



## CORSO RESIDENZIALE PER L'ALTA DIRIGENZA DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

settembre 2002

### "Le Assemblee e gli statuti"

STELIO MANGIAMELI, *Università degli studi di Teramo*. Grazie per l'invito, anche per le parole forse eccessive di presentazione, visto e considerato che sono ancora molto lontano dal Premio Nobel.

Sulla storia dei siciliani che vanno via dalla Sicilia c'è una bellissima battuta di Consolo, anche lui un siciliano che vive a Milano, il quale fa al distinzione fra i siciliani che restano in Sicilia e quelli che vanno via e alla fine scopre che i più acuti sono quelli che rimangono in Sicilia. I modelli nella sua riflessione erano due: Gesualdo Bufalino e Leonardo Sciascia che avevano la capacità di criticare il sistema nel suo insieme, in particolare la realtà siciliana che, come sapete, per Sciascia era la metafora del mondo, mentre gli altri per capire qualcosa della realtà erano quanto meno costretti a uscire da quella Sicilia che il Gattopardo diceva produceva solo sonno.

In realtà i motivi per cui uno va via dalla propria terra sono tutt'altro che legati alla riflessione o ad altri ma sono contingenti e questi motivi mi hanno portato in terra d'Abruzzo che mi ha accolto con grande ospitalità e io sono contento di essere ormai quasi abruzzese. Non lo dico solo perché qui ci sono i rappresentanti della Regione Abruzzo, ma lo dico realmente, perché è una regione nella quale si può fare molto è l'ultima regione del sud e la prima del nord-est, come è stato detto di recente, nel senso che è in una fase di sperimentazione.

Ho pensato molto a come trattare questo tema con voi, perché molto gentilmente vi è stato dato anche il mio libro che è un modesto contributo a queste problematiche, qualche riflessione lì l'avevo scritta all'indomani dell'adozione della legge 1 del 1999 e anche in prosieguo quando l'Istituto delle Regioni aveva deciso di dare un contributo e molto gentilmente il direttore dell'Istituto delle Regioni, il prof. Lombardi, mio amico e mio mentore, mi ha affidato alcuni temi particolarmente impegnativi. Ho cercato di fare anche un parallelo tra l'autonomia statutaria nuova delle Regioni e la competenza costituzionale degli Stati membri di ordinamenti federali. In modo particolare, essendomi formato per un lungo periodo in Germania ho fatto un parallelo con le Costituzioni dei *länder* tedeschi, con quelli austriaci e qualcosa anche con quelli americani. Quindi un tentativo di dare un contributo nel segno dell'evoluzione di questa autonomia statutaria verso un rango costituzionale c'è stato da parte mia.

La differenza fra il momento in cui ho scritto quei contributi e quello che oggi siamo chiamati a discutere, è che in quel momento, sull'onda della nuova riforma, anche se con un momento di attesa da parte del sistema regionale, c'era l'entusiasmo di interpretare il nuovo quadro costituzionale, i cambiamenti, quello che avrebbe potuto produrre, le potenzialità costituzionali e in realtà dopo quasi tre anni dalla legge 1 del 1999 questa conversazione si tiene nel momento nel quale questo entusiasmo non c'è più, anzi io partirei proprio dalla crisi della riforma costituzionale, perché a mio avviso i segni sono di vera e propria crisi e sono evidenti, non solo per il fatto che nessuno dei Consigli regionali a tre anni dalla legge 1/99 è riuscita a varare uno statuto, ma anche perché gli stessi Consigli regionali hanno in molte occasioni preso spunto dalla riforma per raggiungere obiettivi più limitati. Penso in modo particolare alla legge statutaria Marche per modificare il passaggio dell'art. 126 della Costituzione da cui nasce una sentenza della quale dovremo parlare, la 304 della Corte costituzionale, che è la prima sentenza in materia statutaria sui nuovi statuti e sulle nuove formule costituzionali relative agli statuti.

Penso in modo particolare anche ai tentativi di nobilitare i Consigli chiamandoli Parlamenti, alla sentenza 106 scritta da Mezzanotte. E' un'ottima sentenza, Mezzanotte è un ottimo giurista, un ottimo costituzionalista, però anche lì il tentativo da parte del Consiglio regionale era molto limitato e la risposta della Corte è più che preoccupante, ci sono alcuni passaggi di questa sentenza non ancora del tutto valutati appieno anche dalla dottrina, c'è una scarsa riflessione, ancora, su questa sentenza, però alcuni passaggi che preoccupano. Penso in modo particolare al discorso della rappresentanza nazionale e al ragionamento che ha fatto Augusto Barbera sui *Quaderni costituzionali* sulla ripresa della problematica degli interessi nazionali. Voi sapete che uno dei nemici fondamentali che le Regioni hanno avuto nel primo regionalismo, tra la Corte e il legislatore è stato proprio questo filone dell'interesse nazionale, un filone che ha distrutto, ha devastato il sistema regionale, quando invece il significato costituzionale era tutt'altro, era un limite di merito affidato al Parlamento. Si doveva presumere che in via di principio nelle materie enumerate dai vecchi 117 gli interessi nazionali erano soddisfatti dalla legge regionale e non dalla legge dello Stato, però l'interpretazione di fatto è stata totalmente diversa: assoluta affidabilità degli interessi nazionali allo Stato il quale, in nome di questi poteva fare quello che voleva nell'ambito delle materie di competenza regionale.



## CORSO RESIDENZIALE PER L'ALTA DIRIGENZA DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

settembre 2002

### Le Assemblee e i controlli

MANIN CARABBA, *Presidente sezioni riunite Corte dei Conti*. Grazie alla Conferenza, a voi. Parlo a persone che ne sanno più di me, quindi cerco di individuare pochi concetti teorici che risultano indispensabili alla coerenza di quello che sto per dire, poi cercherò di entrare nel merito di problemi aperti sui quali, nei limiti del tempo che abbiamo a disposizione, eventualmente scambiarci anche opinioni.

L'ausiliarità della funzione del controllo rispetto ai compiti delle Assemblee è un tema di carattere generale. Emerge con qualunque manuale parlamentare — ho presente quello fatto per Il Mulino da Manzella, in diverse edizioni: ha un elenco degli strumenti di conoscenza, di indagine, di informazione del Parlamento — più o meno quel tipo di strumenti sono adottabili anche dalle Assemblee regionali. La fonte sono i regolamenti delle Assemblee.

Su questa materia ho visto che parlerà il segretario generale della Camera Zampetti, poi Sandro Palanza che è una delle persone che meglio hanno seguito l'esperienza della Camera dei deputati in fatto di controllo.

Quello che voglio introdurre io parlando prevalentemente dell'ausilio che uno strumento di controllo esterno, neutrale può dare alle assemblee elettive, sono due concetti-premessa. Il primo, che secondo me ha un valore di carattere molto generale, anche di teoria generale del diritto, ma non astratta, concretamente incidente sui problemi che dobbiamo affrontare, è la distinzione fra mondo delle regole e mondo dei risultati.

Quando parliamo di controllo delle Assemblee sui governi e sulle amministrazioni centrale o regionali, dobbiamo avere presente soprattutto quello che ho chiamato "il mondo dei risultati", perché il mondo delle regole è invece oggetto di un giudizio binario legittimo, non legittimo, corretto o non corretto, che appartiene alla sfera del giudice o comunque di organi neutrali.

Tutta la vicenda della riforma amministrativa degli ultimi 12 anni — partiamo dalle leggi del '90 — può secondo me essere ripercorsa partendo da due domande espresse dai cittadini: quella di una più sicura garanzia delle posizioni soggettive dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri — legge sul procedimento, fondamentale e garanzia della legittimità — e domanda di misurazione-valutazione dei risultati dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria pubblica.

La risposta a queste due domande ci porta nel cuore di una conformazione dei pubblici poteri orientata verso il modello di un governo misurabile, ispirato da due principi: il rispetto delle regole che conformano la condotta dei cittadini e segnano i confini fra pubblici poteri e soggetti privati; la trasparenza, visibilità, valutabilità dell'attività delle pubbliche amministrazioni in termini di costi e rendimenti e in termini di impatto sull'economia e sulla società. Questa distinzione fra regole e risultati si può collegare alla grande dicotomia definita da Bobbio fra norme di condotta e norme di organizzazione o, nella sociologia politica, la distinzione dell'human tra programmi condizionali e programmi di scopo. La ricostruzione del sistema dei controlli, tenendo ferma questa impostazione, deve fondarsi su una demarcazione netta fra le due fondamentali tipologie di controllo, controlli di legittimità e controlli sui risultati. I controlli di legittimità appartengono al mondo delle regole, i controlli sulla gestione appartengono al mondo della misurabilità dei risultati.

Sono mondi distinti, non separati, nettamente distinti. Molti dei pasticci che fanno i controllori e che danneggiano fortemente la vita dell'amministrazione, che è la condizione di incertezza per l'amministratore, per le sue responsabilità e di conseguenza anche per il cittadino e per le Assemblee, derivano dalla confusione che si fa fra controlli orientati verso la verifica del rispetto delle regole e controlli orientati verso la misurazione e valutazione dei risultati, che sono due sfere distinte.

La seconda premessa è che occorre far perno, per quanto riguarda i controlli assembleari, su un costante parallelismo fra razionalizzazione dei processi decisionali, scelta dei modelli di organizzazione e impiego degli strumenti di controllo sui risultati. Non è possibile isolare la strumentazione del controllo rispetto alla attenzione che si deve recare, a quello che si fa in materia di razionalizzazione dei processi di scelta, di conformazione e razionalizzazione dei modelli di organizzazione e di procedimento. Sono profili necessariamente connessi.

Questa connessione implica che, sia pure nella distinzione, si vedano come interfaccia del medesimo modo di operare i processi di razionalizzazione decisionale ex-ante e i processi di misurazione e valutazione dei risultati ex-post. Ex-ante ed ex-post sono due facce dello stesso modo di operare.



## CORSO RESIDENZIALE PER L'ALTA DIRIGENZA DELLE ASSEMBLEE REGIONALI

settembre 2002

### "Le Assemblee e la valutazione delle politiche pubbliche"

ALBERTO MARTINI, *Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro"*. ...Voglio semplicemente sottolineare la natura complessa delle informazioni necessarie al controllo e non ci si può illudere di controllare a "colpi di interpellanza". I tradizionali strumenti non sono utili per un reale esercizio del controllo in quel senso — che secondo noi è il senso che dovrebbe essere prevalente anche nella redazione degli statuti — mancano di un chiaro nesso con le leggi e le politiche, hanno un carattere di contingenza e di a-sistematicità, soddisfano solo in minima parte ad un reale bisogno conoscitivo e infine non creano memoria nella tecnostuttura interna del Consiglio, che secondo noi è un elemento fondamentale per l'esercizio di un'efficace funzione di controllo. Secondo noi la funzione di controllo dovrebbe poggiarsi su altri principi e servirsi di strumenti diversi.

Le tre tesi che seguono enunciano proprio quelli che secondo noi dovrebbero essere i principi fondamentali di quello che, con una sigla non troppo fortunata si potrebbe indicare come "Calvep", controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione dell'efficacia delle politiche. "Capire" è molto più accattivante, come acronimo.

Controllo e valutazione consistono fondamentalmente nell'ottenere l'informazione giusta, pertinente, rilevante e tempestiva dai soggetti giusti attuatori delle politiche, beneficiari, utenti soggetti esposti ad un certo obbligo e ad un certo divieto.

Nonostante tutte la retorica — e se ne fa tantissima — su controllo e valutazione, va tenuto presente che controllo e valutazione non sono tecniche esoteriche che qualcuno possiede perché ha un background in una certa disciplina particolare e può vendere o fornire a scatola chiusa al Consiglio, occorre liberarsi da questa visione mitica della valutazione del controllo. Controllo e valutazione — e uso termini a questo livello equivalenti — sono innanzitutto modi di porsi in modo critico di fronte alle leggi e alle politiche regionali e modi di fare le domande giuste per capire se queste leggi e le politiche a cui danno origine funzionano. Quindi controllo e valutazione sono fondamentalmente un atteggiamento, più che un insieme di strumenti che qualche economista ha imparato a scuola.

Non pensiamo che il contributo che il controllo sull'attuazione e la valutazione sull'efficacia possono dare, è fondamentalmente un impulso ad un processo dialettico. Non si tratta di fare stime e previsioni ma si tratta di migliorare la qualità del dibattito politico, se volete usare questo termine, in modo da interpretare e capire meglio i fatti, separandoli da quelle che sono le inevitabili differenze di valore. Questo è il contributo che veramente può dare al miglioramento della cosa pubblica il controllo e la valutazione, non nel senso di sanzionare e punire qualcuno ma di ragionare in modo lucido sui fatti, sì da separarli dai valori e il contributo che questa cosa può dare ad aiutare la dialettica politica a concentrarsi sulle questioni legate ai valori, perché su quello dovrebbe essere il dibattito politico, riducendo lo spazio dedicato ad estenuanti discussioni su come si presentino realmente i fatti e come vadano interpretati. Quindi un contributo fondamentale viene dalla valutazione del controllo sia al miglioramento delle decisioni ma soprattutto al miglioramento della qualità del dibattito.

In questo senso si recupera l'appello del prof. Carabba a più economisti, a più analisti, ma occorre soprattutto dare un ruolo ad analisti e tecnici che non forniscono soluzioni utilizzando una qualche macchinetta, ma che supportino con informazioni e stimoli cognitivi i consiglieri ed alimentino un processo di apprendimento istituzionale sulle leggi e sulle politiche, cioè contribuiscano a far sì che si capisca di più come funzionano le leggi e che effetti hanno le politiche pubbliche.

Qui anch'io ho una citazione di Bobbio, non Norberto Bobbio ma Luigi Bobbio, figlio di Norberto. Bobbio parla di analisti che riescano a produrre conoscenze utilizzabili, adatte ad entrare in circolo nel dibattito sulle politiche grazie alla forza degli argomenti con cui vengono presentate.

La quarta tesi — e qui entriamo su un terreno più delicato e potenzialmente più controverso — è che la funzione di controllo e valutazione va esercitata in modo imparziale ed equidistante dalle parti politiche, altrimenti veramente, brutalmente, tanto vale lasciar perdere. Voi dite "lasciamo perdere". Noi nel nostro piccolo con il progetto "Capire" qualche passo l'abbiamo fatto, il progetto "Capire" è riuscito ad ispirare un'attenzione di tipo bipartisan. Abbiamo messo assieme quattro regioni governate da maggioranze diverse, due di centro-destra e due di centro-sinistra, all'interno di ciascuna Regione con un livello diverso di coinvolgimento emotivo, comunque siamo riusciti a coinvolgere due consiglieri per Consiglio, uno di maggioranza e uno di opposizione, quindi siamo riusciti veramente ad attrarre un minimo di attenzione in modo assolutamente bipartisan.

La visione che sta dietro è una visione forte, e voi mi direte assolutamente ingenua e su questo potremmo discutere per ore, ma