

## FORMARE ALLA VALUTAZIONE LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE: L'ESPERIENZA DI PROGETTO CAPIRe

di Marco Sisti e Michela Rocca<sup>1</sup>

Fino a qualche anno fa, quando si parlava di valutazione in ambito pubblico, il pensiero correva immediatamente alle strutture dell'Esecutivo. Sia che si trattasse di valutazione intesa come selezione di progetti, o che si facesse riferimento al controllo di gestione piuttosto che al controllo strategico, oppure che si parlasse di valutazione di fondi strutturali, si dava per scontato che tutte le attività di analisi connesse a tali ambiti valutativi fossero di stretta competenza degli apparati incaricati di dare attuazione alle politiche. Dai vari processi di valutazione erano invece del tutto escluse, se non a parole certamente nei fatti, le assemblee legislative.

Più recentemente qualcosa sembra essere cambiato. La convinzione che anche gli organi legislativi possano – o meglio debbano – giocare un ruolo attivo nella promozione e nell'utilizzo di analisi e valutazioni delle politiche pubbliche si è fatta sempre più strada, soprattutto in una ristretta comunità di consiglieri e funzionari regionali coinvolti in un progetto chiamato *CAPIRe*. Questo articolo racconta come e perché tale progetto si sia costituito e quali attività di formazione abbia realizzato, e stia realizzando, per far sì che l'analisi e la valutazione delle politiche divenga davvero – in un futuro non troppo lontano – parte del normale modo di operare e di decidere delle assemblee.

### LA MISSIONE DI CAPIRe

CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un progetto avviato nel 2002 da quattro Consigli regionali – Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana – e attualmente promosso a livello nazionale dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome<sup>2</sup>. La struttura operativa del progetto è formata dallo *staff* dell'ASVAPP (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e dell'Analisi delle Politiche Pubbliche) un piccolo centro di ricerca *no profit* nato nel 1997<sup>3</sup>.

L'idea di far nascere un progetto che impegnasse i Consigli regionali nella sperimentazione di meccanismi e strumenti di valutazione delle politiche è venuta alla luce durante un corso di formazione, svoltosi a Torino nel 2001. A tale corso parteciparono dirigen-

---

<sup>1</sup> *Staff* di CAPIRe - Hanno inoltre contribuito: Rita Di Marzo (Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia); Elvira Carola e Giuseppina Dantino (Consiglio regionale della Lombardia); Alberto Crosio (Consiglio regionale del Piemonte).

<sup>2</sup> Dal 7 marzo 2006, data della stipula della convenzione con la Conferenza dei Presidenti, hanno aderito a progetto CAPIRe quindici assemblee legislative: Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento, Puglia, Sardegna, Toscana, Trentino Alto Adige, Umbria e Veneto.

<sup>3</sup> I soci dell'ASVAPP sono due Fondazioni *ex* bancarie (la Compagnia di San Paolo e la Fondazione CRT), l'istituto di ricerca sociale ed economica della Regione Piemonte (l'IRES-Piemonte) e il consorzio per l'informaticizzazione della Pubblica Amministrazione piemontese (il CSI-Piemonte).

ti e funzionari appartenenti ai quattro Consigli che avrebbero successivamente dato vita a CAPIRe. A distanza di qualche mese la proposta venne presentata, nel corso di un seminario, ad un gruppo di consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, che aderirono con un certo entusiasmo all'idea di costituire un laboratorio comune alle quattro Regioni sulle possibili modalità d'impiego della valutazione a supporto del processo legislativo.

Era un periodo molto particolare per gli organi legislativi delle Regioni – per la maggior parte in attività da circa un anno, dopo il cambio della legislatura avvenuto nell'aprile del 2000<sup>4</sup>. Dopo l'approvazione delle tre leggi che avevano riformato il Titolo V della Costituzione – la legge costituzionale 1 del 1999 e le leggi costituzionali 2 e 3 del 2001 – i Consigli regionali erano impegnati nella revisione degli Statuti, in un assetto istituzionale in repentina trasformazione. Grazie alla prima riforma costituzionale stavano infatti emergendo Esecutivi regionali molto più forti e prestigiosi che in passato: non a caso i Presidenti delle Regioni assunsero da allora, almeno nel gergo comune, il titolo di Governatori. Essi erano per la prima volta investiti dei compiti di Governo direttamente dall'elettorato e dunque risultavano essere molto meno dipendenti dal rapporto fiduciario che li legava alle assemblee. Inoltre, la seconda parte della riforma aveva rivisto profondamente la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, aumentando quelle a favore di queste ultime e promuovendo un accelerato processo di devoluzione. Era chiaro che cambiamenti di questa portata imponevano anche ai Consigli regionali di trovare un nuovo ruolo in seno ai sistemi di governo locali; quale in concreto dovesse essere tale ruolo era però un aspetto meno chiaro e, comunque, molto controverso. È in questo contesto istituzionale che nacque progetto CAPIRe.

Al progetto venne affidata fin dall'inizio una missione assai ambiziosa: aiutare le assemblee legislative regionali ad individuare strumenti innovativi per esercitare in modo più incisivo ed efficace la loro funzione di "controllo". Da più parti si registrava come tale funzione fosse molto più evocata che realmente praticata; e come, in genere, si fosse dimostrata assai carente nel produrre nuova conoscenza sull'attuazione e i risultati dei provvedimenti varati dalle assemblee – fallendo di fatto nel raggiungere il suo scopo principale. Nella tradizione italiana infatti il controllo assembleare viene per lo più fatto coincidere con l'utilizzo dei classici strumenti del sindacato ispettivo: interrogazioni, interpellanze, e poco altro. Tali strumenti sono però legati ad uno schema di netta contrapposizione tra maggioranza ed opposizione e appaiono del tutto inadeguati, o comunque insufficienti, a comprendere cosa è accaduto in seguito all'approvazione di una legge, o anche di un semplice atto d'indirizzo<sup>5</sup>. Se, in parte, essi possono essere utili nel dare un ruolo al singolo consigliere all'interno dell'assemblea (soprattutto se il consigliere in questione è d'opposizione), lo sono molto meno nell'assegnare un ruolo all'istituzione consiliare nel suo complesso.

Partendo da questa lettura della situazione, il nucleo di persone coinvolte in progetto CAPIRe ha lavorato sull'ipotesi che anche all'interno di arene decisionali fortemente

<sup>4</sup> Le elezioni regionali del 16 aprile 2000 hanno interessato 15 Regioni italiane. Non ci furono elezioni in Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta.

<sup>5</sup> Si veda a questo proposito: Martini A. e Sisti M., *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 6, 2002, Maggioli.

“politicizzate”, quali sono le assemblee legislative, vi sia lo spazio per esercitare un altro tipo di controllo, che riesca anche a conferire maggiore autorevolezza alle stesse assemblee. Alla base di questa nuova forma di controllo non vi è l'esigenza di esercitare una verifica ispettiva delle attività poste in essere dalla Giunta, o dai suoi apparati amministrativi. E, tanto meno, quella di sottoporle a sanzione, come l'uso del termine controllo potrebbe erroneamente far pensare. La modalità principale per svolgere questa funzione consiste invece nel chiedere conto al fine di capire: capire quali sono state le modalità d'attuazione delle leggi approvate; quali passaggi hanno presentato particolari problemi e quali si sono risolti positivamente; quali siano le ragioni di eventuali inadempienze o momenti di *impasse*; ed infine capire se gli interventi previsti dalle leggi abbiano prodotto gli effetti desiderati e, nel caso, quali siano stati i principali fattori di successo. L'obiettivo di questo tipo di controllo non è dunque fornire ulteriori motivi per inasprire il confronto tra Esecutivo ed opposizione – o tra opposizione e maggioranza – quanto piuttosto mettere in circolazione informazioni sul funzionamento delle politiche pubbliche e creare occasioni di riflessione su come migliorarle.

Al fine di portare a termine la sua missione, progetto CAPIRe si è impegnato principalmente su tre fronti di lavoro.

L'elaborazione di proposte di articolati da inserire nei nuovi Statuti regionali e nei Regolamenti interni ai Consigli, che tengano conto di questa nuova funzione di controllo assembleare – tradotta con l'espressione di controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche.

La formulazione e l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, ovvero di norme che affidano ai soggetti attuatori delle leggi il mandato di produrre, elaborare e comunicare all'Assemblea regionale informazioni su tempi, modalità d'implementazione e risultati delle politiche adottate.

La costituzione di servizi ed uffici consiliari capaci di fornire assistenza tecnica agli organismi politici impegnati nel controllo sull'attuazione e nella valutazione degli effetti delle politiche.

In particolare, quest'ultimo fronte di lavoro rappresenta un passaggio tanto importante quanto delicato. Non si tratta soltanto di prevedere negli organigrammi dei Consigli regionali l'esistenza di una struttura dedicata esclusivamente al controllo e alla valutazione – questione di per sé già abbastanza complessa – quanto di fare in modo che in seno agli apparati consiliari si formino competenze professionali e sensibilità del tutto peculiari e adeguate alle nuove mansioni analitiche loro affidate. Tali competenze non sono generalmente presenti nelle strutture tecniche delle assemblee, formate in prevalenza da personale con un marcato *background* giuridico e abituate a porre più l'attenzione sul *drafting* e sulla progettazione formale della norma, piuttosto che sulla verifica delle reali conseguenze che la nuova norma ha prodotto sui suoi destinatari e sulla collettività. Nell'esperienza statunitense<sup>6</sup>, alla quale il progetto in parte si ispira, questo in-

<sup>6</sup> Si veda a proposito di questa esperienza la Nota per CAPIRe n. 4, *La funzione di controllo nelle State Legislatures americane*, 2003, scaricabile dal sito web di CAPIRe: [http://www.capire.org/capireinforma/note\\_per\\_capire/nota42003.pdf](http://www.capire.org/capireinforma/note_per_capire/nota42003.pdf). Per un esame più approfondito: Jonas K. R. (a cura di), *Legislative Program Evaluation: Utilization - Driven Research for Decision Makers*, n. 81, Jossey-Bass, 1999.

sieme di capacità professionali è riassunto nella figura dell'analista di politiche pubbliche (*policy analyst*).

### **UNA NUOVA FIGURA PROFESSIONALE: L'ANALISTA DI POLITICHE PUBBLICHE**

Cosa devono saper fare gli analisti di politiche che operano – o dovrebbero operare – in seno alle assemblee legislative? Si può tentare di rispondere a questa domanda partendo dalle attività che gli uffici consiliari dedicati al controllo e alla valutazione – ancora rari in Italia, ma abbastanza diffusi in alcune realtà estere – sono chiamati a svolgere. Sono distinguibili tre fasi che caratterizzano il lavoro di un ufficio di questo tipo:

- A) la fase di innesco delle attività di controllo e valutazione;
- B) la fase di analisi delle informazioni e di elaborazione dei prodotti informativi;
- C) la fase di divulgazione degli esiti delle analisi condotte.

Nella prima fase (A), il lavoro dell'ufficio è finalizzato a predisporre quei “meccanismi” che possono mettere in moto il processo di valutazione di una politica. Possono essere adottate due modalità d'innesco: (1) l'elaborazione delle già menzionate clausole valutative, legate all'approvazione di un nuovo testo di legge; (2) la preparazione di missioni valutative, attivate nel corso della Legislatura su richiesta di una Commissione o di un certo numero di consiglieri. In entrambi i casi è richiesto all'analista di cogliere le esigenze conoscitive che i membri dell'Assemblea esprimono nei confronti di quella particolare legge, o di quella certa politica, e di tradurle in domande di valutazione, alle quali sia possibile trovare una risposta basata su evidenza empirica. Oltre a redigere in termini chiari e intelligibili le domande di valutazione – da inserire in una clausola o nel progetto di una missione valutativa – l'analista deve essere in grado di delineare a priori quale possibile strategia d'analisi può essere intrapresa per darvi risposta. Egli deve avere perciò una buona dimestichezza con l'uso di strumenti e metodi analitici, mutuati dalla ricerca economica e sociale. La capacità di comprendere in anticipo quali sono le potenziali criticità legate all'attuazione di una legge, e quali effetti è plausibile attendersi da una determinata politica, è una delle doti fondamentali di questa figura professionale. Una dote che si costruisce con molta formazione specialistica, ma soprattutto con anni di esperienza di lavoro sul campo.

La seconda fase (B) incorpora il passaggio dal disegno all'implementazione dell'analisi. In questa fase il compito dell'analista varia a seconda della situazione. A volte, ad esempio quando la clausola demanda totalmente alla Giunta, o a qualche altro soggetto attuatore, il compito di produrre le informazioni necessarie alla valutazione, l'analista che lavora per il Consiglio svolge la duplice funzione di osservatore esterno e di facilitatore del processo di valutazione. Egli verifica la corretta applicazione del mandato imposto dalla clausola ed interviene soltanto se necessario, magari invitando i diversi soggetti coinvolti a collaborare e a trasmettere le informazioni richieste. Altre volte invece, ad esempio in attuazione di una missione valutativa, l'analista gioca un ruolo da protagonista: egli può effettuare la valutazione in proprio – allestendo una vera attività di ricerca – oppure può affidare l'incarico ad un ente di ricerca esterno. In questo secondo caso, l'analista progetta il bando per l'affidamento dell'incarico e segue lo svolgimento dell'attività da parte dei valutatori esterni. Qualunque sia la modalità di svolgimento dell'analisi – diretta, su affidamento di incarico a terzi, o realizzata dagli apparati dell'Esecutivo

con mezzi propri – la preoccupazione principale dell'analista rimane sempre la restituzione delle informazioni prodotte ai consiglieri e all'opinione pubblica.

Si passa così alla terza fase (C) del lavoro: la comunicazione degli esiti della valutazione. I contenuti tecnici delle valutazioni realizzate sono spesso di difficile comprensione per i non addetti ai lavori. Inoltre, i rapporti di ricerca possono, o debbono, contenere dettagli di natura metodologica non strettamente necessari per capire se una politica ha funzionato o meno, e su quale aspetto è più importante intervenire per migliorarla. A ciò si aggiunga che il tempo dei politici è quasi sempre molto ridotto: la presentazione di informazioni in versione sintetica è dunque più una necessità che una scelta, se non si vuol rischiare che le conclusioni dell'analisi siano, dopo tanta fatica, ignorate. Il compito dell'analista in questa fase consiste nel preparare presentazioni, scritte ed orali, molto efficaci, che vadano immediatamente al sodo delle questioni e in pochi minuti facciano comprendere ciò che è rilevante conoscere rispetto all'attuazione della legge e ai risultati da essa prodotti. Questo sforzo di comunicazione è tanto più importante in quanto l'analista può essere anche chiamato a divulgare gli esiti delle valutazioni all'esterno dell'Assemblea, presso tutti quegli attori (Enti locali, associazioni di categorie, gruppi d'interesse, comitati spontanei di cittadini e *mass media*) che a vario titolo sono interessati alla politica esaminata. La valutazione, dopo essere stata discussa in Commissione o in Consiglio, può infatti essere oggetto di dibattito in incontri pubblici ai quali sono invitati anche interlocutori esterni all'istituzione consiliare. L'analista in questo caso deve essere capace di organizzare eventi di questa natura e di agevolare il confronto tra i membri dell'Assemblea e i rappresentanti delle diverse categorie di attori interessati.

Per riassumere, l'analista di politiche che opera all'interno di un Consiglio a supporto della funzione di controllo deve certamente conoscere a fondo il funzionamento di alcune tecniche e strumenti d'analisi; come si è visto, tali conoscenze gli consentono di progettare e, a volte, anche realizzare veri e propri studi di valutazione. Allo stesso tempo, però, egli deve possedere anche qualità di altro tipo: deve essere capace di gestire gruppi di lavoro eterogenei; deve saper interagire con persone che svolgono ruoli differenti (consiglieri, ricercatori esterni, colleghi che lavorano per l'Esecutivo, rappresentanti di Enti e di associazioni locali, ecc.); deve essere in grado di preparare testi scritti di grande efficacia comunicativa; deve saper parlare con scioltezza e disinvoltura in pubblico; deve essere in grado di gestire situazioni di potenziale conflitto<sup>7</sup>.

## **COME FARE CULTURA SULLA VALUTAZIONE E FORMARE NUOVE COMPETENZE**

L'attività di formazione svolta da CAPIRe in questi anni ha lo scopo di "preparare il terreno" all'esercizio di una rinnovata funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche da parte delle assemblee legislative. Il progetto non ha mai avuto la forza, né la volontà, di compiere accelerazioni improvvise verso il cambiamento culturale ed organizzativo. Le decisioni di adottare strumenti nuovi, o di dare una diversa fisionomia

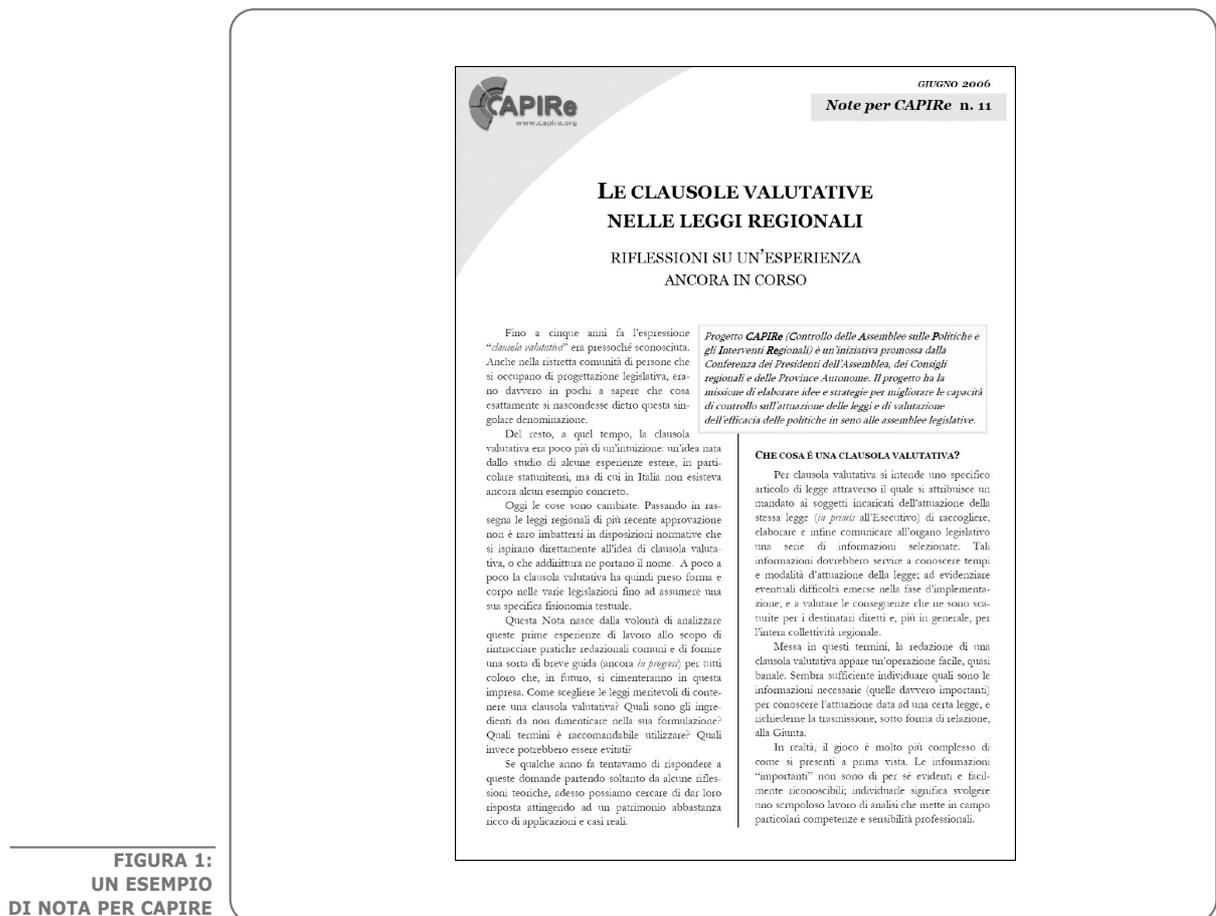
---

<sup>7</sup> Per un'interessante disamina delle capacità "sociali" dell'analista di politiche si veda Mintrom M., *People skill for policy analyst*, Georgetown University, 2003.

organizzativa alla funzione di controllo, sono state sempre maturate all'interno delle istituzioni dopo un lungo lavoro di riflessione. Si è scelto cioè di seguire la logica dei piccoli passi, senza imposizione o fughe in avanti, compiendo un'opera graduale ma costante di diffusione di idee, attraverso l'impiego di diversi strumenti informativi, e soprattutto realizzando brevi corsi di formazione di natura introduttiva, destinati a tutti i dirigenti e i funzionari che già lavorano nei servizi legislativi delle assemblee. L'obiettivo di tali corsi consiste nel coinvolgere tutte le persone potenzialmente interessate, o comunque incuriosite, a questo tipo di attività, nella consapevolezza che la maggior parte di loro non svolgeranno mai a tempo pieno il mestiere dell'analista di politiche. Lo sforzo è dunque di rendere stimolanti i contenuti dei corsi proposti anche per coloro che già hanno, all'interno delle assemblee, una diversa e ben connotata collocazione e identità professionale, alla quale non intendono rinunciare. Prima di pensare alla formazione di nuove competenze altamente specializzate, è infatti necessario diffondere la convinzione che un certo cambiamento culturale sia, se non necessario, almeno auspicabile. Anche per questo motivo, ai brevi corsi di formazione dedicati allo *staff* dei Consigli vengono spesso associati seminari ed incontri – talvolta vere e proprie audizioni – rivolti direttamente ai consiglieri.

## Gli strumenti informativi del progetto

Una delle modalità adottate per diffondere le idee elaborate in seno al progetto è stata la pubblicazione di brevi note monografiche, di circa quattro pagine, di facile lettura e



comprensione. Lo scopo consiste nel rendere familiari ai possibili lettori, soprattutto consiglieri, dirigenti e funzionari delle strutture consiliari, la filosofia e i concetti della valutazione delle politiche pubbliche. Le *Note per CAPIRe* – questo è il titolo della collana di pubblicazioni – sono molto spesso distribuite in cartaceo all'interno dei Consigli, ma hanno una distribuzione molto più estesa attraverso il sito *web* del progetto: [www.capire.org](http://www.capire.org), al quale chiunque può collegarsi e scaricare gratuitamente tutta la documentazione disponibile. Lo *staff* gestisce inoltre una *mailing list* che complessivamente contiene circa 1500 indirizzi di posta elettronica: alcuni tra questi sono indirizzi istituzionali segnalati dallo *staff* dei singoli Consigli regionali, altri fanno riferimento a persone (anche del tutto estranee alle assemblee legislative, come ricercatori, liberi professionisti, personale di altre Amministrazioni Pubbliche) che autonomamente hanno deciso di richiedere l'invio del materiale prodotto nell'ambito del progetto, compilando l'apposita scheda di iscrizione alla *mailing list* nella pagina dei contatti del sito.

Questi sono soltanto alcuni degli argomenti affrontati nelle *Note per CAPIRe*:

- “Controllo, non basta la parola” – una rassegna dei diversi utilizzi del termine in ambito pubblico;
- “Come i nuovi Statuti regionali parlano di controllo (e valutazione)” - una rassegna delle novità introdotte negli Statuti regionali di più recente approvazione riguardo alla funzione di controllo assembleare;
- “Glossario minimalista sulla valutazione” – una chiave di lettura per orientarsi tra i termini e i concetti tipici della valutazione delle politiche pubbliche;
- “La valutazione delle politiche regionali in Francia: l'esperienza del Consiglio di Rhone-Alpes”; una descrizione delle attività di valutazione realizzate in un'importante Regione d'Oltralpe;
- “Le clausole valutative nelle leggi regionali” – i passi avanti realizzati da alcune assemblee legislative nell'inserimento delle clausole valutative in seno alla legislazione regionale (riportata in figura 1).

Oltre alle *Note per CAPIRe*, il sito *web* del progetto offre servizi diretti a coloro che in seno alle assemblee legislative si stanno cimentando nella realizzazione di attività di assistenza all'esercizio della funzione di controllo e valutazione da parte delle Commissioni e dei consiglieri:

- la banca delle esperienze regionali, che contiene gran parte della documentazione prodotta in seno ai singoli Consigli e attinente le clausole valutative o le note informative sull'attuazione delle politiche elaborate dagli uffici consiliari;
- lo scaffale, con una vasta rassegna bibliografica sui principali testi ed articoli dedicati all'uso della valutazione in seno ai Consigli regionali;
- il *blog*, che consente discussioni e dibattiti *on line* su temi di interesse comune ai navigatori del sito;
- la *newsletter*, che informa sull'organizzazione di convegni, seminari e pubblicazioni recenti dedicati alla valutazione delle politiche oppure ad argomenti collaterali.

### Esperienze di formazione

La formazione offerta dal progetto si è differenziata nel tempo secondo le caratteristiche e le esigenze delle diverse categorie di destinatari. È possibile individuare almeno due tipi di corso.

FIGURA 2: ALCUNI DEI CORSI REALIZZATI NEL PERIODO 2005-2007

ANNO	SEDE	DURATA	PARTECIPANTI	CORSO
2005	Milano e Firenze	4 giornate	24 partecipanti provenienti da 7 Consigli: Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Friuli Venezia Giulia e Consiglio di Provincia autonoma di Trento	Introduttivo
2005	Bologna e Torino	4 giornate	24 partecipanti provenienti da 8 Consigli regionali: Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Basilicata e Consiglio di Provincia autonoma di Trento	Introduttivo
2005	Trento	2 giornate e mezzo	20 partecipanti delle Province autonome di Trento e di Bolzano (Giunta e Consiglio) e Consiglio regionale del Veneto	Introduttivo
2006	Trieste	4 giornate	20 partecipanti della Regione Friuli Venezia Giulia (Giunta e Consiglio)	Introduttivo
2006	Milano	6 giornate	10 partecipanti del Consiglio regionale della Lombardia	Avanzato
2007	Cagliari	2 giornate	25 partecipanti del Consiglio regionale della Sardegna	Introduttivo
2007	Torino	2 giornate	Staff delle Commissioni del Consiglio regionale del Piemonte	Introduttivo

Il primo tipo è il “corso introduttivo all’uso della valutazione come strumento di supporto al processo legislativo”, che può avere una durata variabile: dalle 16 alle 32 ore di presenza in aula del docente insieme ai partecipanti. Nella sua forma più completa questo corso si svolge in due sessioni, formate da due giornate consecutive di lezione ed intervallate da un periodo non inferiore ad un mese, durante il quale i partecipanti hanno la possibilità di svolgere esercitazioni e di interagire *on line* con il docente e con un *tutor* ad essi assegnato. Questo tipo di corso ha avuto particolare successo nel 2005, quando si è deciso di realizzarne due edizioni, offrendo la possibilità a più Consigli regionali di far partecipare contemporaneamente il proprio personale alle lezioni (si veda la figura 2). La partecipazione simultanea di più funzionari provenienti da varie Regioni ha permesso di mettere in comune esperienze e riflessioni e ha contribuito alla nascita di una prima comunità professionale<sup>8</sup>.

L’alternativa a questa impostazione interregionale consiste nel realizzare un corso interno rivolto soltanto ai dipendenti del Consiglio regionale ospitante. Ciò naturalmente consente di estendere la partecipazione al corso a più dipendenti in seno alla stessa struttura – mentre nel corso interregionale i posti per ciascun Consiglio sono limitati. Negli anni sono state diverse le Assemblee che hanno optato anche per questa soluzione: oltre ai quattro Consigli che hanno dato origine al progetto – Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana – i Consigli della Basilicata, del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna e della Provincia autonoma di Trento.

### **L’esperienza del Consiglio regionale del Piemonte**

Il Consiglio regionale del Piemonte non ha una struttura specifica dedicata al controllo sull’attuazione delle leggi e alla valutazione dell’efficacia delle politiche. Fino a questo

<sup>8</sup> Per dare a questa comunità in formazione ulteriori possibilità d’incontro e di consolidamento dal 2006 è stata adottata la pratica di organizzare dei *workshop* nazionali, durante i quali sono presentate esperienze di lavoro oppure vengono affrontati temi d’interesse generale, a volte con la partecipazione di relatori esterni. La partecipazione ai primi due *workshop*, organizzati a Milano e a Torino, è stata piuttosto numerosa: sopra i trenta partecipanti.

momento i compiti di fornire assistenza tecnica all'esercizio di tale funzione sono stati svolti dal personale di *staff* alle Commissioni, che segue la fase di discussione e di approvazione dei progetti di legge.

*“La valutazione delle politiche pubbliche diventa oggetto di specifici seminari rivolti ai funzionari del Consiglio regionale del Piemonte a partire dal 2002. Il processo di progressiva assimilazione delle nozioni fondamentali di questa materia prosegue negli anni successivi, anche con la partecipazione a corsi di formazione interregionali organizzati nell'ambito di progetto CAPIRe. Per ciò che concerne le più recenti attività formative si è provveduto ad organizzare un seminario per i funzionari neoassunti del settore Commissioni al fine di avvicinarli alla progettazione di clausole valutative da inserire all'interno dei provvedimenti legislativi. Il seminario, con una impostazione di natura induttiva, ha accompagnato i partecipanti ad una autonoma scoperta e acquisizione dei concetti base della valutazione, in particolare di quello “effetto della politica”. I partecipanti al seminario hanno manifestato interesse per l'acquisizione di questi nuovi strumenti di analisi, tesi a promuovere il processo di potenziamento dei flussi informativi tra Giunta regionale e Consiglio regionale in merito agli effetti derivanti dall'attuazione delle leggi. L'attività del settore Commissioni si sta attualmente concentrando sul problema della valorizzazione delle relazioni che vengono inviate in Consiglio come adempimento alle clausole valutative già approvate.”*

Testimonianza di Alberto Crosio  
Consiglio regionale del Piemonte

Questi sono i principali argomenti affrontati durante il corso introduttivo.

- La costruzione di un linguaggio comune: in quanti modi è possibile parlare di controllo e valutazione?
- I passaggi logici da compiere nella progettazione di una clausola valutativa: a cosa bisogna fare attenzione?
- Cinque modi per riconoscere gli elementi valutabili di una legge: come formulare le domande di valutazione?
- La difficile arte di valutare attuazione ed effetti: a quali metodi è possibile ricorrere?
- La giusta attenzione alle informazioni di ritorno: come seguire la corretta applicazione di una clausola?

Il corso si chiude con un *test* finale (di gruppo oppure individuale) che misura le conoscenze acquisite dai partecipanti.

Il secondo tipo di formazione erogata è un corso più avanzato sull'impiego delle differenti tecniche di analisi delle politiche pubbliche. Questo corso è dedicato al personale di quei Consigli che già da tempo sono impegnati nelle attività promosse dal progetto e che hanno anche costituito delle strutture apposite, dedicate alla valutazione delle politiche regionali. Il corso, dalla durata minima di 36 ore, prevede la realizzazione di alcune giornate monografiche su diversi approcci metodologici. L'elenco dei temi affrontati durante il corso è piuttosto ampio:

- una chiave di lettura dei diversi approcci alla valutazione delle politiche;
- strumenti per individuare i meritevoli: la costruzione di graduatorie;
- strumenti per verificare la *performance* di organizzazioni pubbliche;
- strumenti per rendere conto delle realizzazioni effettuate;

- strumenti per analizzare l'implementazione delle politiche;
- strumenti per stimare gli effetti degli interventi pubblici.

Anche questo corso di norma si chiude con una esercitazione che ha valore di verifica finale sulle conoscenze acquisite.

### **L'esperienza del Consiglio regionale della Lombardia**

Il Consiglio regionale della Lombardia ha costituito già da qualche anno un servizio dedicato alla valutazione delle politiche regionali. All'interno di tale servizio, opera l'ufficio "Analisi delle leggi e delle politiche regionali" che ha il compito di prestare assistenza di natura informativa alle Commissioni, sia nella fase di elaborazione dei testi di legge, che in quella di valutazione dei risultati delle leggi approvate.

*"Nel 2005 il servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali ha partecipato al corso interregionale organizzato nell'ambito di progetto CAPIRE. Il corso ci ha consentito, attraverso l'analisi di una serie di casi concreti, di testare i diversi modi per individuare gli elementi valutabili di una politica pubblica, a partire dall'esame di un testo di legge. Questa esperienza di formazione è stata particolarmente importante in primo luogo perché ha reso possibile avviare una chiarificazione sui concetti e gli strumenti da impiegare nella nostra attività di analisi, in secondo luogo perché, grazie alla partecipazione del personale di diverse Regioni, ha stimolato la nascita di una rete nazionale di professionisti specializzati in valutazione delle politiche regionali presso gli organi legislativi. Nel 2006 è stato invece organizzato un corso avanzato rivolto esclusivamente al personale dell'ufficio analisi e delle leggi e delle politiche regionali (circa 9 persone, comprese noi dirigenti). Il titolo del corso è "Metodi analitici per descrivere e valutare le politiche pubbliche". Gli strumenti operativi presentati nel corso delle 6 giornate di lezione – da ottobre a dicembre – sono entrati a far parte della nostra pratica quotidiana di lavoro. Attualmente l'attività sta proseguendo con la formazione sul campo prestata dallo staff del progetto, come accompagnamento al continuo miglioramento degli strumenti già adottati e alla sperimentazione di nuovi prodotti informativi rivolti ai consiglieri."*

Testimonianza di Giuseppina Dantino ed Elvira Carola  
Consiglio regionale della Lombardia

In alcuni casi all'organizzazione del corso (introduttivo o avanzato che sia) si accompagna lo svolgimento di formazione sul campo. Questo avviene soprattutto in quelle realtà consiliari che hanno manifestato la volontà di dare una forma organizzativa compiuta a questo tipo di attività e dunque hanno la necessità di investire in modo più consistente nella formazione di risorse professionali specializzate. Questa attività viene svolta seguendo varie modalità d'interazione: da semplici telefonate, alla trasmissione di documenti attraverso posta elettronica, fino alle riunioni per la verifica del lavoro svolto, tra lo *staff* del progetto e i funzionari dei diversi Consigli. Recentemente il progetto partecipa anche ad un sistema di *web conference* che, una volta superati i limiti di connessione tra le diverse piattaforme informatiche adottate dalle Amministrazioni regionali, aumenterà le possibilità di scambio del materiale prodotto e di lavoro comune, anche tra più Consigli, attraverso l'organizzazione di riunioni virtuali.

### L'esperienza del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia

Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha istituito con Regolamento interno (art. 41) un organismo politico denominato *Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione*, formato da un consigliere per ciascun gruppo consiliare e ciascuna forza politica presente in Consiglio. Tra i compiti del Comitato vi sono la formulazione di pareri sull'inserimento di clausole valutative nei progetti di legge in esame da parte delle Commissioni e la promozione di missioni valutative. Il Comitato ha una piccola struttura che fornisce assistenza all'esercizio delle diverse funzioni e svolge attività di segreteria.

*“Ho partecipato al corso interregionale del 2005 insieme alla dirigente dell'ufficio di supporto all'attività di controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche. Oltre che a confrontarsi con le esperienze di altre Regioni, il corso è servito anche a mettere in luce i limiti che incontra la formazione di taglio prettamente giuridico, tipica dei funzionari delle strutture consiliari, quando ci si accosta alle tematiche della valutazione delle politiche. Nel 2006, dopo l'adesione del Consiglio regionale a progetto CAPIRe, è stato organizzato un corso rivolto al personale di tutta l'area legislativa del Consiglio, della durata complessiva di quattro giornate. Il corso ha previsto anche la realizzazione di due momenti seminari: il primo rivolto esclusivamente ai consiglieri della nostra Assemblea, il secondo aperto anche alla partecipazione di consiglieri provenienti da altre Regioni. Il corso si è chiuso con la presentazione da parte di colleghi di altri Consigli delle loro esperienze e con una discussione molto animata sulle difficoltà incontrate e i vincoli ancora esistenti ad un pieno esercizio della funzione di controllo. A questo momento conclusivo hanno partecipato anche un paio di consiglieri particolarmente interessati all'argomento. Attualmente, a completamento del percorso formativo, lo staff di CAPIRe ci assiste nella redazione di note informative sull'attuazione di politiche e nella conduzione di missioni valutative. Dal punto di vista della didattica abbiamo molto apprezzato le modalità di coinvolgimento dei partecipanti ai corsi, basati sempre su moduli interattivi, e la costante applicazione dei contenuti teorici a casi concreti.”*

Testimonianza di Rita Di Marzo  
Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia

### I seminari con i consiglieri

La ricerca di un coinvolgimento diretto del personale politico è stata sempre una costante del progetto. Tale ricerca parte dalla consapevolezza che i primi destinatari delle attività di valutazione sono i consiglieri, i quali non solo devono essere informati delle potenzialità e dei limiti degli strumenti d'analisi che a poco a poco si stanno consolidando in seno alle assemblee legislative, ma ne devono anche condividere l'ispirazione di fondo, in modo da saperne poi cogliere i frutti. Per questo motivo, nel corso del tempo, sono state numerose le occasioni durante le quali, lo *staff* di ricerca del progetto e il personale dei diversi Consigli hanno presentato ai consiglieri i risultati del lavoro svolto.

A volte, tali presentazioni hanno preso la forma di incontri piuttosto informali, durante i quali i partecipanti all'incontro si scambiano opinioni e commenti sull'indirizzo da dare alle attività future, sul significato da attribuire a quanto si stava facendo o sulle strategie da seguire al fine di migliorare la qualità dei risultati. Altre volte, le presentazioni hanno avuto luogo durante le sedute formali delle Commissioni istituite per la revisio-

ne degli Statuti, oppure durante le sessioni legislative delle Commissioni di merito, in quel momento impegnate nell'esame di testi di legge candidati ad ospitare una clausola valutativa.

Di seguito sono ricordati a titolo esemplificativo soltanto alcuni dei seminari ufficiali organizzati in questi anni dal progetto e ai quali hanno preso parte consiglieri provenienti da varie Regioni – il numero di incontri a carattere ufficioso, o con partecipazione ristretta ai solo consiglieri interni, è in realtà molto più elevato:

- 22/11/2002 - Bologna - *La funzione di controllo nei nuovi Statuti* - Consiglio regionale dell'Emilia Romagna;
- 14/04/2003 - Firenze - *Più informati, più autorevoli* – Consiglio regionale della Toscana;
- 02/07/2004 - Torino - *I primi due anni di CAPIRe: l'analisi di un'esperienza* - Consiglio regionale del Piemonte;
- 06/02/2006 - Milano - *L'utilizzo della valutazione nel processo legislativo* - Consiglio regionale della Lombardia;
- 14/11/2006 - Trieste - *La valutazione che serve ai Legislatori* - Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia.

### **LA PROSSIMA SFIDA SUL VERSANTE DELLA FORMAZIONE**

Il successo dei vari corsi organizzati in questi anni nell'ambito di progetto CAPIRe inducono a pensare che, sul versante dell'analisi dell'attuazione delle leggi e della valutazione degli effetti delle politiche, esistano bisogni di formazione e di crescita professionale ancora da soddisfare. Se si intende davvero aumentare le capacità valutative operanti in seno ai Consigli, occorre allora proseguire in questa direzione e continuare ad investire sulla formazione professionale del personale dedicato a questa particolare funzione. Se infatti guardiamo alle risorse umane oggi impiegate a supporto della funzione legislativa, è evidente come la funzione di controllo e valutazione sia ancora molto distante da quei livelli di professionalità, in termini sia quantitativi sia qualitativi. D'altra parte, come l'esperienza di questi anni ha reso chiaro, le competenze di stampo quasi esclusivamente giuridico, in possesso della maggior parte dei funzionari e dei dirigenti delle Assemblee legislative, non sono sufficienti da sole ad affrontare le sfide cognitive imposte dall'obiettivo di conoscere e capire l'attuazione e gli effetti delle politiche pubbliche. Tanto che in prospettiva si può ipotizzare l'inserimento di una specifica figura di analista di politiche – descritta sinteticamente nel secondo paragrafo – tra i profili professionali operanti all'interno delle strutture consiliari. Così come avviene in molte realtà estere.

Un momento fondamentale in questo processo di investimento sulla funzione di controllo può dunque essere rappresentato dalla decisione di far nascere un corso di alta formazione, dalla durata superiore alle 240 ore complessive, mirato alla preparazione di queste figure. Il corso dovrebbe contare sulla partecipazione di un insieme di docenti, ricercatori e *practitioner*, provenienti da diverse discipline (sociologia, statistica, economia, politologia, psicologia, comunicazione, diritto) e da differenti centri universitari, che siano già impegnati nella costruzione di percorsi formativi di natura simile. Tale proposta è attualmente in discussione presso la Conferenza dei Presidenti ed essa rappresenta la prossima sfida che il progetto intende affrontare.