





LA CARTA DI MATERA

UN IMPEGNO COMUNE
PER CONSOLIDARE
LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO
E VALUTAZIONE
NELLE ASSEMBLEE
LEGISLATIVE

DOCUMENTO APPROVATO
A CONCLUSIONE DEL PRIMO
CONVEGNO NAZIONALE
DEL PROGETTO CAPIRe

MATERA
25 / 26 GIUGNO 2007

Con l'approvazione del presente documento d'indirizzo, le Assemblée Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, riunite a Matera il giorno lunedì 25 giugno 2007, si impegnano ufficialmente nel promuovere l'uso di strumenti dedicati al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche e indicano i passaggi da compiere, affinché tale impegno si realizzi concretamente.

Questo documento - di seguito denominato Carta di Matera - è il frutto delle riflessioni e delle esperienze maturate dai livelli istituzionali e dagli staff tecnici di supporto coinvolti nella realizzazione del progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblée sulle Politiche e gli Interventi Regionali), un'iniziativa sostenuta dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblée Legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

IL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE POLITICHE

Le Assemblée Legislative riconoscono nel "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche" l'insieme di attività necessarie ad esercitare una rinnovata funzione di controllo. Queste attività - complementari ad altre forme di controllo già praticate nelle Assemblée - rappresentano la naturale estensione della funzione legislativa. Il dovere di "fare delle buone leggi" implica infatti anche il compito di raccogliere ed utilizzare le informazioni necessarie a verificare se e come le leggi approvate sono state realmente attuate e a capire se e in che misura le politiche promosse da tali leggi abbiano ottenuto gli effetti desiderati. L'espressione impiegata per descrivere tali attività - già utilizzata in alcuni Statuti regionali di recente approvazione - esprime una duplice finalità. La prima parte, "controllo sull'attuazione delle leggi", si riferisce alla necessità di comprendere le reali modalità d'applicazione delle norme e di individuare i motivi di eventuali difformità rispetto al disegno originario. La volontà di conoscere l'attuazione delle leggi è dettata dalla consapevolezza che ogni legge, per quanto ben disegnata, può incontrare, durante la sua messa in opera, deviazioni, rallentamenti ed intoppi, causati da eventi e comportamenti imprevisi. Prepararsi a cogliere per tempo l'insorgere di tali situazioni significa, per l'Assemblea, avere la possibilità di intervenire per operare le

correzioni e gli aggiustamenti più opportuni, attraverso l'adozione di modifiche legislative o l'approvazione di atti d'indirizzo. La seconda parte dell'espressione, "valutazione degli effetti delle politiche", fa riferimento alla necessità di apprendere se specifici modelli d'intervento, adottati in passato dall'Assemblea attraverso l'approvazione di provvedimenti legislativi, si sono rivelati efficaci nell'affrontare i problemi collettivi che ne motivano l'esistenza. Con questo tipo di analisi non viene messa in discussione l'aderenza tra ciò che è stato fatto e ciò che era previsto nelle norme - come avviene nel controllo sull'attuazione - ma viene indagata la capacità della politica pubblica, per come essa è stata disegnata dall'Assemblea, di incidere positivamente su un determinato fenomeno sociale.

DIECI IMPEGNI PER UN PROGRAMMA DI LAVORO COMUNE

Le Assemblée Legislative ritengono necessario assumere alcuni precisi impegni al fine di consolidare le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche. Con la firma della Carta di Matera, le Assemblée approvano dunque dieci punti, che costituiscono gli obiettivi operativi di un programma di lavoro comune, sul versante del controllo e della valutazione.

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

- I. Dare una risposta concreta all'esigenza di accountability democratica
- II. Generare conoscenza condivisa sul funzionamento e i risultati delle politiche adottate, perseguendo una logica non partisan
- III. Promuovere meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche
- IV. Destinare tempo e risorse certe alle attività di controllo e valutazione
- V. Garantire l'esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione

VI. Investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche

VII. Gestire i processi informativi e mantenere alta l'attenzione sui loro esiti

VIII. Migliorare le capacità di interlocuzione e di dialogo con l'Esecutivo

IX. Divulgare gli esiti del controllo e della valutazione, sia all'interno che all'esterno dell'Assemblea

X. Allargare i processi decisionali e creare occasioni di partecipazione

DARE UNA RISPOSTA CONCRETA

ALL'ESIGENZA DI ACCOUNTABILITY DEMOCRATICA

La capacità degli organi legislativi di esercitare la funzione di controllo in modo incisivo ed efficace dipende dalla loro determinazione nel giocare, fino in fondo, un ruolo da protagonisti nel processo di accountability democratica. Il compito di "chiedere conto dei risultati ottenuti", in rappresentanza dei cittadini, alle amministrazioni incaricate di implementare le politiche è spesso trascurato a favore di altre attività consiliari: esso viene richiamato formalmente nei documenti e negli atti ufficiali, ma non sempre vi sono gli spazi, le risorse, le strutture o gli incentivi necessari a svolgerlo compiutamente. Con questa Carta, le Assemblee Legislative esprimono la volontà di dotarsi di concreti strumenti istituzionali, legislativi ed organizzativi, che consentano loro di essere gli effettivi interpreti dell'istanza di una maggiore accountability proveniente dalla società. L'impegno consiste, da un lato, nello svolgere un'azione più attenta di richiesta di informazioni presso gli attori coinvolti nel dare esecuzione alle leggi; dall'altro, nel recuperare un rapporto più stretto con le collettività di riferimento, individuando forme innovative di interazione e di partecipazione.

GENERARE CONOSCENZA CONDIVISA,

IN UNA LOGICA NON PARTISAN

L'attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valuta-

zione degli effetti delle politiche si ispira ad una logica non partisan, che deve essere salvaguardata nei lavori consiliari attraverso l'adozione di regole e procedure ad hoc. L'assenza di un sistema di garanzie istituzionali, tese ad assicurare l'imparzialità delle informazioni prodotte, comporta un forte rischio di delegittimazione per l'intero processo conoscitivo.

È indispensabile dunque svincolare la realizzazione di queste attività dallo scontro contingente tra le diverse forze politiche, creando spazi di "neutralità" utili a generare una conoscenza condivisa su quanto è accaduto in seguito all'approvazione di una legge.

Affinché tale filosofia non partisan sia rispettata da tutte le forze in campo, il compito di promuovere e vigilare la realizzazione di attività di controllo e valutazione deve essere assegnato ad organismi politici autorevoli e super partes, composti in modo paritario da componenti della maggioranza e dell'opposizione.

Tale principio può tradursi nella costituzione di commissioni o comitati paritetici, istituiti espressamente a questo scopo; oppure nell'attribuzione a piccoli gruppi di lavoro formati, in eguale misura, da membri di maggioranza e di opposizione, del compito di presiedere ad approfondimenti su singole politiche. In ogni caso, la finalità di questi organismi è di facilitare la produzione di informazioni utili al formarsi di opinioni fondate empiricamente sul funzionamento di leggi e politiche. Tali informazioni saranno poi usate dalle commissioni competenti per esprimere considerazioni di merito e prendere decisioni sul modo migliore per intervenire a livello normativo.

PORRE DOMANDE INCISIVE SULL'ATTUAZIONE E GLI EFFETTI

L'organo legislativo gioca un ruolo decisivo nella promozione delle attività di controllo e valutazione: senza una richiesta specifica da parte dell'Assemblea, è probabile che molte domande relative all'attuazione delle leggi e agli effetti delle politiche siano destinate a non essere mai sollevate. Uno dei principali meccanismi per porre domande incisive è la clausola valutativa, ovvero una norma che assegna ai soggetti attuatori della legge il compito di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo informazioni su tempi, modalità d'implementazione e risultati delle politiche attuate. Si ritiene utile



che norme contenenti specifici mandati a "rendere conto su attuazione ed effetti" trovino posto nelle leggi più rilevanti. Indipendentemente dall'inserimento in legge di clausole valutative, le Assemblee Legislative assumono iniziative finalizzate al controllo e alla valutazione, deliberando lo svolgimento di missioni valutative su leggi già in vigore. A differenza di quel che accade per le clausole, che danno vita a processi informativi di lungo periodo, le missioni sono portate a termine nel corso della stessa Legislatura, durante la quale sono state approvate. A questo proposito è opportuno che siano approvate regole chiare che stabiliscano quali soggetti possono proporre la svolgimento delle missioni; in base a quali criteri e da quali organismi sono deliberate; con quali procedure sono realizzate.

DESTINARE TEMPO E FINANZIAMENTI CERTI ALLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO E VALUTAZIONE

Per accrescere le capacità di controllo e di valutazione delle Assemblee, occorre aumentare le risorse a ciò destinate, rispetto a quelle che sono state abitualmente impiegate fino ad oggi. In primo luogo, una parte significativa del tempo dei componenti dell'Assemblea deve essere espressamente dedicata allo svolgimento di queste attività, riconoscendo loro precisi ruoli, responsabilità e compiti nella supervisione delle analisi rivolte al controllo e alla valutazione. Deve essere riconosciuto, con l'adozione di concrete pratiche di lavoro, che i Legislatori hanno il diritto/dovere di conoscere ciò che accade ai provvedimenti che hanno contribuito a varare e delle conseguenze che essi producono nella realtà. Così come avviene per la funzione legislativa, anche per l'esercizio della funzione di controllo devono essere riservati adeguati spazi e momenti di lavoro, in seno sia all'attività che si svolge nelle singole Commissioni, sia a quella svolta in aula. In secondo luogo, è necessario che al controllo e alla valutazione siano dedicati finanziamenti specifici, in modo tale che sia chiaro il nesso esistente tra la decisione di realizzare indagini, studi ed analisi e gli inevitabili costi connessi alla loro conduzione. Occorre cioè mettere in pratica quanto è già previsto da alcuni Statuti regionali: il bilancio regionale, in particolare quello dell'Assemblea Legislativa, deve garantire, ai fini dell'espletamento

delle attività di controllo e valutazione, la disponibilità di risorse adeguate. Ciò non dovrebbe comportare un aggravio di spese nei bilanci di Assemblee ed Esecutivi; l'impegno consiste piuttosto nell'indirizzare parte delle risorse già disponibili verso l'impiego di strumenti di valutazione, utili anche a produrre risparmi, recuperare eventuali inefficienze e migliorare l'utilizzo delle finanze pubbliche.

POTENZIARE IL RUOLO DI STRUTTURE TECNICHE DEDICATE

L'esercizio di una funzione così delicata ha bisogno dell'assistenza continua di strutture tecniche altamente specializzate, così come del resto avviene per l'esercizio della funzione legislativa. Queste strutture devono svolgere in modo prioritario il proprio compito di supporto agli organismi politici preposti ad attività di controllo e valutazione. Esse devono disporre di risorse professionali idonee, sia in termini quantitativi che qualitativi, e devono essere in grado di interagire, con autorevolezza e credibilità, con i soggetti che partecipano al processo di controllo e valutazione: membri dell'Assemblea, dirigenti e funzionari delle strutture dell'Esecutivo, ricercatori e valutatori esterni, rappresentanti di enti locali, associazioni di categoria e gruppi di interesse. Per questo motivo è importante che venga loro garantita da parte degli organi politici la legittimazione necessaria ad operare e, allo stesso tempo, sia loro riconosciuta un'elevata autonomia professionale nella conduzione delle attività di analisi. I compiti principali di tali strutture consistono nel:

- fornire una consulenza tecnica ai Legislatori impegnati nella redazione di clausole valutative e nella stesura di proposte per la realizzazione di missioni valutative;
- gestire i processi informativi e mantenere alta l'attenzione sui loro esiti;
- interagire con le strutture dell'esecutivo responsabili dell'attuazione della politica;
- affidare l'incarico di valutazione ad enti di ricerca esterni, ove sia necessario, e seguire lo svolgimento dei lavori;
- facilitare la divulgazione degli esiti delle attività di controllo e valutazione;
- organizzare incontri e momenti di confronto tra i membri delle Assemblee e gli attori interessati alla politica sottoposta a valutazione.

INVESTIRE NELLA FORMAZIONE DI UNA NUOVA FIGURA PROFESSIONALE

Le attività connesse all'esercizio della funzione di controllo e valutazione richiedono l'impiego di competenze professionali specifiche e altamente qualificate. Tali competenze, riassumibili nella figura dell'analista di politiche e mutate dall'esperienza della ricerca sociale ed economica applicata allo studio di interventi pubblici, non sono tradizionalmente presenti all'interno delle Assemblee Legislative, che contano perlopiù sull'impiego di personale con una preparazione di stampo giuridico. L'impegno su questo versante è fare in modo che questo nuovo profilo professionale sia riconosciuto ed istituito e che esso possa trovare adeguato spazio nell'organigramma delle Assemblee. A questo scopo è necessario adottare modalità di reclutamento e di formazione mirata, che consentano l'acquisizione delle risorse che attualmente mancano. La maturazione di competenze di questo tipo, soprattutto se si operano delle riconversioni professionali, richiede tempo ed un'elevata motivazione personale. Per questa ragione viene qui assunto l'impegno di avviare percorsi di specializzazione, che prevedano un'accurata selezione dei partecipanti ed un investimento finalizzato su un numero limitato di persone per ciascuna Assemblea.

GESTIRE I PROCESSI INFORMATIVI E MANTENERE L'ATTENZIONE SUI LORO ESITI

Uno dei passaggi fondamentali nell'esercizio della funzione di controllo e valutazione riguarda la verifica della corretta applicazione dei mandati informativi contenuti nelle clausole valutative. Senza questo passaggio, l'inserimento di clausole nei testi di legge rischia di essere un'operazione velleitaria. Per scongiurare questo rischio, occorre che ogni Assemblea Legislativa si attrezzi al suo interno per (i) tenere memoria delle scadenze previste per l'invio delle relazioni richieste dalle clausole valutative e, nel caso, segnalare la mancata presentazione; (ii) seguire la realizzazione delle analisi ed eventualmente richiamare i soggetti coinvolti al rispetto del mandato loro assegnato; (iii) richiedere la trasmissione di banche dati informatiche, sulle quali sono basate le elaborazioni; (iv) istituire sedute di

commissione dedicate all'esame delle relazioni inviate. Anche nello svolgimento delle missioni valutative, occorre che siano rispettate alcune condizioni fondamentali, che devono essere già definite nell'atto di approvazione della missione. Tale atto deve come minimo indicare: (a) i componenti dell'Assemblea ai quali è attribuita la responsabilità politica di presiedere la missione e di presentarne gli esiti alla Commissione competente; (b) le risorse dedicate alla realizzazione delle analisi; (c) i tempi necessari per la conclusione dei lavori; (d) il funzionario della struttura che deve gestire i lavori; (e) le procedure da seguire per selezionare l'ente che dovrà realizzare la raccolta delle informazioni e le relative analisi.

MIGLIORARE LE CAPACITÀ DI INTERLOCUZIONE E DI DIALOGO CON L'ESECUTIVO

L'esercizio di una rinnovata funzione di controllo presuppone una crescita nelle occasioni di dialogo tra Legislativo ed Esecutivo. Sia nella redazione e nell'applicazione delle clausole, sia nello svolgimento delle missioni, si prevede che tra i due organi si aprano canali di comunicazione e di scambio di informazioni. Tali situazioni di interlocuzione non sono da leggersi in chiave conflittuale, ma devono al contrario essere ricondotte ad una aspirazione comune: apprendere nuove lezioni sull'efficacia delle politiche pubbliche. Affinché tale aspirazione si compia, occorre che i bisogni conoscitivi di Assemblea ed Esecutivo trovino l'occasione e il modo di saldarsi. La chiamata a "rendere conto dei risultati ottenuti" da parte dell'Assemblea non può essere considerato uno strumento per ingerire nelle attività dell'Esecutivo, e nemmeno come il pretesto per individuare le colpe di eventuali carenze, quanto piuttosto come una modalità per stimolare un miglioramento dell'azione pubblica, nel suo complesso. Questo principio deve essere applicato nella pianificazione dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni. Nel programma dei lavori consiliari si devono prevedere incontri, a cadenza periodica, tra rappresentanti del Legislativo e dell'Esecutivo, che mettano al centro del dibattito gli esiti delle analisi svolte su leggi e politiche. Inoltre, sul piano tecnico, si auspica la costituzione di gruppi di lavoro, ed eventualmente l'organizzazione di momenti di formazione, congiunti tra gli apparati professionali dei due organi. A questo fine possono





essere siglati protocolli d'intesa che impegnino i due organi a seguire tali pratiche di collaborazione.

DIVULGARE GLI ESITI DEL CONTROLLO E DELLA VALUTAZIONE

Si garantisce che gli esiti delle attività di controllo e di valutazione abbiano un'ampia diffusione, sia all'interno che all'esterno dell'Assemblea, presso tutti i soggetti interessati. Tale garanzia, oltre a rappresentare un elemento di trasparenza, costituisce un forte incentivo a condurre analisi serie e rigorose, su argomenti di chiaro interesse per la collettività, e a non sottovalutare gli esiti di tali analisi nell'adozione di decisioni successive. È da considerare una buona prassi che le relazioni conclusive delle attività di controllo e valutazione siano fatte sempre oggetto di comunicazione scritta e orale, a tutti i componenti dell'Assemblea, sia attraverso la stesura di note informative, sia con l'organizzazione di seminari e sedute di Commissione ad esse dedicate. Tutta la documentazione inerente – comprensiva degli atti che ne concludono l'esame da parte dell'organo legislativo – deve essere pubblicata sui siti web delle amministrazioni coinvolte. Sintesi di tali atti sono inoltre inviate alle agenzie di stampa, nonché a quei rappresentanti delle autonomie locali, di associazioni di categoria e di gruppi di interesse, impegnati nell'attuazione della politica in esame. La possibilità di ricevere la documentazione prodotta deve essere concessa ad ogni singolo cittadino che ne faccia richiesta.

ALLARGARE I PROCESSI DECISIONALI E CREARE OCCASIONI DI PARTECIPAZIONE

Molti Statuti prevedono che le Regioni si adoperino per promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e, più in particolare, alle decisioni pubbliche. L'esercizio di una rinnovata funzione di controllo da parte delle Assemblee Legislative può contribuire alla realizzazione di questa previsione statutaria attraverso diverse modalità. Un primo modo per stimolare la partecipazione consiste nel prevedere che la proposta di condurre missioni valutative, da parte dell'Assemblea, possa provenire anche da soggetti esterni, in vario modo qua-

lificati. Quanto più tale processo di segnalazione sarà trasparente ed accessibile, tanto più sarà alta l'attenzione sugli esiti della successiva valutazione. Un secondo modo è endogeno al processo informativo indotto da clausole e missioni valutative: nel corso di tale processo si possono creare numerose occasioni di ascolto, da parte dei Legislatori, delle istanze e dei punti di vista espressi dalle differenti componenti della collettività locale. Un terzo modo è legato alla fase di divulgazione degli esiti delle attività di controllo e valutazione. Essa, se ben organizzata, può coinvolgere amministrazioni locali, imprese e cittadini nel dibattito sul successo delle politiche pubbliche; in seno a tale dibattito possono prendere forma le scelte su quale sia il modo migliore di correggere gli interventi esaminati. Per promuovere in modo efficace la partecipazione, si prevede la sperimentazione di tecniche e strumenti di lavoro innovativi. Tale principio può tradursi concretamente nell'organizzazione di incontri pubblici, durante i quali i membri dell'Assemblea si confrontano, fuori dalle sedi assembleari e in territori neutri, direttamente con i cittadini e i vari esponenti della collettività. Oppure può spingersi fino alla costruzione di processi di e-democracy, sfruttando la recente evoluzione dei sistemi informatici, che possono facilitare il dialogo per via telematica tra istituzioni e cittadini.