

# **Attività di supporto ai processi decisionali Esperienze in atto presso il Consiglio regionale del Veneto**

---

*di Pietro Vedovato e Roberto Zanon*

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. Il progetto quadro "Valutazione delle leggi e delle politiche regionali".** – **2.1. Il progetto "Rendicontazione delle leggi regionali".** – **2.2. Il progetto "Analisi di impatto della regolazione".** – **2.3. Il progetto "Valutazione ex ante".** – **2.4. Gli osservatori.** – **2.5. Il progetto per il miglioramento dell'attività di consultazione.** – **3. Conclusioni.**

## **1. Premessa**

Che il Consiglio regionale del Veneto sia, come gli altri Consigli regionali, in una fase di transizione, sia dal punto di vista istituzionale che da quello degli assetti organizzativi della struttura di supporto, è fuori dubbio.

In passato, il Consiglio regionale era il luogo istituzionale ove si formavano le coalizioni di governo, si approvavano i programmi, si eleggeva il governo. E dunque l'organizzazione di supporto dell'assemblea svolgeva prevalentemente funzioni di raccordo e comunicazione politico-istituzionali con le strutture tecnico-burocratiche della Giunta, le cui competenze erano largamente disponibili e accessibili per i consiglieri ed i gruppi consiliari. La collaborazione quotidiana tra la struttura del Consiglio e le strutture della Giunta regionale era nell'ordine delle cose naturali.

Con l'attuale forma di governo regionale, *in nuce* e provvisoria finché si vuole, ma comunque quotidianamente implementata, il governo ha origine e vita autonoma e indipendente dal Consiglio. E dunque la collaborazione politico-istituzionale tra

esecutivo e legislativo si è ridotta, specie in Veneto, dove, per scelta politica, gli assessori si sono dimessi da consiglieri regionali.

Trovatosi improvvisamente con minor opportunità di rapporti e di scambi di informazioni con la struttura di Giunta, il consigliere regionale – tanto di maggioranza che di opposizione – ha fin dall’inizio della settima legislatura manifestato l’esigenza di disporre di strumenti per accedere alle informazioni e quindi poter formulare proposte in maniera autonoma e indipendente dall’esecutivo regionale.

L’organizzazione di supporto all’assemblea legislativa si è così trovata improvvisamente davanti a compiti nuovi che richiedono nuove competenze ed una nuova definizione e gestione dei processi: non più semplice raccordo tra assemblea e Giunta regionale e le sue strutture, ma produzione autonoma di informazioni, attività di monitoraggio e valutazione dell’attuazione delle politiche utili a supportare i processi decisionali delle Commissioni e dell’assemblea.

## *2. Il progetto quadro “Valutazione delle leggi e delle politiche regionali”*

Poiché le organizzazioni sono fatte di persone e le persone cambiano nella misura in cui apprendono, presso il Consiglio regionale del Veneto è stata avviata a partire dal 2001 una serie di iniziative finalizzate al miglioramento dell’attività delle strutture consiliari a supporto dei processi decisionali.

Anzitutto, è stato attivato un apposito ufficio a sostegno dell’attività delle Commissioni consiliari e si è dato l’avvio al progetto “Valutazione delle leggi e delle politiche regionali”.

Obiettivo primario del progetto è quello di diffondere una cultura sulla valutazione, individuare e sperimentare metodiche e strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* sulle leggi regionali, fornire l’aiuto necessario alle Commissioni per il miglioramento dell’attività istruttoria.

L’ambizione di fondo è ovviamente quella di aiutare il deci-

sore e legislatore a migliorare il prodotto legislativo, nel senso di fare leggi buone e utili, oltre che scritte bene.

Nella prima fase si è lavorato soprattutto per far diventare patrimonio comune l'abc della cultura della valutazione e l'esigenza di miglioramento della documentazione messa a disposizione dei consiglieri nelle istruttorie dei progetti di legge. Sono stati quindi realizzati appositi seminari di formazione. Ma è stata anche avviata una procedura, condivisa da tutte le Commissioni consiliari, per produrre con standard di qualità omogenei sia i fascicoli ordinari che i *dossier* straordinari dei progetti di legge.

Il progetto quadro si articola in una serie di progetti obiettivi.

### **2.1. Il progetto "Rendicontazione delle leggi regionali"**

Già in passato, nell'assemblea legislativa veneta era stato affrontato il problema del monitoraggio dello stato di attuazione delle leggi e dei risultati raggiunti.

Lo Statuto *in primis*, ma anche molte leggi regionali, prevedono relazioni periodiche al Consiglio regionale sullo stato della loro attuazione. Il Consiglio però non ha mai organizzato la raccolta e la verifica sistematica della loro effettiva presentazione da parte della Giunta regionale e degli enti regionali. Mancano dunque procedure e prassi che possano guidare l'esame e la discussione delle relazioni pervenute che non danno quindi mai luogo a decisioni conseguenti.

Il Consiglio ha dunque avviato nel 2001 un lavoro, concluso nell'estate 2002, in collaborazione con il centro studi e ricerche di politica comparata POLEIS dell'Università Bocconi, finalizzato alla verifica di questi strumenti di rendicontazione dell'attuazione delle leggi regionali, al fine di valutarne l'utilità nell'ambito della funzione di controllo, ed avanzare proposte di miglioramento.

I risultati della ricerca saranno consegnati ai consiglieri regionali ed è presumibile che alcune delle proposte formulate nel *report* conclusivo possano entrare nello stesso dibattito sulla re-

visione dello Statuto.

In sintesi la ricerca mette in luce:

- l'utilità di una rendicontazione concepita non come atto ispettivo sull'attività della Giunta regionale, ma come verifica del funzionamento dei meccanismi e procedure previsti dalla legge;

- l'opportunità di considerare la rendicontazione come uno degli strumenti mediante i quali può essere attivato e mantenuto il "circolo virtuoso" dell'apprendimento legislativo;

- l'importanza del rendiconto del bilancio regionale, che, laddove articolato per politiche – come è quello del Veneto da alcuni anni – costituisce un buono strumento, apprezzato dai consiglieri, per valutare l'operato dell'esecutivo, valorizzando così politicamente quello che finora è sempre stato mero strumento contabile;

- l'esigenza che anche la relazione al bilancio di previsione si strutturi per politiche regionali, con obiettivi precisi e misurabili, coerentemente con la nuova organizzazione del bilancio regionale per funzioni-obiettivo, ponendo così le premesse per una più trasparente funzione di controllo del legislativo sull'esecutivo;

- l'esigenza, ai fini di una rendicontazione che sia effettivo strumento di controllo, che le leggi regionali prevedano non solo obiettivi chiari e indicatori per la misurazione del loro raggiungimento, ma anche specifici criteri e standard per la redazione delle relazioni di rendiconto che enti, agenzie ed organi debbono presentare al Consiglio regionale.

Assunto di fondo della ricerca è che la rendicontazione – se bene impostata e bene utilizzata dall'assemblea e dalle sue Commissioni – può essere anche un utile strumento nell'esercizio della funzione di controllo. La ricerca avanza quindi alcune proposte – recepibili tanto dallo Statuto che da apposite leggi – per la messa a punto di un sistema di rendicontazione integrato, capace di attivare all'occorrenza meccanismi di revisione e riprogettazione legislativa.

## **2.2. Il progetto “Analisi di impatto della regolazione”**

All’inizio del 2002 il FORMEZ ha organizzato, su incarico del dipartimento della funzione pubblica, un corso sull’analisi di impatto della regolazione (AIR) al quale il Consiglio regionale del Veneto ha aderito, al pari di altre assemblee regionali.

A seguito del corso è in atto ora una sperimentazione che ha i seguenti scopi:

- verificare se la metodologia AIR è compatibile con i processi decisionali di un’assemblea legislativa;
- diffondere la cultura della valutazione all’interno delle componenti tecnico- amministrativa e politica;
- incrementare le competenze specifiche di funzionari e dirigenti sulle metodologie utilizzate nell’AIR.

La sperimentazione si svolge nell’ambito della Terza Commissione consiliare (lavoro, industria, artigianato, commercio) ed ha per oggetto la procedura per l’iscrizione (come anche la procedura di modifica e di cancellazione) delle imprese artigiane al rispettivo albo di appartenenza presso la C.C.I.A.A. prevista dalla legge regionale 67/87, disciplina dell’artigianato.

Il gruppo di lavoro che si è formato, composto da funzionari del Consiglio, della Giunta e dall’*advisor* del FORMEZ, ha effettuato alcuni incontri per mettere a punto il progetto ed ha acquisito dati ed informazioni presso Camere di commercio, Comuni ed altri enti.

Il progetto si articola in due fasi sequenziali:

- valutazione *ex post* della norma vigente (identificabile grosso modo nella definizione della opzione zero della metodologia AIR);
- riprogettazione normativa.

## **2.3. Il progetto “Valutazione ex ante”**

L’obiettivo perseguito dal progetto – realizzato in collaborazione con il Centro POLEIS della Bocconi – è la elaborazione di una metodologia standardizzata per la valutazione *ex ante* dei te-

sti normativi e dei piani/programmi da utilizzare nel corso della fase istruttoria.

I prodotti che si intendono realizzare sono due:

- un *report* finale nel quale viene illustrata la metodologia, i suoi fondamenti teorici e, punto di particolare rilevanza, la sua congruenza con la realtà organizzativa e la “cultura della valutazione” presenti all’interno del Consiglio regionale del Veneto (brevi *report* intermedi verranno presentati a compimento delle varie fasi del progetto);

- un’azione formativa finalizzata al trasferimento della conoscenza di tale metodologia agli apparati serventi del Consiglio in modo da garantirne l’immediata operatività e utilizzabilità.

Una volta elaborata, con il diretto coinvolgimento delle strutture consiliari e degli stessi consiglieri, la metodologia, l’intervento prevede la sua sperimentazione su almeno due progetti di legge regionale entro il 2003.

Al momento è stata effettuata l’analisi dell’offerta attuale (definita “informale”) delle informazioni e dei dati che vengono attualmente forniti alle Commissioni durante la fase istruttoria, nonché l’analisi dei fabbisogni informativi attualmente percepiti all’interno delle Commissioni consiliari. Analisi svolta con l’ausilio di interviste strutturate che hanno coinvolto la maggioranza dei presidenti e vicepresidenti di Commissione e i dirigenti delle segreterie delle Commissioni consiliari.

#### **2.4. *Gli osservatori***

La direzione regionale per i rapporti e le attività istituzionali ed i servizi di segreteria delle Commissioni consiliari permanenti, fin dall’inizio della settima legislatura, hanno posto al centro dei propri programmi operativi un progetto mirato alla costituzione di gruppi di lavoro tecnico-scientifici per lo studio di specifici problemi ovvero per il monitoraggio di specifiche politiche per un certo periodo di tempo.

È da evidenziare che i gruppi di lavoro tecnico-scientifici mirano ad incrementare l’autonomia informativa e quindi decisionale del Consiglio regionale, supportando l’attività

dell'assemblea con *expertise* adeguate ai problemi da affrontare, acquisite soprattutto mediante collaborazioni con istituti di ricerca pubblici e privati, senza appesantire la struttura tecnico-burocratica, ma anzi affiancandola e integrandola con le competenze di volta in volta utili e necessarie per la soluzione di problemi di particolare rilevanza.

La Quarta Commissione consiliare (agricoltura), supportata dal proprio servizio di segreteria, ha in questa prospettiva promosso una specifica iniziativa finalizzata al monitoraggio ed all'analisi della spesa agricola e più in generale dell'azione amministrativa regionale nel settore del primario. L'iniziativa vede la collaborazione dell'Istituto nazionale di economia agraria (Osservatorio di economia agraria per il Veneto).

La Quinta Commissione consiliare (sanità servizi sociali), anch'essa con il supporto del proprio servizio di segreteria, ha promosso dal canto suo una iniziativa finalizzata alla realizzazione di un'indagine conoscitiva sui servizi sociali erogati nella Regione, con l'obiettivo di misurare la conoscenza, la fruizione ed il grado di soddisfazione dei cittadini veneti nei confronti del detto sistema di servizi, al fine anche di analizzare i fabbisogni della popolazione in relazione alle risorse disponibili.

### **2.5. *Il progetto per il miglioramento dell'attività di consultazione***

Lo Statuto della Regione Veneto aveva previsto già nel 1971 forme di ampia partecipazione al processo decisionale e di formazione delle leggi. Il tema delle consultazioni è affrontato in cinque articoli dello Statuto ed in uno del regolamento del Consiglio regionale. E le consultazioni mediante audizione costituiscono di fatto tanta parte dell'attività delle Commissioni consiliari.

Con il tempo tuttavia l'istituto dell'audizione in Commissione si è ritualizzato, logorandosi e perdendo buona parte delle sue valenze informative e formative delle opinioni del legislatore regionale.

La direzione rapporti e attività istituzionali sta perciò definendo un progetto che sarà lanciato nel 2003 e che mira a individuare una serie di principi fondamentali cui dovrebbero essere improntate le relazioni tra le Commissioni e le parti sociali interessate, oltre a proporre una serie di requisiti minimi cui le consultazioni avviate dalle Commissioni dovrebbero conformarsi nonché indicazioni metodologiche per rendere fruibili a tutti i consiglieri i risultati delle consultazioni stesse.

### *3. Conclusioni*

I progetti in corso di attuazione qui illustrati rispondono tutti ad una logica professionale di fondo così sinteticamente riassumibile:

- è rischioso attendere la conclusione della cosiddetta stagione statutaria per mettere mano ai processi ed alle strutture che supportano le attività delle assemblee legislative regionali;
- è opportuno porsi sin d'ora nella prospettiva di una stagione politica in cui la forma di governo regionale sarà orientata verso modelli più o meno spuri di presidenzialismo con conseguente spostamento di equilibri istituzionali e di assetti organizzativi;
- meglio mettersi in mare fin da subito, sapendo che occorre navigare a vista e, soprattutto, che chi lavora nelle assemblee regionali oggi è come quei marinai che debbono riparare e modificare gli assetti della barca in mare aperto;
- i tempi del cambiamento culturale ed organizzativo del personale che opera nelle assemblee regionali non coincidono con quelli dei consiglieri che debbono farsi rieleggere nel 2005 e dunque occorre tenacia nell'avviare e sostenere processi di cambiamento che, per avere successo, non possono essere di breve periodo e di corto respiro.

Merita in conclusione evidenziare che i progetti brevemente descritti sono integrati in un progetto complessivo che si chiama "Progetto qualità" e che mira a certificare secondo la norma ISO 9001:2000 le strutture, i processi ed i servizi di supporto all'assemblea legislativa regionale veneta.