

“Lo stato della valutazione in Italia: istituzionalizzazione, uso e competenze”

*XVI Congresso AIV - Associazione Italiana di Valutazione
Milano 18-19 aprile 2013*

Sessione tematica

“La valutazione delle politiche nelle assemblee legislative: l’esperienza del progetto CAPIRe”

Relazione

**Relazioni di ritorno e Note informative:
Come fare in modo che le informazioni su attuazione ed effetti
alimentino il dibattito consiliare?**

Maria Rita Francesconi

Nicola Falocci

Susanna Rossi

Regione Umbria – Consiglio regionale

Nei nuovi Statuti regionali si sono prefigurati meccanismi e strumenti innovativi per dare maggiore forza e concretezza alla funzione di controllo e valutazione dei Consigli regionali. Alla base di una tale nuova interpretazione della funzione di controllo, ci sono due esigenze:

- chiedere conto ai soggetti esterni dell'attuazione delle leggi che il Consiglio ha approvato in modo da individuare le criticità legate alle modalità di implementazione;
- capire e rendersi conto degli effetti prodotti (e non prodotti) dalle politiche regionali cui le leggi danno impulso.

In quasi tutti gli Statuti c'è stata la volontà di introdurre un'attività conoscitiva dai contenuti nuovi, che non si limita soltanto ad introdurre affermazioni o principi di ordine generale, ma che prefigura l'impiego di strumenti legislativi innovativi, che hanno la funzione di guidare, e allo stesso tempo di legittimare, la successiva attività di controllo e valutazione. Tra questi nuovi meccanismi ci sono le cosiddette clausole valutative.

Della definizione di clausola, di dove e perché introdurla, di come sono stati istituiti i Comitati paritetici e come funzionano, di come poter instaurare rapporti proficui Consiglio Giunta è già stato detto e illustrato, occorre ora capire come la relazione di risposta, denominata di ritorno alla clausola valutativa si inserisce nel percorso della valutazione di una politica regionale.

In Umbria (**slide n. 1**) il primo inserimento di una clausola valutativa è stato sperimentato con la legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 "Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" prima ancora dell'istituzione formale del "Comitato per la legislazione", l'organo paritetico a cui spetta la funzione, secondo l'art. 39 comma 5 lett. b) del Regolamento interno, di "formulare proposte per l'inserimento di clausole valutative...". Con l'introduzione delle clausole valutative nelle leggi regionali si è andata realizzando all'interno dei Consigli regionali una maggiore consapevolezza sui temi della valutazione delle politiche regionali (**slide n. 2**). La conferma di questa maggiore consapevolezza è data, in primo luogo, dal fatto che negli ultimi anni si è riscontrata nei decisori politici una maggiore attenzione alla necessità di comprendere quello che succederà dopo l'approvazione di una legge, alla possibilità di ricevere da parte dei soggetti attuatori, ed *in*

primis dalla Giunta regionale, informazioni su attuazione ed effetti, e di avere una conoscenza dei “fatti” di interesse sia per la maggioranza sia per le opposizioni.

Inoltre, è andata anche maturando la consapevolezza sulle clausole valutative come strumento per poter innescare questo processo di produzione di conoscenza. Infatti, se da un lato il numero di leggi regionali che contengono clausole è diminuito nel corso degli ultimi anni, le proposte di inserimento di clausole valutative avvengono ora in maniera più mirata, rispetto alle sperimentazioni dei primi anni. Ad esempio, in Umbria, **(slide n. 3)** nel corso del biennio 2011-2012 è aumentato il numero di leggi regionali contenenti clausole valutative inserite su proposta di singoli consiglieri regionali, piuttosto che su impulso del Comitato per la legislazione: infatti su 6 leggi che contengono clausole, 3 sono state inserite su proposta di singoli consiglieri, poi successivamente esaminate dal Comitato e proposte alla Commissione competente.

L'inserimento di clausole nella produzione legislativa mira ad innescare un circolo virtuoso nel processo di valutazione delle politiche regionali **(slide n. 4)** che trova la sua origine appunto nella redazione di una proposta di legge, in cui viene inserita una clausola valutativa e nella approvazione della legge regionale da parte del Consiglio regionale. La clausola, divenuta norma di legge, obbliga la Giunta regionale a redigere una relazione in risposta ai quesiti valutativi. Al ritorno della relazione in Consiglio regionale, dovrebbe fare seguito l'esame delle informazioni sull'attuazione e gli esiti dell'intervento legislativo, in sede di Commissione, da cui dovrebbe scaturire una presa d'atto da parte del Consiglio regionale, nel caso in cui gli esiti osservati siano quelli attesi, o in caso contrario, una decisione nei termini di una proposta di risoluzione, di ordine del giorno, o di modifica della legge regionale.

Le relazioni che la Giunta regionale deve inviare al Consiglio in risposta ai quesiti posti dalla clausola valutativa vengono appunto definite “relazioni di ritorno”, proprio perché il loro invio è previsto dalla clausola valutativa, presente nel testo di legge. Tali relazioni rispondono quindi a questa richiesta di informazioni e ritornano in Consiglio regionale per raccontare come le intenzioni del Legislatore si siano trasformate in azioni concrete e quali risultati abbiano prodotto tali azioni.

In tale ottica è necessario rispondere ad una domanda (**slide n. 5**): “Il processo innescato dalle clausole valutative, soddisfa le aspettative o le delude?” La risposta non può essere totalmente affermativa, e questo in parte è dovuto al verificarsi di alcune circostanze.

Se da un lato si è assistito ad una certa maturazione sull'utilità delle clausole come strumento di conoscenza delle politiche regionali, da parte delle Giunte regionali questo passaggio sta avvenendo in maniera più lenta; le clausole valutative vengono ancora viste come delle semplici norme di rendicontazione e le relazioni di ritorno vengono in generale redatte come mero adempimento ad un obbligo normativo, piuttosto che come occasioni di apprendimento rispetto ai risultati e agli effetti delle politiche regionali che vengono implementate. A prova di ciò, nell'ottica del Consiglio regionale, si riscontra che:

- 1 – il numero delle relazioni di ritorno inviate da parte delle Giunte regionali non è ancora molto elevato, né tanto meno il rispetto delle scadenze rispetto agli invii;
- 2 – quando ci sono, le relazioni di ritorno possono risultare poco leggibili, di stampo molto tecnico, o contenere pagine di numeri e dati senza reali approfondimenti sul loro significato;
- 3 – relazioni molto disomogenee dal punto di vista della redazione e quindi non sempre rispondenti ai quesiti valutativi.

Per tali ragioni, la maggioranza delle relazioni di ritorno, allo stato attuale, male si prestano ad attivare un efficace dibattito in Commissione sui temi della politica regionale, né pertanto a sollecitare decisioni concrete da parte del Consiglio.

Se si focalizza l'attenzione sui numeri delle relazioni di ritorno (**slide n. 6**) rispetto alle clausole esistenti e agli adempimenti previsti, si può notare un tasso di risposta non del tutto soddisfacente. Inoltre, c'è da notare che i dati rappresentati nel grafico sovrastimano il reale tasso di risposta, poiché non tengono conto del fatto che ad una singola clausola valutativa corrispondono un numero variabile di relazioni di ritorno, che devono essere inviate al Consiglio con una certa cadenza, che non sempre viene rispettata in modo puntuale e completo.

A fronte di questo, si deve rilevare anche l'assenza di specifici strumenti istituzionali che possano sollecitare la Giunta a fornire le informazioni richieste nei tempi previsti. Per

sopperire a questo *gap*, in Umbria, sulla base di una ricognizione effettuata sulle rendicontazioni da clausola, il Presidente del Consiglio regionale (su impulso del Comitato per la legislazione) ha inviato una lettera di sollecito al Presidente della Giunta regionale; dopo l'invio della lettera, sono pervenute in Consiglio 4 relazioni ritardatarie.

Dato che le relazioni di ritorno male si prestano ad alimentare un dibattito consiliare, è necessario capire come alimentarlo nella maniera più utile **(slide n. 7)**.

Si è potuto constatare che un iter procedurale ben definito e formalmente attuato facilita la trattazione e l'interesse di una relazione di ritorno, poiché "costringe" le relazioni ad essere esaminate in sede di Commissione. Tuttavia, dato che uno dei nodi critici riguarda proprio il contenuto delle relazioni di ritorno, è necessario elaborare una modalità di veicolazione delle informazioni diversa dalla semplice trasmissione della relazione. In questo senso, si rivela strategica l'elaborazione da parte degli uffici di una Nota informativa di accompagnamento della relazione di ritorno.

Per quanto riguarda l'Umbria **(slide n. 8)**, le relazioni di ritorno vengono trasmesse dalla Giunta regionale al Consiglio regionale, vengono protocollate ed assegnate contestualmente alla Commissione permanente competente per materia e al Comitato per la Legislazione.

Il Comitato per la legislazione prende atto della relazione in quanto, il Regolamento interno (art. 34, comma 3) prevede che *"il Comitato provvede al loro rispetto sostanziale e alla vigilanza sull'ottemperanza dell'onere informativo da parte dei soggetti attuatori"*.

Alla Commissione permanente spetta invece, in base all'art. 34 c. 1 del Regolamento interno *"la valutazione delle politiche pubbliche in termini di analisi degli effetti prodotti dalle leggi approvate dal Consiglio regionale..."*.

Gli uffici secondo quanto previsto dal Regolamento (art. 42 comma 3 che cita *"Le informazioni prodotte in attuazione delle clausole valutative sono esaminate dalla struttura operante del processo legislativo e sono presentate alla commissione competente per la valutazione"*) predispongono una Nota informativa, sulla base della quale la Commissione permanente elaborerà un parere che verrà trasmesso in Aula e discusso, ma senza l'espressione di un voto.

Attraverso la Nota informativa (**slide n. 9**), pertanto si cerca di:

- rendere **fruibile** il contenuto della relazione di ritorno illustrando in primo luogo gli elementi principali della legge regionale, la ratio sottostante all'intervento e gli obiettivi da raggiungere, nonché il contenuto della clausola valutativa. Tale descrizione risulta fondamentale anche in quanto molto spesso, con il susseguirsi delle Legislature, i Consiglieri regionali che ricevono le informazioni di ritorno su una certa legge possono non essere gli stessi che hanno approvato l'intervento normativo e possono quindi non conoscerne i fondamenti;
- rendere **appetibile** per consiglieri regionali il contenuto delle relazioni cercando di tradurre gli elementi di tipo tecnico, sintetizzando o elaborando i dati statistici in esse presenti;
- far **apprendere** i Consiglieri, attraverso le risposte ai quesiti valutativi, in merito allo stato di attuazione della legge, i principali risultati raggiunti, gli eventuali argomenti da approfondire e le criticità emerse.

Tutto questo con l'obiettivo ultimo di **stimolare il dibattito** sulle questioni più rilevanti emerse e cercare di suscitare, laddove fossero necessarie, **azioni concrete** da parte del Consiglio sui soggetti attuatori o su un'eventuale rimodulazione della legge regionale.

Un caso concreto : la legge regionale n. 18/2006 "legislazione turistica regionale" (**slide n. 10**). Con questa legge la Regione Umbria ha raccolto in un unico testo tutte le disposizioni in materia di turismo al fine di disegnare un nuovo e complessivo assetto organizzativo più aderente e coerente con i nuovi scenari di mercato, che revisionasse l'intera organizzazione turistica regionale, perseguendo come obiettivo prioritario la qualità dell'offerta turistica regionale.

Inoltre, questa legge rappresenta per l'Umbria il primo caso di relazione di ritorno pervenuta che ha seguito il suo iter procedurale in Consiglio regionale ed anche il primo caso di redazione di una Nota informativa di accompagnamento da parte degli uffici. La clausola valutativa prevede che la Giunta regionale invii una relazione con cadenza annuale; le relazioni di ritorno sono pervenute con una certa regolarità. Allo stato attuale risultano pertanto pervenute 5 relazioni di ritorno sulla medesima legge.

Il sommario della Nota informativa (**slide n. 11-12**), oltre ad un'introduzione che riassume l'oggetto della legge regionale e le principali novità introdotte, rispecchia i singoli quesiti valutativi contenuti nella clausola che, nello specifico, chiedevano notizie in merito a:

- i finanziamenti delle Province alle strutture ricettive per lavori di ristrutturazione;
- i controlli dei comuni sulle strutture ricettive;
- i contributi erogati alle associazioni pro-loco;
- gli effetti in termini di flussi turistici delle attività di promozione turistica.

Rispetto a ciascun punto sono state sintetizzate le notizie e i dati contenuti nella relazione di ritorno. In certi casi tuttavia, è stato necessario integrare i dati forniti, con altri richiesti direttamente agli uffici della Giunta regionale, o attinti da altri fonti statistiche ufficiali. In altri casi invece i dati statistici contenuti nelle relazioni (in particolare quelli riguardanti i controlli messi in atto dai comuni) hanno necessitato di elaborazione, in quanto si presentavano in maniera piuttosto grezza e non permettevano di trarre conclusioni rispetto agli specifici quesiti valutativi.

E' opportuno sottolineare il fatto che il contenuto della Nota informativa è stato guidato dai quesiti della clausola, che hanno fornito una precisa chiave di lettura per tutte le informazioni. La Nota informativa non è quindi un mero riassunto della relazione di ritorno, ma contiene degli elementi di rielaborazioni utili a comprendere la ratio della policy in esame. Ad ogni modo, quando la relazione conteneva informazioni aggiuntive rispetto ai quesiti, queste sono state riportate in toto, come ad esempio, i dati riguardanti l'abusivismo delle strutture ricettive presenti nelle relazioni degli ultimi due anni.

La strategia di veicolazione delle informazioni della relazione di ritorno non ha riguardato soltanto la stesura della Nota informativa, ma anche la sua distribuzione e la sua presentazione ai membri del Comitato per la legislazione e della Commissione permanente (**slide n. 13**). Si ritiene opportuno infatti:

- che venga programmata una seduta appositamente dedicata alla trattazione della relazione di ritorno;
- che la Nota informativa venga distribuita preventivamente alla seduta;
- che il contenuto della Nota informativa possa essere presentata oralmente da parte

degli uffici;

- che si lasci un certo tempo dedicato alle osservazioni o al dibattito, anche in presenza dell'Assessore competente.

Le 5 relazioni di ritorno pervenute sulla legge 18/2006 si presentano con una struttura totalmente simile. Alcuni aggiustamenti e miglioramenti, soprattutto di carattere metodologico, si sono riscontrati nel corso del tempo e sono stati frutto anche del confronto tra gli uffici di Giunta e Consiglio, come ad esempio quelli riguardanti le modalità di raccolta dei dati sui controlli dei comuni.

Rispetto alla discussione della relazione in sede di Comitato e di Commissione, non sempre tutte le modalità di presentazione poc'anzi illustrate sono state rispettate. Questo fatto, unito all'estrema omogeneità delle cinque relazioni ci permette di trarre alcune rapide conclusioni (**slide n. 14**). In sintesi, possiamo identificare due diverse modalità di veicolazione delle informazioni:

a) il passaggio in Commissione della relazione di ritorno come “comunicazione”. La nota informativa può comunque essere redatta e distribuita. L'oggetto della relazione viene illustrato dal Presidente della Commissione ed eventualmente dall'Assessore competente. In tali casi l'esito dell'attività in termini di interesse per l'argomento di discussione e di dibattito è quasi sempre molto scarso;

b) la strategia illustrata poc'anzi che si riassume nel concordare con il Presidente una seduta apposita, distribuire preliminarmente la Nota informativa, illustrarne oralmente il contenuto della Nota, lasciare spazio agli interventi, compreso quello eventuale dell'Assessore competente. In tali casi, l'esito della seduta è sempre una maggiore attenzione all'argomento, ed un maggiore dibattito. In tutto questo ovviamente il ruolo d'impulso e di sollecitazione da parte degli uffici è determinante.

In conclusione (**slide n. 15**), possiamo affermare che:

- un iter istituzionale ben definito è necessario, ma non è sufficiente da solo a stimolare dibattito sulle informazioni di ritorno da clausola valutativa e sugli esiti delle politiche regionali;
- nella maggioranza dei casi il circolo virtuoso si completa, ma solo limitatamente agli

aspetti procedurali;

- manca, solitamente, un momento valutativo di tipo politico e decisionale sull'intervento legislativo;
- un certo dibattito può comunque nascere in base all'attualità dei temi trattati, a prescindere dalla "qualità" della relazione di ritorno e dalla presentazione di documentazione di supporto;
- la produzione di Note informative a corredo delle relazioni di ritorno, assieme ad una strategia di comunicazione efficace portata avanti dagli uffici, risulta sempre utile per stimolare un dibattito sui temi delle policy.

Alcuni spunti di riflessione in merito queste questioni possono essere utili per il proseguimento del percorso **(slide n. 16)**.

Parlando di dibattito in sede di Commissione è auspicabile superare la "tensione del dato". I dati statistici sugli esiti delle politiche regionali portano con sé la dinamica dell'interpretazione e delle molteplici letture. Le Commissioni consiliari dovrebbero però essere quello spazio istituzionale, in cui tale dibattito può, alla luce informazioni e di risultati "neutrali", assumere le dimensioni di un confronto politico costruttivo per una decisione.

Le attività di cui abbiamo parlato hanno una valenza prevalentemente interna al Consiglio regionale: l'iter procedurale delle relazioni di ritorno, la predisposizione delle Note informative, la costruzione di strategie di veicolazione delle informazioni e gli stessi rapporti tra Consiglio e Giunta per migliorare i contenuti delle relazioni di ritorno; tutti questi aspetti hanno una rilevanza soprattutto interna alla sfera istituzionale.

Ma le politiche pubbliche non si risolvono all'interno delle istituzioni: gli attori coinvolti sono sempre molteplici, i beneficiari delle politiche pubbliche sono, in ogni caso, soggetti esterni, come pure i molteplici portatori di interessi che sono interessati dall'implementazione di una politica pubblica. Nell'analisi che abbiamo qui condotto sono rimasti estranei al processo.

La domanda che guida questo intervento è "come alimentare il dibattito consiliare". Occorre avere consapevolezza che una parte degli stimoli al dibattito arriva ai decisori

politici proprio dall'esterno, dai cittadini e dai gruppi di interesse di cui i consiglieri regionali sono rappresentanti. Se è così, il dibattito sulle politiche regionali può essere alimentato anche in maniera mediata: portando a conoscenza i soggetti interessati delle informazioni sull'attuazione e i risultati delle politiche regionali.

Questa divulgazione delle informazioni può essere ovviamente fatta su più livelli. Un primo livello, è sicuramente quello di pubblicizzare, nel senso di rendere pubblico, la documentazione inerente alla fase ex-post degli interventi legislativi, compreso il materiale redatto per i Consiglieri regionali. La nota informativa potrebbe avere come destinatario infatti non soltanto il decisore politico, ma anche i vari soggetti portatori di interesse.

La diffusione delle informazioni può quindi creare un dibattito esterno sulla politica pubblica; alcuni elementi di valutazione possono nascere all'esterno del Consiglio e ritornare ai Consiglieri regionali proprio in virtù del loro ruolo di rappresentanti di una comunità. Il Consiglio regionale dell'Umbria (**slide n. 17**) ha avviato un'attività di pubblicizzazione, attraverso il proprio sito internet e attraverso la *banca dati delle leggi regionali*, di tutta la documentazione che viene prodotta in merito ad un intervento legislativo, lungo tutte le fasi di quel circolo virtuoso di cui si è parlato all'inizio. Si spera che questo sia un primo passo verso una maggiore condivisione della conoscenza ed un maggiore apprendimento sulle politiche regionali da parte di tutta la collettività.