rapporti sono sottoposti a *referees* esterni che certificano la loro correttezza e l'imparzialità.

OPPAGA

Nel 1994, il Parlamento della Florida, da un lato ha confermato all'*Auditor General* i compiti di *financial auditing* e sancito il suo status di autorità terza; dall'altro ha staccato da questo organo la parte più dinamica e innovativa del *legislative oversight*, la *program evaluation* e la *performance review*, e l'ha attribuita a una nuova struttura, il *Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA), cui ha affidato anche, come dice il nome stesso, compiti di *policy analysis* del tipo di quelli che nel Congresso federale svolge il CRS:

“La missione dell'OPPAGA è affiancare il Legislativo della Florida fornendogli ricerche valutative e analisi obiettive per promuovere l'*accountability* del governo e un uso efficiente e efficace delle risorse pubbliche (...). Le ricerche condotte dall'OPPAGA si attengono agli standard stabiliti dal *The Program Evaluation Standards, 2nd Edition*, formulati dal *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*³⁴ e pubblicati da SAGE (...).OPPAGA usa questi standard per garantire la qualità, l'utilità e la tempestività di tutti i suoi prodotti pubblici” (OPPAGA State, 2009).

L'OPPAGA ha uno staff di circa 70 ricercatori. Il lavoro all'interno dell'agenzia è descritto in questo modo:

“Assistere e rendere pareri davanti alle commissioni parlamentari. I rami del Parlamento della Florida tengono sessioni ogni anno da ottobre a maggio; gli analisti regolarmente partecipano alle riunioni delle commissioni per capire quali sono i temi che interessano o preoccupano i loro membri e per presentare le nostre ricerche.

Incontrare i singoli parlamentari e i loro staff per identificare i problemi di loro interesse. Dato che noi lavoriamo per il Legislativo, una parte importante di ogni progetto di ricerca consiste nell'approfondire con i richiedenti gli aspetti che devono essere esplorati e le domande a cui si deve dare una risposta.

Condurre ricerche tempestive, intelligenti e accurate su una vasta serie di temi. Siamo specialisti nelle ricerche e raccogliamo dati da sistemi informativi, da internet o direttamente.

Viaggiare attraverso lo stato per verificare come funzionano i programmi e per intervistare i funzionari delle agenzie e i loro *stakeholders*. Gli analisti dell'OPPAGA incontrano gli *stakeholders* sui diversi fronti di un problema, compresi i consumatori, i dipendenti delle agenzie statali, i fornitori e gli esperti nazionali. Siamo pensatori senza pregiudizi e indipendenti che scavano dentro a ogni programma per capire a fondo come funziona.

Analizzare dati complessi e disparati usando metodologie sofisticate. Analizziamo dati qualitativi e quantitativi usando una varietà di tecniche per esplorare fattori quali le recidive, gli effetti dei test standardizzati sulle scuole, le relazioni tra salute e servizi di comunità per gli anziani, il livello dei contributi alle assicurazioni sanitarie.

³⁴ “Il *Joint Committee*, creato nel 1975, è una coalizione delle maggiori associazioni professionali che intendono tutelare la qualità della valutazione. Il *Joint Committee* ha sede presso il *Center for Evaluation and Assessment*, dell'Università dell'Iowa vedi <http://www.jcsee.org/about>.

Sviluppare politiche e strategie fiscali per migliorare il governo. Un aspetto chiave del nostro lavoro è sviluppare alternative di *policy* per aiutare il Legislativo a risolvere problemi ricorrenti e a far fronte a crisi inedite.

Produrre ricerche di grande impatto e raccomandazioni per rendere il governo migliore, più veloce e più economico. Lavoriamo con l'idea che sia urgente fornire informazioni obiettive, chiare e sicure per aiutare i parlamentari a trovare il modo di rendere il governo migliore, più veloce e più economico” (Oppaga State, 2009).

Il modello Florida ha avuto molti riconoscimenti a livello nazionale, ed è additato quale esempio dalla *National Legislative Program Evaluation Society*.

L'intero ciclo di policy

Le funzioni dell'OPPAGA oggi vanno ben al di là della valutazione post-legislativa, per assumere compiti di *policy analysis* pre-legislativa, in qualche modo raggruppando in un'unica agenzia le funzioni del GAO e del CRS. Date le competenze statali, l'OPPAGA è organizzato in cinque aree di *policy*: giustizia penale; istruzione; governo generale; sanità e servizi sociali; ambiente, sviluppo economico e trasporti. Ad esse è affidata l'elaborazione dei seguenti prodotti.

I rapporti

L'OPPAGA produce ogni anno diverse decine di rapporti, oltre a circa 160 memoranda con un taglio più agile. Tutti i rapporti, di un formato molto leggibile, sono pubblicati online.

Le raccomandazioni

Alla fine di ogni anno, l'OPPAGA invia ai presidenti dei due rami del parlamento un elenco ragionato di tutte le misure che potrebbero essere adottate nei diversi settori di *policy*, con una breve sintesi degli interventi possibili, la quantificazione dei relativi risparmi, e il rinvio alla documentazione raccolta durante l'anno: “Se il Parlamento intende seguire queste opzioni, siamo felici di lavorare con le commissioni o con i singoli per stendere le bozze dei progetti di legge per implementare le nostre raccomandazioni” (OPPAGA State, 2008).

Dai dati forniti dallo stesso OPPAGA, circa il 70% delle sue raccomandazioni sono raccolte o direttamente dalle amministrazioni, se è nella loro facoltà adeguarsi ad esse, o dal Parlamento, se sono necessari o opportuni degli interventi legislativi.

I Government Program Summaries

Negli ultimi anni, l'OPPAGA ha sviluppato e meglio strutturato la funzione di informazione e di monitoraggio pubblico dei risultati di centinaia di programmi gestiti dal governo della Florida, alimentando uno straordinario database su internet, consultabile sia dai membri delle istituzioni, sia dal pubblico.

Le schede compilate per ciascun programma, o per più programmi collegati, prevedono sezioni di questo tipo:

- Qual è la finalità del programma?
- Quali altri programmi sono in atto sullo stesso tema?
- Com'è strutturato il programma?

- Come è organizzato il sistema a livello locale?
- Quanti destinatari accedono al programma?
- Com'è finanziato il programma?
- Quali sono i principali risultati?
- Quali sono i problemi generali?
- Dove si possono trovare più informazioni?
- Quali sono le norme pertinenti?
- A chi si può chiedere un aiuto (nomi, cognomi, numeri di telefono, indirizzi email)?

Il rapporto con i politici

Indirizzare il lavoro dell'OPPAGA e garantire un rapporto positivo con i due rami del Parlamento è compito del *Joint Legislative Auditing Committee*. Ma le relazioni con i politici non sono sempre idilliache, come dichiara nell'intervista *Una vita da watchdog* il direttore dell'OPPAGA Gary VanLandingham. Vale la pena citare per esteso questo intervento, perché testimonia il complesso rapporto che si instaura tra i politici e i valutatori:

“Il precedente governatore Jeb Bush non era molto disponibile verso il lavoro dell'OPPAGA. Forse dispiaciuto per le critiche dell'agenzia per alcuni delle sue iniziative di privatizzazione, Bush per due volte ha cercato di eliminare i finanziamenti all'OPPAGA. Anche il deputato Ray Sansom e il senatore Jeff Atwater hanno cercato di colpire l'agenzia con proposte di legge - poi bocciate - che avrebbero reso l'OPPAGA meno indipendente, ricollocandolo nella struttura dell'Auditor General. Dopo quegli episodi, ci siamo davvero impegnati molto per migliorare la comunicazione con la leadership politica, per essere sicuri di soddisfare la loro domanda di informazioni”, racconta VanLandingham. L'OPPAGA non ha alcun intento partitico da perseguire, dice: “Noi non cerchiamo di mettere nessuno in buona o cattiva luce. Noi cerchiamo di spiegare al Parlamento, con le nostre migliori competenze professionali: queste sono le alternative che a nostro avviso il Legislativo dovrebbe considerare, con i loro punti di forza e di debolezza. Poi facciamo un passo indietro e lasciamo che il Legislativo prenda le sue decisioni di *policy*”. VanLandingham dice che i parlamentari fanno affidamento sulle competenze dell'agenzia come il consiglio di amministrazione di un'impresa si rivolge a consulenti esterni per pareri indipendenti. Il costo delle analisi dell'OPPAGA, circa 70 dollari all'ora, è circa la metà di quello che lo stato pagherebbe per avere lo stesso servizio da una società privata, sottolinea.

L'OPPAGA genera valore per i contribuenti anche in altri modi. Una serie di studi sul modo in cui lo stato acquista i farmaci nel programma Medicaid³⁵ ha rivelato che lo stato avrebbe potuto risparmiare soldi negoziando altre modalità e cambiando le politiche per i rimborsi. Lo stato ha risparmiato oltre 100 milioni di dollari adottando i nuovi metodi di acquisto dei medicinali. In generale, VanLandingham stima che OPPAGA abbia fatto risparmiare ai contribuenti della Florida dai 600 ai 700 milioni di dollari dalla sua istituzione nel 1994 (...). Nonostante qualche frizione, VanLandingham dice che i parlamentari sono in genere riconoscenti per il lavoro dell'OPPAGA e per i risparmi che scopre. “Spesso i parlamentari possono dire: ‘Bella ricerca. Non ci vanno bene le vostre proposte, ma comunque ci serve ascoltarle. Ma in generale il Parlamento e le agenzie hanno implementato circa i tre quarti delle raccomandazioni che l'OPPAGA ha fatto negli ultimi due anni” (FloridaTrend.com, 2008).

³⁵ È il programma che garantisce l'assistenza sanitaria alle fasce più povere della popolazione. La sua implementazione è affidata ai singoli stati.

1.6.4. Gran Bretagna

La Gran Bretagna è tra i primi paesi ad avere strutturato all'interno del Parlamento un apparato istituzionale specificamente finalizzato a verificare la piena rispondenza tra le spese effettivamente fatte dall'esecutivo e le deliberazioni assunte in proposito dal legislativo.

Nel 1861, il Cancelliere dello Scacchiere³⁶ William Gladstone istituì presso la Camera dei Comuni il *Committee of Public Accounts* (o *Public Accounts Committee*, PAC). Cinque anni dopo, Gladstone riorganizzò gli apparati di controllo incaricati di vigilare sulla spesa dei ministeri: creò la figura del *Comptroller and Auditor General*, lo dotò di grandi poteri e gli assegnò il compito di riferire non al governo, ma al parlamento, e precisamente al PAC, che a sua volta è tenuto a riferire periodicamente all'aula. Il primo completo rapporto sulla spesa del governo fu sottoposto al PAC nel 1869.

Questo impianto istituzionale è rimasto immutato fino ad oggi e si è diffuso in molti paesi del *Commonwealth*, anche se nel corso del tempo i controlli si sono estesi dalla mera legittimità formale all'effettiva incisività della spesa.

Di conseguenza, sono stati ampliati e riorganizzati gli apparati che costituiscono il braccio operativo del *Comptroller and Auditor General*.

Vediamo ora più da vicino come funzionano questi due pilastri del sistema che ha il compito di garantire l'*accountability* dell'operato dei governi.

Il Public Accounts Committee (PAC)

Il *Public Accounts Committee* è il più antico e prestigioso dei *select committees*³⁷ della Camera dei Comuni. È costituito da 16 membri, con una composizione che rispecchia la forza dei diversi gruppi parlamentari. Per riequilibrare l'influenza del partito di maggioranza, la presidenza è tradizionalmente assegnata a un autorevole esponente dell'opposizione. Il lavoro della commissione tuttavia difficilmente è condizionato da logiche di schieramento. Le decisioni sono in genere adottate all'unanimità. Tra i gruppi parlamentari esiste infatti una forte condivisione dei principi che stanno alla base di questo organo. La minoranza considera importante garantire l'autorevolezza della commissione perché è questa la sede dalla quale possono emergere documentati rilievi circa l'operato del governo. Ma anche la maggioranza ha un interesse convergente, perché un attento lavoro di scrutinio sul modo in cui il governo utilizza le risorse pubbliche previene la nascita di scandali³⁸.

L'aspetto più interessante dell'attività del PAC è la stabilità della relazione con il *Comptroller and Auditor General* (C&AG) e con lo staff del *National Audit Office* (Nao), l'ente che coadiuva il C&AG per l'adempimento delle sue funzioni. Questa regolare interazione permette di:

³⁶ L'equivalente del nostro Ministro del Tesoro.

³⁷ Sono commissioni che non hanno il compito di vagliare le singole proposte di legge (funzione che spetta ai *public bill committees*), ma di monitorare il funzionamento generale di ampi settori di *policy*.

³⁸ Dalle interviste effettuate da Martino Bianchi a rilevanti membri del PAC nell'estate 2008 nell'ambito della ricerca Regonini (2009).

- mettere a punto un piano di lavoro condiviso;
- monitorare con regolarità le principali branche dell'amministrazione e i principali programmi di governo;
- organizzare le audizioni dei dirigenti delle amministrazioni sottoposte a valutazione;
- formulare raccomandazioni con una forte base tecnica, ma anche con un ampio sostegno politico;
- tenere una puntuale registrazione dello stato di implementazione delle raccomandazioni.

In questa sua attività, il PAC non si confronta mai direttamente con esponenti del governo. Infatti non è in gioco il diritto dell'esecutivo a disegnare sue proprie politiche pubbliche. In gioco è il giudizio sul modo in cui sono implementate e sull'entità dei risultati effettivamente conseguiti. A differenza delle commissioni del Congresso americano, che interagiscono con il GAO anche in vista del ridisegno delle politiche, il PAC non ha tra le sue funzioni quella di proporre modifiche agli obiettivi dei programmi perseguiti dal governo, ma 'soltanto' di analizzare il modo con cui questi sono attuati.

“Come ha riferito alla Camera dei Comuni nel 1987 Robert Sheldon, che sarebbe in seguito divenuto presidente del PAC, ‘la cosa più interessante del lavoro della commissione è che le sue relazioni sono approvate all’unanimità. Non è che noi siamo castrati rispetto alla politica partitica. Noi rimaniamo politici.. E’ che noi non possiamo ammettere che i contribuenti ottengano (in politiche e servizi, ndr) meno del pieno valore del denaro che viene speso a nome loro. Ma non è compito nostro contestare le politiche del governo, ed è per questo che manteniamo l’unanimità” (Adonis, 1990, p. 121).

Questa impostazione presenta elementi di forza e elementi di debolezza.

L'elemento di forza è costituito dalla grande libertà di indagine e di giudizio del PAC sulle questioni che riguardano l'implementazione delle politiche e l'amministrazione dei servizi. Il limite dipende dall'impossibilità di trarre lezioni che vadano in qualche modo a chiudere il cerchio del *policy making*, traducendo i rilievi più ampi in proposte per il ridisegno complessivo degli interventi.

Quest'ultimo aspetto è alla radice delle difficoltà che il PAC incontra nel coinvolgere sia le commissioni parlamentari incaricate di vagliare le proposte di legge, sia la stessa aula, cui peraltro il PAC riferisce due volte l'anno.

Il National Audit Office (NAO)

L'esigenza di garantire la piena autonomia investigativa e valutativa del C&AG ha richiesto un continuo rafforzamento degli apparati che devono assicurare la sua piena operatività e l'autonomia dai ministeri e dalle amministrazioni sotto il suo controllo.

Il passaggio più importante nella storia recente è costituito dal *National Audit Act* del 1983, sostenuto dal governo conservatore di Margaret *Tatcher*, che considerava il rafforzamento del *watchdog* del parlamento come uno strumento essenziale per attuare il suo programma di ridimensionamento della spesa pubblica e di riforma dell'amministrazione.

Con questa legge,

- il C&AG diventa formalmente un ufficiale della Camera dei Comuni, con tutte le prerogative che questo titolo comporta, in termini di autonomia dall'esecutivo e dalle dinamiche di schieramento interne al Parlamento;
- al C&AG è riconosciuto il libero e diretto accesso al PAC, ad esempio per richiamare la sua attenzione su situazioni critiche;
- per rafforzare la piena autonomia operativa del C&AG rispetto all'esecutivo, viene istituita una struttura esterna all'amministrazione pubblica, il *National Audit Office* (NAO), che diviene il suo braccio operativo.

Il *National Audit Act* del 1983 costituisce un punto di svolta fondamentale anche perché affida al NAO la funzione di fare, oltre al tradizionale *audit* finanziario, valutazioni *Value for Money* (VFM), per verificare che effettivamente i servizi e le politiche siano gestiti secondo criteri non solo di economicità, ma anche di efficienza e di efficacia.

L'accento sul criterio dell'efficacia autorizza il NAO a considerare, nei suoi rapporti, la capacità delle amministrazioni di rispondere in modo esauriente, tempestivo e appropriato alle missioni che sono state loro affidate. Negli anni Ottanta e Novanta, i rapporti *Value for Money* sono stati una leva importante per l'applicazione dei principi del *New Public Management* all'amministrazione inglese.

L'implementazione di questa riforma ha avuto rilevanti effetti:

- l'indipendenza del C&AG dall'esecutivo. "Il *Comptroller and Auditor General* è un ufficiale della Camera dei Comuni nominato dalla Regina, in base a una proposta fatta dal Primo Ministro, in accordo con il presidente del *Committee of Public Accounts*, con l'approvazione della Camera" (NAO 2008). Dato che, come abbiamo visto, la presidenza del PAC spetta a una figura eminente dell'opposizione, la decisione di fatto richiede il consenso della maggioranza e della minoranza parlamentari. L'ultimo importante rinnovo dei vertici delle istituzioni che devono garantire l'*accountability* del governo britannico, con la nomina sia del C&AG, sia del direttore generale del NAO, è stato avviato con un'inserzione sul *Financial Times* del 2 ottobre 2008;
- il consolidamento del *know-how*. Attualmente, il NAO ha un organico di circa 850 dipendenti. In grande maggioranza (oltre i 2/3), si tratta di analisti finanziari e di esperti nella valutazione delle *performance* e delle politiche. L'organizzazione si basa su una forte specializzazione per aree di *policy*. I rapporti del NAO sono sottoposti alla valutazione di esperti dell'Università di Oxford e della *London School of Economics*, che ne devono certificare l'accuratezza e l'imparzialità. Il NAO gestisce anche corsi di formazione per i valutatori interni alle singole amministrazioni centrali e locali;
- l'attività di indagine e ricerca. Oltre alle verifiche di routine sui conti delle amministrazioni, ogni anno il NAO produce circa 60 analisi approfondite su

- singoli servizi o programmi. Il calendario di questi studi è concordato negli incontri che il C&AG ha con il PAC. La programmazione permette di sottoporre a valutazione periodica, ogni quattro o cinque anni, ogni comparto dell'amministrazione. Di norma, tutti i rapporti sono pubblici, tranne casi eccezionali, in cui sono utilizzate informazioni sensibili;
- il rafforzamento del rapporto con il PAC. In genere, il PAC dedica due incontri settimanali all'esame dei rapporti che il NAO produce. Alla discussione partecipano il C&AG e il direttore delle ricerche contenute nel rapporto. In questi incontri viene steso l'elenco dei responsabili amministrativi da convocare per le audizioni e vengono evidenziati i problemi da approfondire e le inefficienze da rilevare;
 - l'autorevolezza rispetto all'amministrazione. Quando sono formalmente convocati dal PAC per discutere i rapporti che li riguardano, i dirigenti delle varie branche dell'amministrazione e dei servizi³⁹ sono consapevoli di essere sotto un esame che può avere conseguenze serie per il loro futuro professionale e per quello delle organizzazioni cui appartengono. Infatti le audizioni generano raccomandazioni che, se disattese, possono avere effetti sulla valutazione del management e, nei casi più gravi, sulle risorse finanziarie e persino sulla sopravvivenza di un programma.

Problemi

Nonostante la fama di indipendenza e obiettività, il circuito PAC-C&AG-NAO non è esente da critiche per quanto riguarda la sua capacità di garantire un'effettiva *accountability* dell'operato del governo.

La spia più vistosa dell'antico problema "chi controlla i controllori?" si è accesa per alcuni comportamenti del C&AG John Bourn, emersi nel 2007, che per gli standard italiani potrebbero apparire solo 'disinvolti', ma che sono stati considerati scandalosi per quelli britannici⁴⁰. In seguito alle rivelazioni giornalistiche, John Bourn rassegnò le dimissioni. La vicenda ha indotto il PAC mettere in agenda il tema di una nuova riforma del C&AG e del NAO (House of Commons, 2008).

Il secondo problema ha a che vedere con l'effettiva capacità dei rapporti VFM di uscire dallo stretto circuito PAC-C&AG-NAO, privo del potere di proporre modifiche al disegno delle politiche che non funzionano, e limitato entro la funzione di analisi del modo in cui sono implementate. Per ovviare a questo limite, da alcuni anni il NAO prepara anche dei *Good Governance reports*, destinati alle commissioni permanenti della Camera dei Comuni, cui spetta l'esame delle proposte di legge.

Sullo sfondo sta poi un altro problema, di carattere più generale, dato che, come abbiamo già spiegato, nei sistemi parlamentari la ricerca di una maggiore *accountability* deve fare i conti con l'esigenza di garantire il sostegno politico al governo da parte della maggioranza.

³⁹ In genere si tratta dei dirigenti delle strutture per la valutazione e l'*audit* interno.

⁴⁰ I giornali rivelarono la sua abitudine a frequentare ristoranti di lusso e a fare viaggi aerei in prima classe, con la moglie a carico del bilancio dello Stato.

1.6.5. Scozia

Il sistema di *accountability* scozzese formalmente ricalca da vicino il modello Westminster⁴¹. Come al livello centrale, gli elementi costitutivi sono i seguenti.

Il Public Audit Committee (PAC)

Anche il Parlamento scozzese ha una speciale commissione, il PAC⁴², incaricata di sorvegliare:

- la correttezza dei conti pubblici e la sostenibilità nel tempo degli impegni finanziari;
- la qualità delle performances delle amministrazioni pubbliche, secondo il modello *Value for Money* (VFM).

La sua attività ha tuttavia un ritmo decisamente meno intenso rispetto al suo corrispettivo di Westminster. Infatti il PAC si riunisce solo due volte al mese. Di conseguenza, sono più discontinui anche le consultazioni e i contraddittori con i dirigenti delle amministrazioni e dei programmi esaminati. Le registrazioni della parte pubblica delle singole sedute sono disponibili su internet.

Nei primi anni di attività, il PAC sembrava orientato a dare attuazione a quei criteri di partecipazione e di apertura che, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, hanno ispirato la nascita del Parlamento scozzese. È testimonianza di questo spirito, ad esempio, il trasferimento della Commissione a Dundee, il 2 aprile 2001, per una seduta pubblica presso il Consiglio comunale, per discutere alla presenza del pubblico (ma senza interventi dal pubblico) un rapporto dell'*Auditor General* sui problemi finanziari e sull'*accountability* dei servizi sanitari nella regione (Scottish Parliament, 2006).

Negli ultimi anni, lo spazio per quella che viene denominata *social accountability* sembra essersi ulteriormente ristretto. Le evidenze considerate provengono infatti nella quasi totalità dei casi da indagini condotte dall'*Auditor General* o dall'esecutivo.

Auditor General (AGS)

“L'*Auditor General* della Scozia è il cane da guardia del Parlamento che garantisce la correttezza e il *value for money* nella spesa di fondi pubblici”.

Questa è la definizione con cui l'AGS si presenta nei documenti ufficiali.

Come nel caso del suo omologo per il Regno Unito, l'AGS è nominato dalla Regina su designazione del Parlamento, con un mandato senza limiti temporali e con una serie di prerogative che ne tutelano l'indipendenza di azione e di giudizio. Come a livello centrale, le sue indagini riguardano sia il tradizionale *audit* finanziario, sia le verifiche sulle *performance* degli enti e dei servizi.

Le sue competenze coprono le amministrazioni e le politiche del governo regionale, il servizio sanitario, i penitenziari, le università per l'istruzione

⁴¹ La norma fondamentale è il *Public Finance and Accountability (Scotland) Act* del 2000.

⁴² Prima del dicembre 2008, il nome della commissione era *Audit Committee*.

permanente, la rete idrica. Ma hanno un serio limite: non comprendono gli enti locali e altri servizi su base territoriale, quali la polizia, i vigili del fuoco e la protezione civile.

Audit Scotland

In linea di massima, *Audit Scotland*, istituita nel 2000, corrisponde al NAO, in quanto braccio operativo dell'*Auditor General*. Tra i suoi compiti rientra infatti il controllo dell'operato del governo scozzese, sia attraverso l'*audit* finanziario, sia attraverso la valutazione delle *performances*, con i *Best Value (BV) reports*, secondo criteri analoghi a quelli utilizzati dal NAO con i *Value For Money reports*.

Ma, a differenza del NAO, questa agenzia non serve solo l'*Auditor General*, ma anche la *Accounts Commission*⁴³, che ha il fondamentale compito di verificare la contabilità degli enti e dei servizi locali per conto dell'esecutivo scozzese. Infatti, a differenza di quanto avviene nelle regioni italiane, le competenze del governo scozzese comprendono, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, anche la supervisione sulle attività degli enti locali. È, questo, un tema molto caldo per la valutazione dell'efficienza del settore pubblico. Data la bassa densità della distribuzione della popolazione sul territorio, gli enti e le agenzie locali hanno una morfologia che rende difficili e impopolari le economie di scala, si tratti delle biblioteche, delle farmacie, o degli uffici postali. La spesa degli enti locali è quindi un tema di grande salienza politica, sul quale l'esecutivo scozzese esercita il suo controllo, ma rispetto al quale l'*Auditor General* non ha alcuna competenza.

Dunque, a differenza del NAO, *Audit Scotland* è un organo bifronte, che serve sia il parlamento, attraverso l'*Auditor General*, sia il governo, attraverso la *Accounts Commission*.

Infatti non rientra nelle competenze dell'*Auditor General* la più importante iniziativa *Audit Scotland*, i *Best Value audits* predisposti per 32 governi locali e per 44 comitati di gestione di servizi quali le polizie locali, i vigili del fuoco e i servizi di emergenza, pubblicati nell'ottobre 2009⁴⁴.

A complicare il quadro, interviene il controllo esercitato dal governo centrale, fortemente preoccupato per le conseguenze della *devolution* per l'equilibrio dei conti pubblici. Così, prima e più che al Parlamento, gli organi di governo scozzesi di tutti i livelli devono rispondere alle richieste dell'esecutivo britannico, che considera ancora troppo debole il sistema di rendicontazione adottato a Edimburgo.

Problemi

Purtroppo, questa rete di controlli non è riuscita a impedire la gravissima crisi delle finanze pubbliche, annunciata nella primavera del 2009 dalle preoccupate segnalazioni dell'*Auditor General for Scotland*, ed esplosa in tutta la sua gravità

⁴³ Da non confondere con il (*Public*) *Audit Committee* del Parlamento.

⁴⁴ È stato creato un sito, *Performance Information*

<http://www.audit-scotland.gov.uk/performance/>, che permette di accedere ai dati sulle prestazioni dei singoli enti

nel novembre successivo, per effetto della generale recessione economica:

“L’economia scozzese è in recessione e il settore pubblico è nella più grave crisi finanziaria dalla devoluzione di dieci anni fa. Sarà molto difficile riuscire a mantenere gli attuali livelli dei servizi pubblici e rispondere a nuove domande mentre le risorse si assottigliano” (Auditing Scotland, 2009).

Anche in questa drammatica situazione, il circuito *PAC - Auditor General - Audit Scotland* sembra rivelare molte debolezze. È infatti lo stesso *Auditor General* a sollecitare un più deciso coinvolgimento non solo del PAC, ma anche della Commissione Finanze del Parlamento, per avviare una seria ricognizione sui conti e sui livelli di *performance* degli enti locali e della sanità.

È del resto quest’ultima commissione, nel giugno 2009, a sollecitare “migliori informazioni per allineare i dati del bilancio con quelli del monitoraggio delle performance; migliori consulenze e ricerche che siano indipendenti dall’esecutivo.”⁴⁵

Per aumentare il numero e l’incisività delle verifiche sulle amministrazioni scozzesi, viene proposto un lavoro congiunto PAC - Commissione Finanze, per sottoporre ciclicamente a valutazione tutti i servizi e tutti i programmi. Per garantire la massima autonomia informativa dall’esecutivo, viene suggerito il ricorso a consulenti esterni e allo stesso *Scottish Parliament Information Centre*, che abbiamo descritto nel paragrafo precedente.

“Senza buone informazioni sull’attività e le performance dei servizi, non è possibile capire quale differenza farà la spesa (...). Gli indicatori nazionali e gli obiettivi devono essere affiancati da buone informazioni sui costi, le attività e le prestazioni dei servizi (input, attività, prodotti, risultati).”⁴⁶

Alla profonda crisi finanziaria si sommano poi alcune valutazioni compiute da enti esterni che mettono seriamente in dubbio i risultati della devoluzione. Tra le analisi più recenti, si segnalano quelle citate in un articolo del *Times*:

“Nonostante l’enorme aumento della spesa pubblica, dieci anni di devoluzione hanno mancato l’obiettivo di produrre quel significativo miglioramento dei servizi pubblici che i suoi sostenitori predicevano. Le ricerche svolte dal *Times* e da alcuni docenti universitari dimostrano che, benché alcuni aspetti della sanità e dell’istruzione siano migliorati, in quasi tutti i casi i miglioramenti sono stati molto più significativi nei corrispondenti servizi inglesi rispetto a quelli scozzesi.”⁴⁷

Sono, questi, processi ancora in corso, sui quali non è ancora possibile esprimere una completa valutazione.

⁴⁵ *Report on the Review of the Budget Process*, Finance Committee, 5th Report, 2009 (Session 3), The Scottish Parliament, June 2009.

⁴⁶ *Vedi Scotland’s public finances: preparing for the future*, cit., p. 27.

⁴⁷ *Scotland’s education and health 'failed by devolution'*, *The Times*, 6 maggio 2009.

1.7. L'impatto sulla governance

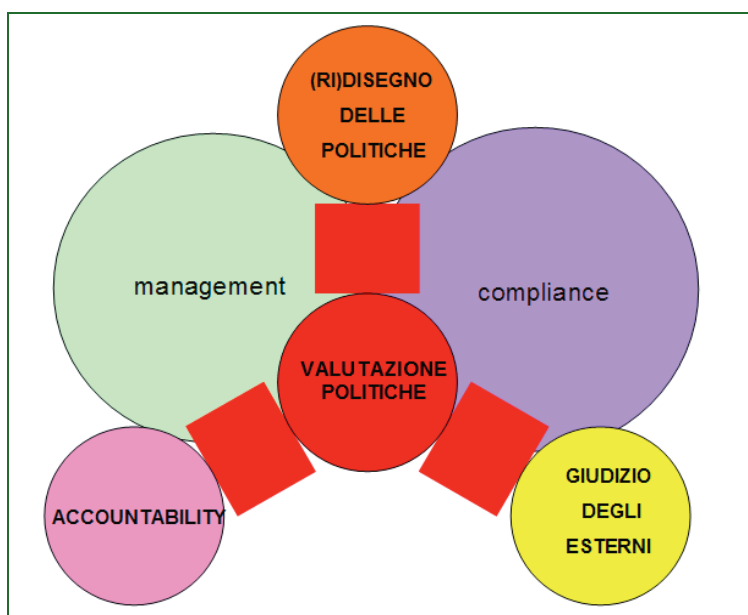
L'indagine che abbiamo compiuto mostra chiaramente come due sistemi politici e istituzionali molto diversi tra loro, uno (quello americano) prototipo del modello presidenziale di democrazia, l'altro (quello britannico) prototipo del modello parlamentare, condividano, sia pure con molte specificità, alcune linee di tendenza, tanto a livello centrale, quanto a livello subnazionale. In tutti i casi, le assemblee legislative si sono dotate di loro agenzie in grado di svolgere un imponente lavoro di *policy* (o *program*, o *project*) *analysis*, di *policy evaluation*, e di *performance evaluation* (o *assessment*, o *review*).

Adattando al tema di questa ricerca le categorie presentate nel quarto paragrafo, cerchiamo ora di analizzare in termini sintetici come il radicamento e l'espansione di queste funzioni e delle relative competenze tecniche ha ridefinito due tradizionali funzioni della *governance* democratica:

- la funzione di indirizzo e di valutazione del management pubblico, una fondamentale responsabilità che fa capo all'esecutivo;
- l'accertamento della compliance dei *policy makers* e dei *policy takers* rispetto alle norme in vigore, una competenza che i parlamenti, attraverso il potere di inchiesta e di indagine, almeno in parte condividono con il potere giudiziario.

Le "linee calde" sulle quali concentreremo la nostra attenzione possono essere rappresentate visivamente in questo modo, sottolineando in rosso i confini critici:

Figura 1.2 - Le funzioni delle assemblee legislative



Fonte: Regonini, 2009

1.7.1. Policy (re)design, accountability e impatto sul management pubblico

Se è vero che buone recinzioni fanno buoni rapporti di vicinato, è anche vero che la verifica del funzionamento della macchina amministrativa è fondamentale sia per l'esecutivo, sia per il legislativo. Per il primo, è il cardine di quella *ministerial responsibility* su cui si regge il funzionamento dei governi e la loro *accountability* "verticale". Per il secondo, è indispensabile per dare sostanza sia alla loro funzione legislativa, sia alla loro funzione di *oversight* e di *accountability* "orizzontale". Una cattiva implementazione è infatti in grado di rovinare anche il più accurato dei disegni di *policy* e la più incisiva delle leggi. Portare alla luce questi casi è fondamentale per contrastare gli sprechi e per imparare a prevenirli.

Su questo terreno minato, esecutivi e legislativi devono quindi trovare un modo di cooperare e di differenziare i loro strumenti di intervento, nell'interesse collettivo, dato che, come insegna la commedia di Arlecchino servitore di due padroni, avere due *principal* tra loro in competizione avrebbe l'effetto di indebolire l'incisività complessiva del controllo sulla pubblica amministrazione, aumentandone l'irresponsabilità. Un male pubblico che, almeno a parole, tutti dicono di voler evitare. Come dimostrano l'esempio americano e inglese, il punto di snodo fondamentale è la capacità di organizzare una parte significativa dell'azione del governo per programmi.

Il ciclo virtuoso americano prevede questi passaggi.

- all'inizio sta un problema, un disallineamento tra le aspettative o le esigenze da un lato, e la realtà;
- dare contorni precisi al problema e delineare un set di possibili soluzioni, valutandone i rispettivi costi e benefici, è compito di quelle agenzie che, come il CRS, assistono esecutivi e legislativi in questa fase del ridisegno delle politiche;
- scegliere una soluzione è competenza degli organi politici, secondo le competenze previste dai rispettivi impianti istituzionali;
- una volta ottenuta l'approvazione politica per un nuovo programma, o per la riforma di uno vecchio, l'esecutivo concorda i dettagli con le agenzie amministrative: stabilisce le risorse, i risultati attesi, i tempi e gli indicatori per la verifica. Tutti i dati sono pubblici. Il GAO entra nel merito di ogni fattore: i costi delle risorse, il realismo delle previsioni, l'adeguatezza degli indicatori. Spesso l'esecutivo si adegua a queste raccomandazioni;
- una volta avviata l'attuazione del programma, il governo fa una sua valutazione sia delle performance delle amministrazioni coinvolte nell'implementazione, sia dell'impatto dei programmi. I risultati sono pubblici. Il GAO interviene per verificare i risultati e, nei casi critici, fa raccomandazioni che vanno dal colmare le lacune di management, al ridurre gli sprechi o al ridisegnare integralmente il programma. Il GAO tiene un database pubblico sullo stato di adeguamento delle amministrazioni alle sue raccomandazioni;
- nel caso di resistenze immotivate delle amministrazioni, il Congresso interviene tagliando i fondi.

1.7.2. Policy (re)design, accountability e impatto sulla compliance

Come è noto, i parlamenti storicamente hanno dato sostanza alla loro funzione di *oversight* attraverso strumenti quali le indagini conoscitive, le inchieste, le interpellanze e le interrogazioni.

Nei paesi dove a questi tradizionali strumenti si affiancano i contributi di agenzie specializzate che forniscono analisi di *policy* nella fase pre-legislativa, e valutazioni dei programmi e delle *performances* nella fase post-legislativa, i parlamenti hanno a disposizione risorse molto più incisive per ridurre il grado di devianza rispetto ai comportamenti attesi di funzionari pubblici e dei destinatari degli interventi pubblici.

Nella fase pre-legislativa, le analisi di impatto dei progetti di legge, compresa la previsione dei carichi burocratici che cittadini e imprese saranno chiamati a sopportare per effetto delle innovazioni, permette ai legislatori di intervenire nella fase di stesura delle norme, in modo da rendere più leggero il peso della *compliance*.

Nella fase post-legislativa, il perseguimento dell'obiettivo della massima trasparenza ha un evidente impatto sulla funzione di *oversight* dei legislativi e sul loro impegno a ridurre l'illegale utilizzazione di risorse pubbliche. Infatti, come affermava già nel 1914 Louis Brandeis, uno dei più illustri giudici della Corte Suprema degli Stati Uniti, "La luce del sole è considerata il migliore dei disinfettanti; la luce elettrica, il poliziotto più efficiente" (Brandeis, 1914). Oggi, possiamo dire che il web rappresenta il più potente equivalente della luce del sole e della luce elettrica.

A questo proposito, conviene ricordare che, mentre nel nostro paese il termine *accountability* viene spesso tradotto con 'trasparenza', tra i due concetti esiste una importante differenza, in quanto il secondo è condizione necessaria, ma non sufficiente per il primo, che richiede, oltre alla libertà di informazione e a un governo aperto, anche l'esistenza di un interlocutore istituzionale in grado di condurre un approfondito esame dei dati e delle responsabilità (Bovens, 2007).

Ma anche l'obiettivo della trasparenza è un campo che vede la forzata interazione, e talvolta il conflitto, tra i parlamenti e gli esecutivi, fonte primaria di tutti i dati e le informazioni sull'implementazione delle politiche pubbliche. Dove i parlamenti si sono dotati di loro *watchdogs*, sul modello del GAO o del NAO, questi ultimi hanno la competenza formale, e le competenze specialistiche, per incalzare i governi sul terreno della pubblicità dei dati, anche definendo il formato attraverso il quale devono essere presentati.

In tutti i paesi che abbiamo esaminato è in vigore un *Freedom of Information Act* (FOIA) che garantisce ai cittadini il massimo accesso a tutti i dati in possesso delle amministrazioni. A differenza di quanto avviene in Italia, spetta infatti alle amministrazioni documentare la fondatezza di un eventuale eccezionale diniego, e non ai cittadini dimostrare la legittimità della loro richiesta, che è considerata comunque corretta, anche se mossa da semplice curiosità⁴⁸.

⁴⁸ Uno dei primi atti del Presidente Obama, il 21 gennaio 2009, è stato la firma di un *Memorandum on Transparency and Open Government*.

Anche se le cause della corruzione sono molteplici, e le ricerche intraprese per quantificare il fenomeno non sono esenti da critiche, giova comunque ricordare che anche nell'ultima comparazione internazionale condotta da *Transparency International* su quasi tutti i paesi del mondo, Gran Bretagna e Stati Uniti si piazzano al sedicesimo e al diciottesimo posto, mentre l'Italia compare solo al cinquantacinquesimo (Transparency International, 2008).

1.8. Conclusioni: condizioni comuni

Le istituzioni che abbiamo esaminato presentano alcuni tratti comuni. Per riassumere le condizioni che hanno consentito il loro successo, occorre distinguere la fase del primo radicamento da quella del successivo consolidamento.

1.8.1. La fase del primo radicamento

Per essere istituite, queste strutture richiedono l'approvazione di leggi, e talvolta addirittura di modifiche delle carte costituzionali, che devono avere forti e convinti sponsor tra i parlamentari, dati i costi, politici, organizzativi ed economici che agenzie di questo genere comportano.

Oltre ai *lawmakers*, il *network* degli innovatori deve comprendere anche una serie di istituzioni scientifiche in grado di soddisfare, almeno all'inizio, la domanda di specialisti insensibili alle fedeltà partitiche e di elevata qualificazione, in grado di dimostrare anche agli scettici che investire in tali competenze paga.

Inoltre, occorrono *policy entrepreneurs* interni ai tradizionali servizi legislativi, in grado di guidare il loro salto di qualità verso nuove responsabilità, continuando a riscuotere la fiducia dei politici.

Emblematico è il caso della rete aggregata intorno alla *Wisconsin Idea*⁴⁹, che all'inizio del '900 ha promosso prima la creazione di quello che oggi è chiamato il *Legislative Reference Bureau* di quello stato, per poi proporre, nel 1914, l'istituzione del *Congressional Research Service*⁵⁰ nel Congresso degli Stati Uniti. Attori centrali di quella rete furono:

- Robert M. La Follette, prima governatore del Wisconsin, e poi figura di primo piano tra i senatori degli Stati Uniti;
- il presidente della *University of Wisconsin-Madison*⁵¹, Charles Van Hise, convinto assertore dell'impegno dell'università per lo sviluppo economico e

⁴⁹ Vedi Legislative State of Wisconsin, Stark J., 1995-1996.

⁵⁰ All'epoca, *Legislative Drafting Bureau and Reference Division*.

⁵¹ La *School of Public Affairs* dell'Università del Wisconsin-Madison è intitolata appunto a Robert M. La Follette <http://www.lafollette.wisc.edu/>

- civile del suo Stato⁵²;
- Charles McCarthy, prima responsabile del centro di documentazione della Biblioteca del Parlamento del Wisconsin, e poi ideatore e primo direttore dell'agenzia che ora porta il nome di *Legislative Reference Bureau*.

Nel 1912 McCarthy fece un'audizione davanti al Congresso degli Stati Uniti, che stava progettando l'istituzione del CRS. In quella sede, McCarthy ebbe a dichiarare:

“È assolutamente necessario che vi dotiate di una struttura non partitica di alto livello in modo che nessuno possa dire che sta lavorando per qualche politico o per specifici gruppi di politici. Occorre controllare che ogni pezzo di ricerca che esce fuori sia di alta qualità, anche se i suoi funzionari e tutti i dipendenti devono essere nel modo più assoluto al servizio del Legislativo. Nessuna parte del nostro lavoro esce dalla struttura se non è stata prima accuratamente e chiaramente validata per iscritto dai parlamentari. Il funzionario che scrive i progetti è semplicemente il servitore del Parlamento del Wisconsin” (Wisconsin State Legislature, 2009).

Grazie a questo network, nel 1915 McCarthy riuscì a resistere all'attacco del Governatore Emanuel Philipp, che cercò di sopprimere il servizio, a suo parere limitativo dei poteri dell'esecutivo.

In altri casi, queste strutture nascono per separazione da precedenti uffici posti alle dipendenze del governo. Spesso, ad esempio dopo uno scandalo di vaste proporzioni, è il fallimento delle agenzie governative nella loro funzione di individuazione delle inefficienze dell'amministrazione a segnalare l'esigenza del distacco del controllore dal controllato, con il conseguente incardinamento nel legislativo.

Dato che l'istituzione di questi “serbatoi di conoscenza” comporta sensibili costi, per la necessità di reclutare personale con elevate qualificazioni e per le risorse richieste da ricerche e valutazioni, nella decisione di avviare questi servizi ha un peso considerevole la struttura del budget complessivo delle assemblee legislative, ed in particolare la ripartizione dei costi tra le indennità agli eletti e le funzioni di staff. Negli stati americani che abbiamo analizzato, il compenso base annuale di un parlamentare va dai 24mila dollari dell'Arizona ai 50mila del Wisconsin, cui si devono aggiungere modeste diarie nei giorni di effettiva presenza⁵³. Dove, per ragioni storiche, le prime sono tradizionalmente molto generose, diventa complicato finanziare le nuove agenzie senza far lievitare i costi complessivi, data l'ovvia ostilità dei decisori per tagli ai loro compensi, e per l'improponibilità pratica di redistribuzioni interne ad apparati che spesso già lavorano con risorse scarse.

1.8.2. La fase del consolidamento

Una volta superata la fase critica del primo radicamento, il consolidamento avviene per effetto di alcuni fattori. Innanzi tutto, la continuità del servizio e la

⁵²Vedi Legislative State of Wisconsin, (1995-1996).

⁵³Vedi National Conference of State Legislatures, *Legislator Compensation* (2009).

sua stabilità, in un contesto in cui i *principals* - le legislature - cambiano a cadenze prevedibili, rafforzano quasi automaticamente il peso istituzionale di queste strutture. Alla fine, ogni quattro o cinque anni, una parte più o meno ampia delle assemblee si rinnova. Cambiano gli eletti, e cambiano anche le maggioranze e le compagini di governo, con tutti i problemi di apprendistato che ciò comporta. I servizi invece mantengono il loro assetto, e finiscono con il diventare garanti di una qualche coerenza nella legislazione. Molte di queste agenzie del resto assumono formalmente il ruolo di socializzare i nuovi eletti alle “regole della casa”. Così, ad esempio, il CRS nel gennaio 2009 ha organizzato un seminario per i neoeletti membri del Congresso, finanziato in parte con fondi provenienti da fondazioni private, per fornire alle matricole una visione d’insieme dei temi con ogni probabilità al centro della nuova legislatura.

Un secondo fondamentale elemento è dato dalla capacità di garantire l’effettiva imparzialità delle conoscenze messe in circolo. Alcuni assetti organizzativi tutelano meglio di altri il carattere *non partisan* di queste agenzie:

- modalità di reclutamento del tutto trasparenti, con formulari e trasmissione dei curricula online per le figure junior e intermedie, e annunci sui principali quotidiani per le designazioni delle figure al vertice;
- l’esistenza di associazioni nazionali in grado di suscitare, mantenere e qualificare uno spirito di appartenenza a un’istituzione speciale, al servizio delle istituzioni democratiche;
- la massima pubblicità delle procedure, dei metodi di elaborazione dei dati, dei risultati di analisi e valutazioni. Questo stile, come abbiamo visto, costringe gli stessi legislatori e i loro staff a tenersi aggiornati su questi prodotti, per non trovarsi nella situazione di non saper reagire alla loro eventuale utilizzazione da parte di *policy makers* e *policy takers*;
- il controllo esterno sulla qualità e l’imparzialità dei prodotti affidato a *referees* indipendenti;
- formati di facile lettura, con *abstracts* e *executive summaries*, riepiloghi finali, disaggregazione delle analisi dell’impatto delle politiche sui singoli collegi elettorali, in modo da catturare l’attenzione dei legislatori e del loro staff;
- l’indicazione dei nomi e degli indirizzi (email, telefono, fax) a cui far pervenire osservazioni.

Un terzo elemento fondamentale è il continuo e stretto contatto con il *principal*, cioè lo stesso legislativo, innanzi tutto attraverso la precisa identificazione della commissione che:

- funzioni da raccordo con l’assemblea;
- garantisca l’effettivo rispetto da parte dell’agenzia delle priorità del parlamento;
- faccia da parafulmine quando i risultati di analisi e valutazioni scontentano qualche parte politica.

1.8.3. La chiusura del cerchio

La maturità dell'uso della conoscenza da parte dei legislativi si ha quando l'analisi e la valutazione riescono a pervadere tutta l'attività del parlamento: il disegno delle politiche, la discussione del bilancio, le nomine negli enti.

Come tutte le ricerche hanno messo in evidenza, è illusorio attendersi che le saldature tra questi diversi aspetti del *policy making* possano derivare in modo automatico da qualche clausola che lega direttamente i livelli di *performance* delle amministrazioni all'ammontare dei finanziamenti ad esse assegnati. Dove queste politiche di *Direct Performance Budgeting* sono state a loro volta sottoposte a valutazione, sono emersi gli incentivi perversi legati a questi meccanismi (Moynihan, 2005; Radin, 2006).

Come è ovvio, una cattiva valutazione prima o poi deve tradursi in conseguenze negative per i responsabili del management e per l'ammontare delle risorse che essi gestiscono. Ma, come abbiamo visto con riferimento al caso americano, un sistema più articolato che passa per la stesura di raccomandazioni verificate e concordate con l'amministrazione, se continuamente monitorato ha maggiori probabilità di successo, sia pure nel medio periodo.

1.8.4. Le tendenze più recenti

Le tendenze emerse negli ultimi dieci anni nei casi esaminati, possono essere riassunte in questo modo:

- sono state differenziate più nettamente le competenze per l'analisi delle politiche nella fase dell'esame delle proposte rispetto alle competenze per la valutazione delle politiche e dei programmi nella fase post-legislativa, dove l'obiettivo è l'*oversight* sull'implementazione;
- per quanto riguarda la fase pre-legislativa, le soluzioni organizzative prevedono un preciso incardinamento nelle strutture a diretto servizio del legislativo, sia come agenzia unica (modello CRS), sia come specifica branca di *legislative offices* in grado di offrire un'ampia serie di competenze;
- sempre per quanto riguarda la fase pre-legislativa, alcune assemblee prevedono staff di ricerca autonomi per le materie di bilancio e fiscali e/o per le politiche scientifiche e tecnologiche;
- l'*oversight* sull'operato dei governi è la funzione più dinamica nell'ultimo decennio, con ampie richieste di nuove competenze;
- tutti i casi considerati hanno istituito da tempo uffici indipendenti con un consistente staff di esperti alle dipendenze degli *auditor* (o *comptroller*)
- le attività di questi uffici hanno visto una costante crescita della *policy/program evaluation* e della *performance review* rispetto al *financial audit* e alla *compliance review*.

A questo punto, si verifica un fatto interessante: quei parlamenti che, come il Congresso americano, non hanno mai allentato il legame con gli *auditor* (o *comptroller*) e i loro uffici, considerandoli come loro *watchdog*, riescono a utilizzare le loro valutazioni integrandole nelle normali attività delle commissioni e dell'aula.

Invece, i parlamenti che hanno delegato totalmente la funzione di *oversight* agli *auditor*, sottolineandone la totale indipendenza, si sentono in qualche modo espropriati dall'estensione delle attività di questi ultimi alla valutazione delle politiche, e cercano di riprendere il contatto diretto con questo tipo di competenze, ad esempio separandole dall'*audit* finanziario, per riportarle *in house*, in agenzie che, come l'OPPAGA, sono sotto il diretto controllo del Parlamento.

1.8.5. Conclusioni: conoscenza e scelte pubbliche

Nei paesi dove è più diffuso l'uso di "serbatoi di conoscenza" istituzionali:

- Si sbaglia di meno?
No: ma si correggono gli errori più in fretta (Weiss, 1998).
- La contrattazione secondo logiche di partito ha meno spazio?
No: ma la maggiore conoscenza delle conseguenze delle scelte fornisce un *frame* che permette alle parti politiche di combinare i diversi interessi in gioco in modo più stabile (Cousins, 2004).
- Aumenta l'informazione del pubblico generico?
No. Ma chi vuole informarsi affronta costi più bassi (VanLandingham, 2006).
- C'è il rischio che gli esperti promuovano politiche diverse da quelle che in realtà sarebbero preferite dagli elettori?
Sì. Il rischio è serio e deve essere tenuto nella massima considerazione. Ma il fatto che queste pratiche siano più forti nelle democrazie liberali dimostra che la molteplicità dei canali e la pubblicità dei risultati costituiscono antidoti che in generale si sono rivelati più che sufficienti.
- L'estensione per contagio dei modelli raccomandati dalle organizzazioni internazionali al caso italiano è scontata?
No, tutt'altro. Anche se i costi dello scostamento stanno diventando sempre più pesanti e visibili.