



***Accountability* e cani da guardia  
dei parlamenti**

**Gloria Regonini**

**2021**

## La valutazione nelle istituzioni

Che cosa è l'**accountability**?

In italiano non abbiamo un esatto corrispettivo per questo vocabolo, che pure ha origini latine: "Accountability" stems from late Latin **acomptare** (to account), a prefixed form of **computare** (to calculate), which in turn derived from **putare** (to reckon)". (da Accountability – Wikipedia)

Secondo una delle più note definizioni

"A è *accountable* rispetto a B quando A è obbligato a:

- **informare** B rispetto alle sue azioni e decisioni passate, presenti e future
- **giustificarle** davanti a B
- **subire punizioni** nel caso di eventuali condotte difformi (Schedler, Diamond, Plattner, 1999: 17)

In altre parole, nel linguaggio della teoria principale-agente, l'*accountability* è un meccanismo che garantisce al *principal* B l'effettivo controllo sul suo agent A.

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

- la relazione tra elettori ed eletti, quale è garantita da libere elezioni, libertà di parola e di organizzazione, un'opinione pubblica attenta e informata (**vertical accountability**)
- la relazione tra poteri dello stato, e soprattutto tra legislativo e esecutivo (**horizontal o executive accountability**)
- la relazione tra governo da un lato, e responsabili della gestione della macchina amministrativa dall'altro (**bureaucratic accountability**)

Qui di seguito ci concentriamo soprattutto sugli strumenti del secondo tipo, quelli che riguardano il rapporto tra esecutivo e legislativo, tra governi e parlamenti.

## La valutazione nelle istituzioni → il concetto di *accountability*

Il **Parlamento** è considerato dai principali teorici della democrazia come la **sede fondamentale** per garantire l'*accountability* democratica

<p><b>GB: John Stuart Mill</b> (<i>Considerations on Representative Government</i>, 1861, p. 104):</p> <p>“. . .La funzione propria di un'assemblea rappresentativa è <b>sorvegliare e controllare il governo</b>; gettare la luce della pubblicità sui suoi atti; esigere la piena presentazione e giustificazione di ogni atto che qualcuno potrebbe considerare discutibile”</p>	<p><b>USA: Woodrow Wilson</b> (<i>Congressional Government</i>, 1885, p. 297):</p> <p>“Altrettanto importante dell'attività legislativa, è la vigile supervisione sull'esecutivo (<i>administration</i>). (..). La funzione informativa del Congresso deve essere favorita persino rispetto alla sua funzione legislativa. (...) Il motivo è il fatto che l'unico popolo davvero auto-governato è <b>il popolo che discute e interroga il suo esecutivo</b>”.</p>	<p><b>Germania: Max Weber</b> (<i>Parlamento e governo</i>, 1918, p. 1418 ed. inglese):</p> <p>“Non esiste un sostituto per la sistematica valutazione da parte degli esperti (sotto giuramento) davanti a una commissione parlamentare, in presenza dei rispettivi dirigenti ministeriali. Soltanto così si garantisce la supervisione pubblica e una effettiva indagine. Oggi, il Parlamento non ha il diritto di fare questo: la Costituzione lo condanna all'<b>ignoranza del dilettante</b>”</p>
---	---	---

## La valutazione nelle istituzioni → il concetto di *accountability*

Le istituzioni che nei sistemi democratici hanno il compito di analizzare l'operato dei governi per garantire agli elettori-cittadini-contribuenti che i loro soldi siano spesi bene prendono il nome generale di ***Supreme Audit Institutions*** (SAI).

Ma a questo punto la nostra storia si divide in due, perché a livello internazionale si possono identificare chiaramente due distinti modelli di SAI:

1. quello europeo continentale e mediterraneo delle ***Corti dei Conti*** (poi esportato anche in altri continenti), su modello della francese *Cour des comptes*, istituita da Napoleone nel **1807**, con il compito di controllare la legittimità e la corretta rendicontazione dei bilanci pubblici.
2. quello anglo-americano del ***Comptroller (and/or Auditor) General***, una figura di comprovata imparzialità a cui il **Parlamento** affida il compito di organizzare tutte quelle indagini e valutazioni che servono per rendere i governi *accountable* (modello ***Westminster***).

## La valutazione nelle istituzioni → il concetto di *accountability* → le *Supreme Audit Institutions*

La distribuzione geografica dei **due modelli** di *Supreme Audit Institutions* (SAI)

<b>Modello</b>	<b>Paesi</b>
Modello Westminster	Gran Bretagna, paesi del Commonwealth, Irlanda, Finlandia, Danimarca, Austria* Stati Uniti Perù, Cile...
Modello napoleonico delle Corti dei Conti	Francia, Belgio, Italia, Spagna, Portogallo, Grecia Turchia paesi africani francofoni..

Negli ultimi decenni, alcuni stati sono passati dal modello delle Corti dei Conti al modello 'Westminster', o hanno creato nei Parlamenti istituzioni parallele, generando modelli che qui chiamiamo 'ibridi' (v. Francia, ma anche Regione Lombardia)

\* In Germania, come alcuni altri paesi, la SAI è del tutto indipendente dall'esecutivo, ma non ha i poteri di una magistratura. Il Parlamento può proporre determinati tipi di indagini al *Bundesrechnungshof* e può ricevere raccomandazioni da questo organo (EUROPEAN COURT OF AUDITORS, PUBLIC AUDIT IN THE EUROPEAN UNION. The Handbook on Supreme Audit Institutions in the EU and its Member States, 2019 EDITION

[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Book\\_Public\\_Audit\\_in\\_the\\_EU/Book-Public\\_Audit\\_in\\_the\\_EU\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Book_Public_Audit_in_the_EU/Book-Public_Audit_in_the_EU_EN.pdf)

**La valutazione nelle istituzioni → il concetto di *accountability* → le *Supreme Audit Institutions***

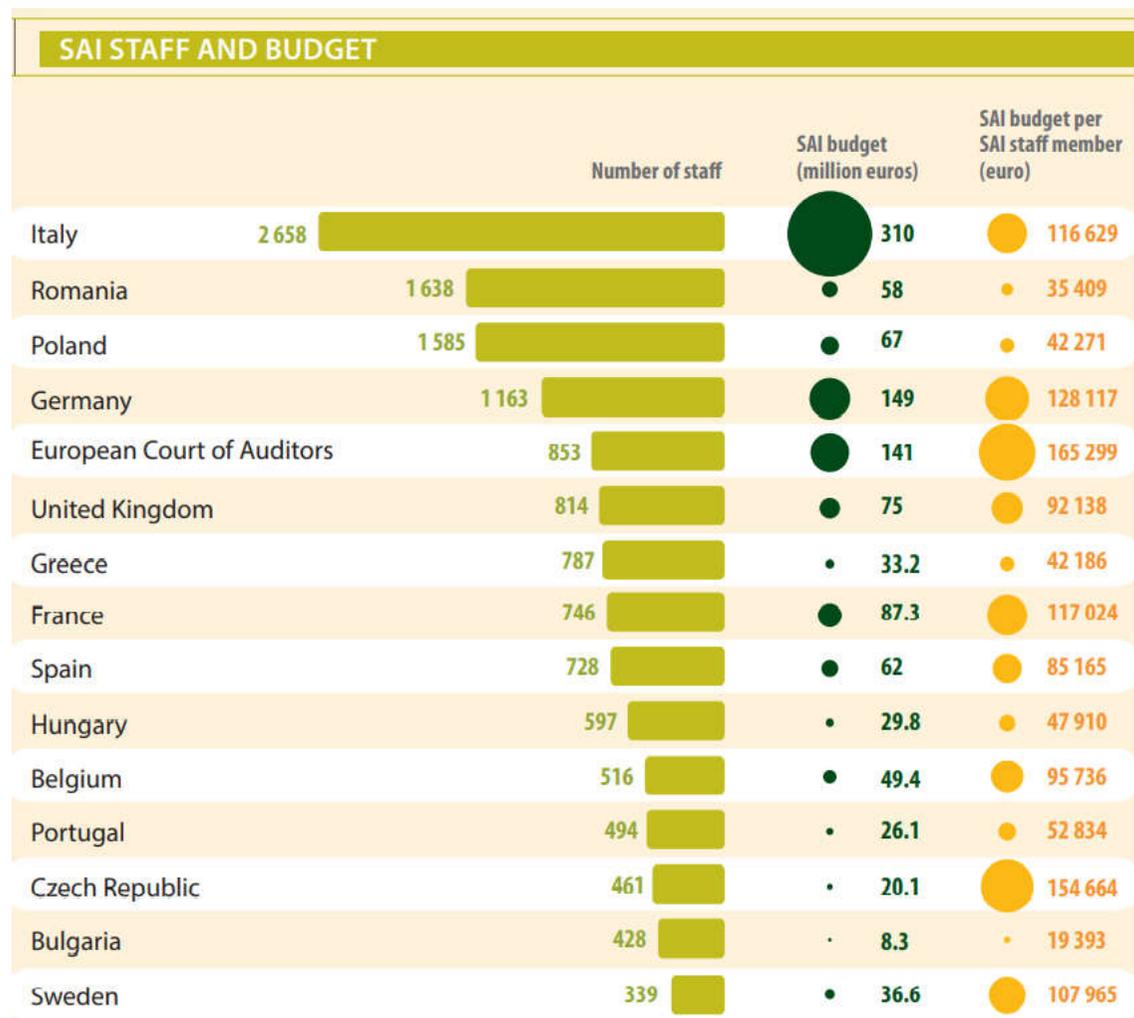
Due modelli di ***Supreme Audit Institutions*** (SAI): prime differenze

<b><i>Modello angloamericano Comptroller (e/o Auditor) General</i></b>	<b><i>Modello europeo continentale Corte dei Conti</i></b>
<i>Watchdog</i> del parlamento	Equidistanti da governo e parlamento
Istituiti con funzioni di <i>audit</i> finanziario, hanno gradualmente allargato i loro metodi di valutazione, fino a comprendere la <i>policy evaluation</i>	Magistrature indipendenti, con competenze che, soprattutto in Italia, sono quasi esclusivamente giuridiche e contabili
Interagiscono continuamente con una o più commissioni parlamentari, da cui ricevono indicazioni sui settori da monitorare UK: <i>Public Account Committee (PAC)</i> (A presiedere il Pac è un esponente dell'opposizione. Le deliberazioni sono quasi tutte all'unanimità)	In Italia, la Corte dei Conti invia periodiche relazioni a governo e parlamento
Si danno strutture operative molto ampie e diversificate per competenze: Usa: Gao 3000 analisti UK: Nao 900 analisti	In Italia, il sito non fornisce dati aggiornati (v. slide successiva)

## La valutazione nelle istituzioni → il concetto di *accountability* → le *Supreme Audit Institutions*

Qualche dato in più sulle risorse umane e finanziarie di alcune SAI (quando si tratta di 'input', siamo in testa alle classifiche)

\*



\*"Attualmente (sic), l'organico effettivo del personale di magistratura è di 494 unità e quello del personale amministrativo è di 2487 unità (dati aggiornati al 31 dicembre **2009**).

<https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione> (febbraio 2021)

## La valutazione nelle istituzioni → il concetto di *accountability* → l'*oversight* parlamentare

Nel modello *Westminster*, le SAI sono agenzie del potere legislativo, spesso chiamate *watchdog* dei Parlamenti. Queste SAI sono lo strumento fondamentale con cui le assemblee legislative esercitano il loro dovere di vigilare sull'attività dell'esecutivo (*oversight*). Per tutelare la loro autonomia di giudizio, i vertici di queste agenzie *rimangono in carica molto più a lungo* delle legislature che li designano.

Le SAI lavorano in stretto contatto con *commissioni parlamentari* deputate a indirizzare i loro ambiti di indagine e a valutare i conseguenti risultati. Le valutazioni in genere riguardano politiche già votate dai Parlamenti e già implementate dalle amministrazioni.

	<i>Valutazione ex post</i>	
	Assemblee legislative	<i>Watchdogs</i>
UK	Public Account Committee (PAC) – <a href="http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/">http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/role/</a>	National Audit Office (NAO) <a href="http://www.nao.org.uk/">http://www.nao.org.uk/</a>
US	soprattutto il <i>Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs</i> e l' <i>House Committee on Oversight and Government Reform</i>	Government Accountability Office (GAO) <a href="http://www.gao.gov/about/index.html">http://www.gao.gov/about/index.html</a>
Francia	Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) <a href="http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/">http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/</a>	<b>modello ibrido:</b> per molti settori (previdenza, sanità..) la Corte dei Conti è il 'braccio conoscitivo' del Comitato

## La valutazione nelle istituzioni → il concetto di *accountability* → le *Supreme Audit Institutions*

Una seconda importante differenza nell'organizzazione delle SAI riguarda il tipo di indagini che vengono svolte e rese pubbliche: quali domande di ricerca valutativa si fanno le diverse SAI? **quali 'ontologie' considerano**, e quali approcci disciplinari utilizzano?

Inizialmente, tutte le SAI nascono con il compito di controllare la legittimità e la spesa dei provvedimenti adottati dai governi. Ma dalla loro storia emerge chiaramente un dato: mentre le SAI del 'modello *Westminster*' hanno via via acquisito le competenze – nel doppio significato di autorizzazioni e di capacità tecniche – per condurre valutazioni anche sulle performance manageriali delle amministrazioni e sugli *outcome* delle politiche, le SAI del modello 'Corti dei Conti' sono rimaste ancorate alla loro missione originale.

<i>approcci</i>	<i>oggetto</i>	<i>criteri</i>
<b>1. norma</b>	Le leggi	La qualità delle norme
<b>2. budget</b>	Il denaro pubblico: da dove viene e dove va	La correttezza e sostenibilità dei conti
<b>3. management</b>	Le organizzazioni pubbliche	Elevate performance
<b>4. policy</b>	I problemi pubblici	L'efficacia dei risultati

Questa diversità di impostazione è molto importante, perché di fatto preclude ai Parlamenti del modello puro 'Corti dei Conti' l'accesso a referti documentati e imparziali sull'esito delle politiche pubbliche.

## La valutazione nelle istituzioni → il concetto di *accountability* e la *policy evaluation*

Certo, l'*accountability* elettorale è il cuore della democrazia, e i Parlamenti ne sono l'espressione fondamentale: se prendi più voti, governi; se governi male, al prossimo giro gli elettori ti mandano a casa.

Ma nelle nostre società complesse le elezioni **non** bastano a garantire governi *accountable*.

1. Solo una parte delle decisioni dei governi ha un fondamento nei loro programmi elettorali. Infatti i contesti e i problemi cambiano nel corso di una legislatura.

Es: Nessun programma di governo, in Europa o altrove, nella seconda metà del decennio scorso aveva previsto la drammatica crisi economica (per non parlare, ovviamente, della recente pandemia).

Es: Steve Hilton, collaboratore del primo ministro britannico Cameron, dopo quasi tre anni a Downing Street, ha dichiarato che **i ministri possono controllare solo un 30% dell'attività del governo**. Il 40% è implementazione di norme UE, e il 30% sono "cose che capita di dover fare, senza nessun rapporto con il programma della coalizione"  
<http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/13/david-cameron-steve-hilton-criticised-policy/print>

2. Quando si rende necessario formare governi di coalizione, i partiti che hanno raccolto i voti sulla base di programmi ben diversificati devono metterli da parte per trovare un accordo

3. Molte decisioni hanno un impatto temporale e spaziale che le rende non facilmente reversibili nel caso di un cambio di maggioranza, togliendo meno forza alla leva dell'*accountability* elettorale

## La valutazione nelle istituzioni → il concetto di *accountability* e la *policy evaluation*

Soprattutto, le informazioni e gli spunti che possono essere forniti dalla valutazione dei risultati e dall'impatto delle politiche pubbliche sono molto **più ampi** di quelli forniti dalle indagini svolte dalle Corti dei Conti, che sono magistrature:

- è diversa la disponibilità degli 'indagati' a riconoscere gli errori, un passaggio che è al cuore dell'apprendimento
- sono diverse le conseguenze dell'identificazione degli errori e dei successi
- sono diverse le lezioni che i parlamentari, i ministri e i dirigenti pubblici possono apprendere.

## Gran Bretagna: il sistema Nao-PAC

1983 - Margareth Thatcher, leader del Partito Conservatore, vince le elezioni con un largo margine sulla base di un programma neoliberista.

Il nuovo Parlamento, dove è presente un'ampia maggioranza di conservatori, approva con **voto bipartisan** una importante legge che:

- stabilisce che la nomina del *Comptroller and Auditor General* è di pertinenza del Parlamento e non del governo
- istituisce il *National Audit Office*

Alla base di questo modello di *parliamentary oversight* sta l'idea che il più acuminato strumento per sottoporre a controllo i governi non stia nel contestare le loro scelte, per altro già approvate dalla maggioranza dell'aula, ma nel prendere sul serio gli obiettivi di *policy* dichiarati dall'esecutivo, per verificare se davvero sono stati raggiunti.

IL NAO gode di amplissima autonomia nella scelta di come condurre le sue valutazioni: "NAO may do anything calculated to facilitate, or incidental or conducive to, the carrying out of any of its functions.

<https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpacom/1027/102705.htm>

Le ricerche svolte da una prospettiva di policy spesso prendono il nome di **Value for Money (VFM) audits**, che sono "... non-financial audits to measure the effectiveness, economy and efficiency of government spending. The research methodology referred to in the appendices of most VFM studies (carried out by the NAO) reflects on the use of a wide range of market-research techniques such as focus groups, customer-interviews, expert panels, commissioned research, longitudinal studies.

## Gran Bretagna: il sistema Nao-PAC

I metodi per gli esercizi di *value for money* sono continuamente sottoposti a verifica *bottom up*



Publications ▾ Support and guidance ▾ News ▾ Contact us ▾ About us

### Code of Audit Practice

- [Code of Audit Practice](#)
- [Local Audit Code and Guidance Team](#)
- [About the Code](#)
- [Code of audit practice – consultation](#)
- [Guidance and information for auditors](#)
- [The audit framework for local public bodies](#)
- [The Comptroller and Auditor General's remit](#)
- [Local authority accounts – a guide to your rights](#)
- [Who to contact](#)

## Auditor Guidance Note 03 (AGN 03) Auditors' Work on Value for Money (VFM) Arrangements – Consultation

### *The consultation has now closed.*

The Local Audit and Accountability Act 2014 provides the Comptroller and Auditor General with the power to issue guidance to auditors which may explain or supplement the provisions of the Code of Audit Practice. The Act requires auditors to have regard to such guidance.

The new Code of Audit Practice came into force on 1 April 2020, after being approved by Parliament. It was developed following a [consultation process](#) in 2019. The most significant changes to the new Code are in relation to auditors' work on value for money arrangements. We have decided to consult on the detailed statutory guidance that will support auditors to deliver work under the new Code.

<https://www.nao.org.uk/code-audit-practice/agn-03-vfm-consultation/>

# Gran Bretagna: il sistema Nao-PAC

## Committee news



### **Time is running out: Government must “move on from aspirational words” and start “taking the hard decisions”**

Public Accounts Committee publishes report on achieving government’s long-term environmental goals

3 February 2021



### **Government’s “perennial inability to manage and deliver projects on time and budget” must be addressed to navigate through end of pandemic and beyond**

The Public Accounts Committee publishes Lessons from major projects and programmes report

29 January 2021



### **Government must get a grip on further education sector, with nearly half of colleges in financial measures**

Public Accounts Committee publishes report "Managing colleges' financial sustainability"

27 January 2021



### **Financial sustainability of some local authorities presents a significant risk to government**

Chair of the Public Accounts Committee says Treasury has “worryingly laissez faire attitude” as Committee calls for rapid implementation of Redmond findings

22 January 2021

## Stati Uniti: il Government Accountability Office (GAO)



GAO is an independent, nonpartisan agency that works for Congress. Often called the "congressional watchdog," GAO investigates how the federal government spends taxpayer dollars. Views expressed in visitor comments do not necessarily reflect those of GAO (dalla pagina facebook)

The agency is headed by the Comptroller General, who is appointed to a 15-year term. The long tenure of the Comptroller General gives GAO a continuity of leadership that is rare within government. (da <https://www.gao.gov/about/comptroller-general/> )

## Stati Uniti: le commissioni del Congresso



HOUSE COMMITTEE ON  
**OVERSIGHT AND REFORM**  
CHAIRWOMAN **CAROLYN B. MALONEY**

[About](#) [Subcommittees](#) [Activity](#) [News](#) [Contact](#)

[Home](#) » [News](#) » [Press Releases](#)

### **Oversight Committee Launches Probe into \$70 Million Contract for Ventilators Found Ineffective for Coronavirus Patients**

Jan 27, 2021 | [Press Release](#)

<https://oversight.house.gov/news/press-releases/oversight-committee-launches-probe-into-70-million-contract-for-ventilators>

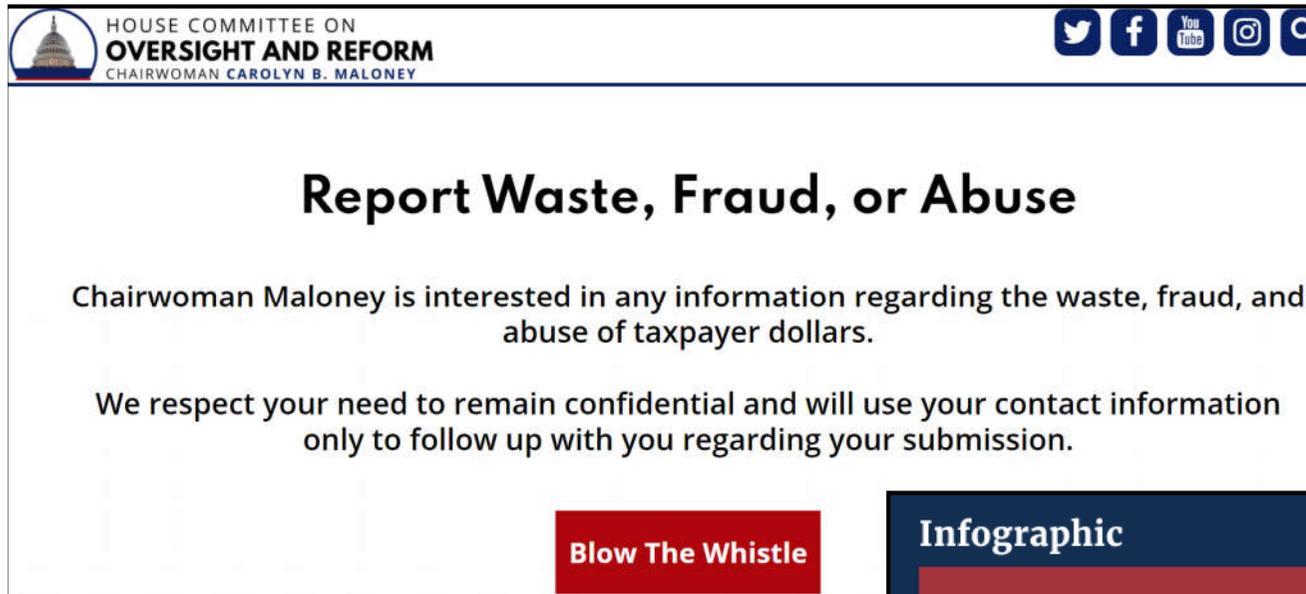
### **Committee Jurisdiction**

The Committee on Oversight and Reform is the main investigative committee in the U.S. House of Representatives. It has authority to investigate the subjects within the Committee's legislative jurisdiction as well as "any matter" within the jurisdiction of the other standing House Committees.

[House Committee on Oversight and Reform |](#)

## Stati Uniti: la protezione dei testimoni anonimi

Tutti gli attori del circuito dell'*oversight* parlamentare cercano facilitare e garantire la totale non tracciabilità di segnalazioni anonime (*whistleblower*) non solo per frodi, ma anche per sprechi e per errori nel management



HOUSE COMMITTEE ON  
**OVERSIGHT AND REFORM**  
CHAIRWOMAN CAROLYN B. MALONEY

Report Waste, Fraud, or Abuse

Chairwoman Maloney is interested in any information regarding the waste, fraud, and abuse of taxpayer dollars.

We respect your need to remain confidential and will use your contact information only to follow up with you regarding your submission.

**Blow The Whistle**



**Infographic**

**GAO**

**Fraud, Waste, Abuse, and Mismanagement**  
*Know how to recognize and report them*

AN OVERVIEW

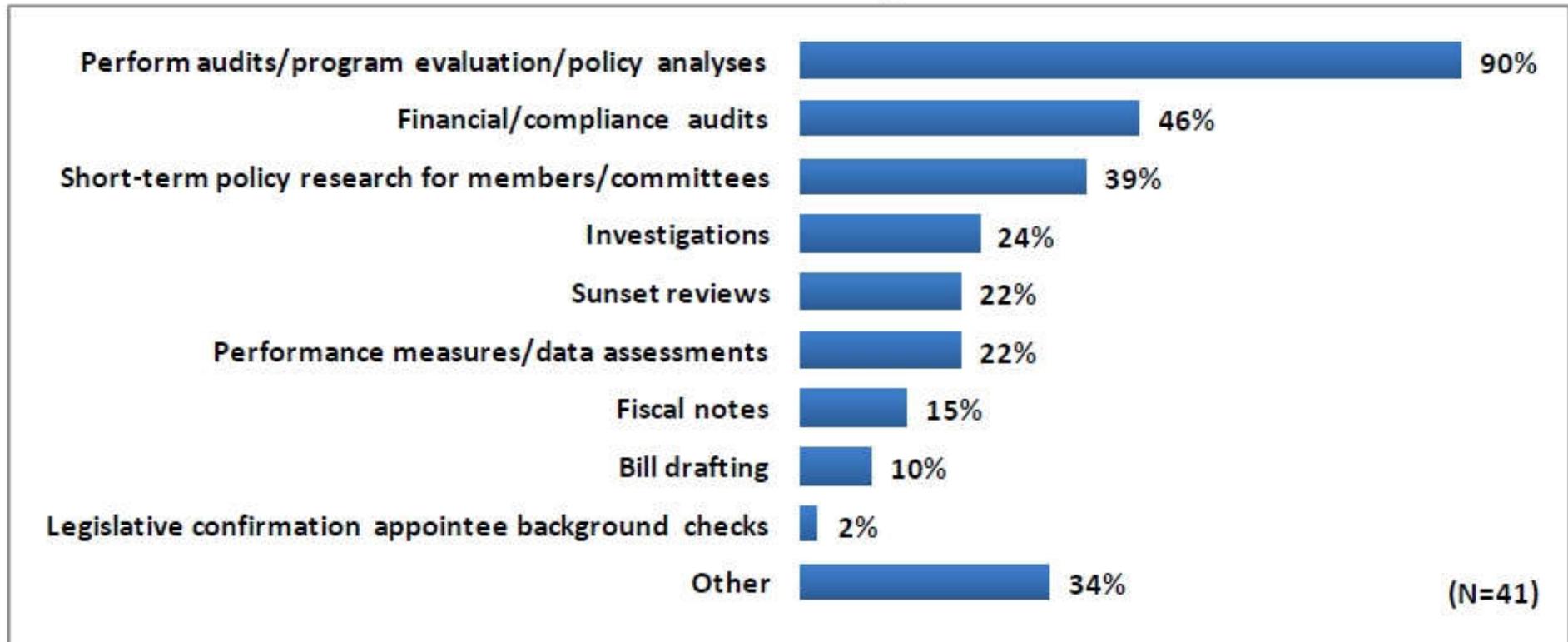
**GOVERNMENT AGENCIES THAT TRACK AND RECOVER DAMAGES FROM FRAUD, WASTE, ABUSE, AND MISMANAGEMENT HAVE A BIG JOB.**

**GAO's FraudNet** FraudNet is GAO's hotline for the public to report government fraud, waste, abuse, or mismanagement of federal funds.

## Stati Uniti: il modello federale viene adottato anche dai singoli stati

Nel corso dei decenni, il modello GAO è stato replicato in molti stati, che hanno creato dei **Legislative Program Evaluation Offices**.

### Offices Conduct a Variety of Activities



Note: Most offices provided more than one answer.

<http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/EPT2008.pdf>

Tra i più attivi, va segnalato l'*Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA) del Congresso della Florida <https://oppaga.fl.gov/>

## Francia: un modello ibrido



Direction de l'information légale et administrative | Me

**VIE PUBLIQUE**  
Au cœur du débat public

1 actualité

- En bref
- Dossiers d'actualité
- Panorama des lois
- FAQ citoyens**

Actualités

- FAQ citoyens

### Les nouveaux pouvoirs du Parlement

mis à jour le 22 06 2009

écouter ▶

+ moon f t

L'un des principaux objectifs annoncés de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est le renforcement des pouvoirs du Parlement. Désormais, la Constitution définit le Parlement selon les termes suivants : "Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. "

<http://www.vie-publique.fr/actualite/faq-citoyens/nouveaux-pouvoirs-parlement/>

# Francia: l'iniziativa dell'Assemblea nazionale

Assemblée nationale

 Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques  
Autres commissions permanentes

Partager    | Nous suivre 



- A la Une
- Agenda
- Composition
- Qu'est-ce que le CEC ?**
- Évaluations
- Rapports d'information
- Comptes rendus

## Qu'est-ce que le CEC ?

L'évaluation des politiques publiques au cœur de la mission de contrôle parlementaire

[Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](http://assemblee-nationale.fr)

## Vidéos

[Vidéo à la demande](#)

[Vidéo en direct](#)

## Francia: un equilibrio instabile

Oggi esistono diverse analisi sui limiti della riforma del 2008, quali la mancanza di specifiche competenze, la dipendenza dalla Corte dei Conti o da iniziative 'fai da te'. Così è entrata nell'agenda politica la proposta di istituire un'autonoma agenzia parlamentare per la valutazione delle politiche pubbliche, sul modello anglosassone (Hortense de Padirac, Olivier Rozenberg, *L'évaluation au Parlement français : l'heure des choix*, LIEPP Policy Brief n°41, 2019-05-15)



### La politique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme

La Cour a évalué la politique publique en direction des personnes présentant des troubles du spectre de l'autisme (TSA), à la demande du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-en-direction-des-personnes-presentant-des-troubles-du-spectre-de-lautisme>

## La valutazione nelle istituzioni → la prospettiva 'sfiduciata'

Anche se nessuna *Supreme Audit Institution* risulta coinvolta in casi di *malpractice* o corruzione, tuttavia le indagini demoscopiche sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni coinvolgono anche queste agenzie nel giudizio generale di inaffidabilità e di mancanza di obiettività delle loro valutazioni.

Così la domanda 'cani da guardia o cani da compagnia?' da alcuni anni ricorre con una certa frequenza nei *media*, ad indicare l'opinione che i referti dei tecnici siano 'addomesticati' e non orientati alla tutela dell'interesse generale.



<http://www.pubacct.org.au/features/watchdog-or-lapdog>

Watchdogs or lapdogs? A system meant to protect the public has been co-opted by the feds

by Mark Flatten | Dec 1, 2014, 5:00 AM



<http://www.washingtonexaminer.com/watchdogs-or-lapdogs-a-system-meant-to-protect-the-public-has-been-co-opted-by-the-feds/article/2556687>



<http://www.greenpeace.org/canada/en/blog/Blogentry/how-harper-turned-a-nuclear-watchdog-into-a-lapdog/53839/>

Il rischio di una polarizzazione tra 'i pochi che fanno' da un lato, e, dall'altro, cittadini delusi sia dai meccanismi della democrazia, sia da quelli della scienza, è un esito che certo Madison non aveva previsto, ma che può avere conseguenze serie per la legittimazione dei sistemi politici.