

XVI Congresso annuale dell'Associazione Italiana di valutazione
Milano 18-19 aprile 2013

SESSIONE TEMATICA

“La valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative: l’esperienza di progetto CAPIRE”

**Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna
Servizio Legislativo e qualità della legislazione**

LA VALUTAZIONE IN ASSEMBLEA

Il percorso che ha portato a costituire un gruppo di lavoro tecnico fra Assemblea e Giunta sulle clausole valutative

Introduzione

Le clausole e le missioni valutative sono strumenti per esercitare la funzione di controllo sull’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti da parte dell’Assemblea previsti da Statuto e Regolamento. Nel corso del processo di implementazione, iniziato nel 2001 con l’approvazione della prima clausola valutativa in una legge regionale dell’Emilia-Romagna, pur registrando un crescente interesse al tema della valutazione, si sono evidenziate alcune criticità:

- l’attività tradizionale dell’Assemblea è legiferare. La valutazione degli effetti delle leggi, pur tra le funzioni ad essa attribuite non era considerato il “*core business*”
- diffidenza da parte della Giunta nel rispondere al mandato informativo previsto dalle clausole.

Nel periodo dal 2001 al 2010 (anno in cui si è conclusa la precedente Legislatura), le leggi che contenevano una clausola valutativa erano diciotto. Di queste, dodici prevedevano delle relazioni di ritorno entro la fine della Legislatura. Sette clausole hanno avuto risposta con complessivamente 11 relazioni (ad una clausola valutativa sono seguite quattro relazioni).

Ciò che si evidenziava dall’esperienza maturata in quel periodo era una scarsa attenzione al ruolo esercitato dall’Assemblea nella valutazione delle politiche:

- diverse clausole non avevano ricevuto risposta
- le modalità di risposta alle clausole erano disomogenee
- scarso dibattito in Commissione e limitato utilizzo dei risultati a livello decisionale.

Per superare queste criticità, nel corso dell’ultima Legislatura, quindi a partire dal 2010, si è intervenuti su due livelli, politico e tecnico. Si è infatti costruito un percorso di lavoro fondato su raccordo, collaborazione e condivisione dell’esperienza fra Assemblea e Giunta con l’obiettivo di:

- superare l’idea che la valutazione implichi un rapporto di “controllore-controllato”, tipico del sindacato ispettivo
- rafforzare il principio che sia interesse comune capire se e come una politica funziona
- costruire un processo legislativo che preveda effettivamente la valutazione delle politiche come sua naturale estensione.

Raccordo a livello politico fra Assemblea e Giunta

Sul livello politico, fra le funzioni proprie della VI Commissione assembleare, “Statuto e Regolamento”, è stata inserita la “promozione della valutazione” (promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative).

È una Commissione cui sono attribuite funzioni tipicamente istituzionali, fra le quali le norme elettorali, la democrazia partecipativa, la semplificazione, con Presidenza affidata all’opposizione. Per queste caratteristiche, quindi, un soggetto autorevole legittimato a promuovere la valutazione.

La VI commissione si esprime sul “metodo”, ossia sul “percorso della valutazione”: sull’opportunità dell’utilizzo e sulle caratteristiche degli strumenti “clausola” e “missione valutativa” oltre che sulla qualità e rispondenza della documentazione informativa in risposta alle clausole.

A partire dalla IX Legislatura, tutti i progetti di legge che contengono una clausola valutativa vengono esaminati dalla VI Commissione in sede consultiva, accompagnati da una nota tecnica del Servizio legislativo che analizza l’opportunità dell’utilizzo e il rispetto delle caratteristiche e del contenuto che deve avere una “clausola valutativa”.

Per quanto riguarda le relazioni di ritorno alle clausole valutative, dalla IX Legislatura sono discusse dalla VI Commissione in seduta congiunta con la Commissione competente per materia.

Anche in questo caso la VI Commissione si esprime sul “metodo”, ossia sul rispetto del percorso della valutazione (rispetto della tempistica e adeguatezza/completezza delle risposte ai quesiti della clausola) ed evidenziando eventuali spunti nell’ottica di una valutazione come strumento di riprogrammazione delle politiche e non espressione di mero giudizio.

Sempre sul piano politico, dalla IX Legislatura è stato attivato un ulteriore canale istituzionale a presidio del rispetto delle tempistiche previste dalle clausole valutative. Il Presidente dell’Assemblea, con una formale lettera di richiesta alla Giunta, riepiloga le relazioni in scadenza nel corso dell’anno. Questa richiesta è inserita nel “circuito della rendicontazione della Giunta nei confronti dell’Assemblea” che prevede la tenuta in evidenza delle scadenze di tutti gli impegni assunti dalla Giunta con leggi, atti di programmazione, delibere, risoluzioni, ordini del giorno, ai sensi dell’art.103 del Regolamento dell’Assemblea legislativa.

Il gruppo di lavoro come strumento di raccordo a livello tecnico fra Assemblea e Giunta

La crescente attenzione nei confronti della valutazione da parte di Assemblea e Giunta ha richiesto l’istituzionalizzazione di un canale di scambio di informazioni tra le relative strutture tecniche.

L’esperienza dei tavoli tecnici di lavoro fra Assemblea e Giunta maturata nel corso degli anni e prevista dalle clausole più recenti è stata istituzionalizzata con la “Costituzione del gruppo di lavoro interdirezionale per l’analisi e l’applicazione delle clausole valutative”¹. I componenti del gruppo di lavoro appartengono ai Servizi legislativi di Assemblea e Giunta, nonché al Servizio innovazione e semplificazione amministrativa di Giunta.

Questo passaggio formale ha istituzionalizzato il raccordo fra le strutture individuando compiti precisi:

1. monitorare i termini previsti da ciascuna clausola valutativa per la predisposizione delle relazioni di ritorno
2. provvedere ad una valutazione tecnica sia delle clausole valutative contenute nei progetti di legge, sia della rispondenza del contenuto delle relazioni a quanto richiesto nelle clausole valutative

¹ Il gruppo di lavoro fra Assemblea e Giunta è stato istituito con Determina del Direttore Generale agli Affari istituzionali e legislativi n.7227 del 2011, d’intesa con il Direttore Generale dell’Assemblea legislativa

3. definire, in particolare nella fase iniziale dell'attività della VI Commissione, le procedure per la trasmissione delle relazioni ai competenti organi assembleari

1. Monitoraggio tempistica delle Clausole - La costituzione del gruppo di lavoro ha migliorato il coordinamento tra Assemblea e Giunta nel monitoraggio del rispetto dei termini previsti dalle clausole. Il monitoraggio sulla tempistica delle singole clausole è effettuato dal gruppo di lavoro in base alle diverse scadenze previste dalle clausole e comunque in seguito alle segnalazioni che derivano dall'esercizio di quanto previsto dall'art.103 comma 3 del Regolamento da parte del Presidente dell'Assemblea² che, come anticipato, a partire dalla corrente legislatura ha contribuito a definire gli adempimenti informativi derivanti dalle clausole valutative.

In base a questa segnalazione, il Servizio legislativo di Giunta provvede a contattare i referenti dei settori competenti all'attuazione delle leggi che contengono le clausole valutative, al fine di predisporre una prima bozza di relazione per il gruppo di lavoro.

2. Valutazione tecnica di relazioni e clausole - Il gruppo di lavoro si incontra con i referenti del settore per una prima analisi tecnica su una bozza di relazione in risposta alle clausole. L'obiettivo consiste nel verificare il rispetto del mandato informativo contenuto nelle clausole. La relazione rispetta i tempi previsti? E' leggibile ed è completa? Contiene dati di contesto e di trend? Le risposte ai quesiti sono ben argomentate? Sono possibili confronti con le altre relazioni?

Occorre comunque precisare che, trattandosi di una relazione a cura dell'esecutivo, quella fornita dal gruppo di lavoro è una "consulenza" puramente tecnica e non vincolante. In ogni caso, le decisioni su forma e contenuto della relazione restano di esclusiva competenza dell'Assessorato di riferimento.

Per quanto riguarda le clausole valutative, il gruppo si incontra per un'analisi tecnica di quelle previste nei progetti di legge di iniziativa della Giunta. Anche in questo caso il gruppo di lavoro si confronta con i colleghi del settore competente per analizzare la formulazione della clausola e portare all'attenzione dell'Assessorato eventuali annotazioni tecniche.

Questi incontri consentono di realizzare una prima valutazione tecnica lasciando poi al dibattito politico in Commissione e in Aula la valutazione nel merito.

3. Definizione della procedura di presentazione delle relazioni – Si è consolidata la procedura che prevede la presentazione della relazione a cura dell'Assessore competente, che è iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea e assegnata alla Commissione competente per materia e alla VI Commissione. Il Servizio legislativo elabora note tecniche per supportare i Commissari in vista della seduta di discussione.

Il gruppo di lavoro è attualmente previsto per clausole valutative e relazioni di ritorno tuttavia, vista l'esperienza positiva, appare opportuno coinvolgerlo anche per le missioni valutative. Si è infatti da poco conclusa la prima "missione valutativa" sui voucher conciliativi per i nidi d'infanzia, una ricerca svolta dall'Assemblea ma che ha suscitato interesse e coinvolgimento da parte della Giunta e che si è conclusa con una risoluzione bipartisan approvata dall'Aula.

²Art.103 c.3 del Regolamento: *"Il Presidente dell'Assemblea, coadiuvato dall'Ufficio di presidenza, ha il compito di tenere in evidenza gli impegni assunti con l'approvazione degli atti di cui al comma 1 e di informare di eventuali scadenze i soggetti tenuti agli adempimenti previsti. Il Presidente dell'Assemblea periodicamente chiede informazioni al Presidente della Regione tramite il sottosegretario circa lo stato di attuazione degli indirizzi di competenza della Giunta. Almeno due volte all'anno invia un quadro sintetico ai consiglieri."*

Lo svolgimento di questa prima missione, con il coinvolgimento dei tecnici di Giunta, ha confermato la necessità di individuare un “luogo” istituzionalmente dedicato al raccordo tecnico tra legislativo ed esecutivo che potrebbe essere rappresentato dal gruppo di lavoro.

Conclusioni

L’assetto politico e tecnico così descritto ha contribuito a coordinare e “dare sistema” al processo di produzione e scambio di informazioni fra Assemblea e Giunta previsto dalle clausole valutative.

La volontà di dare “sistematicità” alle clausole valutative è stata anche riconosciuta dal Legislatore nella lr. 18/2011 in materia di semplificazione, nell’ambito della qualità degli atti normativi. Questa legge, infatti, persegue l’obiettivo di “elevare il livello di qualità dell’azione amministrativa e dei processi decisionali nel loro complesso” promuovendo, fra le altre, misure per la qualità degli atti normativi.

Nell’ottica di perseguire la qualità normativa nel corso dell’intero ciclo di vita delle politiche (dall’ideazione, all’attuazione, valutazione ed eventuale revisione), l’obiettivo consiste nel dare all’insieme delle clausole una sistematicità tecnica e operativa, favorendo l’inserimento delle clausole valutative in ragione delle esigenze di valutazione e costruendo le relazioni di ritorno in maniera non burocratica ma con attenzione alle esigenze valutative e di ammodernamento delle politiche.

A partire dall’attuale Legislatura, tutti i progetti di legge che contenevano una clausola valutativa sono stati esaminati in sede consultiva dalla VI Commissione e tutte le relazioni di ritorno sono state discusse in seduta congiunta fra la Commissione competente per materia e la VI Commissione. Ad oggi (aprile 2013), sono ventisei le leggi regionali dell’Emilia-Romagna che contengono una clausola valutativa. Otto di queste sono state approvate nella Legislatura attualmente in corso.

Le relazioni che rispondono a clausole valutative sono complessivamente ventidue e fanno riferimento a quattordici leggi regionali. Di queste, undici relazioni sono pervenute nella nuova Legislatura, in risposta alle clausole di nove leggi regionali.

Si sta quindi assistendo a un percorso nel quale si evidenzia un incremento nel numero di relazioni in risposta alle clausole valutative e una maggiore attenzione alla “qualità” delle relazioni stesse.