

IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE NELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE

QUALCOSA STA CAMBIANDO?

MARCO SISTI
Progetto
Valutazione

Fino a qualche anno fa, quando in Italia si parlava di valutazione delle politiche pubbliche, ben pochi facevano riferimento a un possibile ruolo del Parlamento e, ancor meno, a quello degli organi legislativi regionali. Casomai, il pensiero correva rapido alle strutture degli esecutivi, da tempo impegnate nel dare risposta ai mandati valutativi legati all'uso dei Fondi strutturali europei. Oggi sembra che qualcosa stia cambiando e l'idea che le assemblee elettive abbiano un'importante funzione da svolgere sul versante della valutazione si sta facendo sempre più largo, con sempre maggiore convinzione. In parte, se ciò sta accadendo, è anche merito di progetto CAPIRe, un'iniziativa attualmente promossa dalla Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, che prese vita nel 2002 in Piemonte

L'idea intorno alla quale è nato progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) prese forma durante un corso sui metodi di valutazione delle attività pubbliche che si svolse a Torino circa sei anni fa¹. Chi all'epoca vi partecipò, in qualità di discente o di docente, non poteva certo immaginare che le proposte presentate in quell'occasione – fondate sull'ipotesi che le assemblee legislative potessero giocare un ruolo attivo nei processi di valutazione delle politiche – sarebbero divenute, nel giro di qualche anno, un impegno istituzionale sancito a chiare lettere negli statuti delle Regioni e una concreta prassi di lavoro per diversi Consigli regionali.

Sebbene tali proposte traessero spunto da un principio semplice e largamente condiviso – chi ha il dovere di fare le leggi ha anche il compito (altrettanto importante) di verificarne la ricaduta sulla collettività – la loro applicazione era tutt'altro che scontata, e anzi essa appariva a tutti i pre-

¹ Il corso era stato organizzato dall'ASVAPP (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e Analisi delle Politiche Pubbliche), un'organizzazione non profit nata nel 1998 per iniziativa di cinque enti piemontesi, tra i quali l'IRES Piemonte, interessati a promuovere l'impiego di metodi e tecniche analitiche a supporto del processo decisionale pubblico.

senti come irta di ostacoli e di impedimenti. Mancavano i riferimenti normativi che attribuissero in modo esplicito una “funzione di valutazione” all’organo legislativo; non vi erano le strutture tecniche, con competenze professionali adeguate, pronte a dar seguito a tale compito; non esistevano meccanismi e procedure volte a promuovere questo tipo di attività all’interno dei lavori delle commissioni; tempo e attenzione di politici e funzionari consiliari erano interamente assorbiti nel confezionare nuove leggi, piuttosto che nel verificare l’utilità di quelle già approvate; gli strumenti conoscitivi tradizionalmente in uso presso le assemblee erano più retorici che reali, più evocati che davvero praticati. Più in generale l’abitudine a discutere con pragmatismo l’attuazione e l’efficacia delle politiche adottate, assumendo come punto di partenza qualche elemento di evidenza empirica e non soltanto valori e interessi precostituiti, era – allora come oggi – assai poco diffusa.

L’abitudine a discutere con pragmatismo l’attuazione e l’efficacia delle politiche adottate, assumendo come punto di partenza l’evidenza empirica, è ancora poco diffusa

Nonostante questo scoraggiante elenco di difficoltà, un piccolo gruppo di consiglieri e dirigenti di quattro consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) decise di scommettere sulla possibilità che qualcosa potesse cambiare nel modo di operare degli organi legislativi e si convinse che quello fosse il momento giusto per provarci. Da tale scommessa prese le mosse CAPIRe.

Tre sfide per CAPIRe

All’indomani delle riforme costituzionali varate tra il 1999 e il 2001, nel pieno del processo di redazione di nuovi Statuti regionali, si aprì

va un periodo potenzialmente favorevole alla sperimentazione di nuove funzioni e di strumenti di lavoro innovativi in seno alle assemblee elettive. I consigli, impegnati anche nel ripensare alla propria identità in seno ai sistemi di governo locale, sembravano particolarmente disponibili a prendere in considerazione proposte in grado di restituire loro maggiore autorevolezza e capacità d’azione. Fu in questo contesto che nacque progetto CAPIRe, al quale vennero immediatamente consegnate tre sfide.

1) Proporre una nuova definizione della funzione di controllo assembleare da introdurre nei nuovi statuti regionali

Naturalmente l’idea che le assemblee dovessero esercitare una “funzione di controllo” non era una novità. Anche gli statuti regionali promulgati negli anni settanta assegnavano ai Consigli lo svolgimento di tale funzione. Leggendo però le poche righe ad essa dedicate, o ascoltando i commenti degli addetti ai lavori, si aveva l’impressione che si trattasse di un’attività che stentava a trovare una sua chiara fisionomia e che, già a partire dalla formulazione statutaria, fosse destinata a restare allo stato di pura aspirazione. Gli strumenti del *sindacato ispettivo* (interrogazione, interpellanza e inchiesta consiliare), nei quali essa abitualmente si traduceva, apparivano inadeguati, o comunque non sufficienti, a generare informazioni su cosa realmente fosse avvenuto in seguito all’approvazione di una legge o all’implementazione di una politica regionale.

Fin dalle fasi iniziali del progetto si è dunque intravisto lo spazio per ridisegnare i contorni di un’attività di controllo assembleare, che non mirasse a inquisire e mettere sotto accusa l’esecutivo ma che fosse finalizzata a far conoscere e “capire” meglio al Consiglio – nonché a tutti i soggetti interessati – le reali modalità d’applicazione delle norme approvate; i problemi riscontrati durante i principali passaggi attuativi; i motivi di eventuali inadempienze o momenti d’impasse; e, in particolare, la reale capacità degli interventi promossi di produrre gli effetti desiderati.

Nell’elaborazione di una proposta per i nuovi statuti si è perciò cercato di svincolare questa attività conoscitiva dalla tipica dialettica

ca che corre tra maggioranza e opposizione (che spesso si risolve in sterile polemica), attraverso alcune innovazioni normative. In primo luogo, si è messo meglio a fuoco l'oggetto del controllo: non tanto l'operato (contingente) della Giunta, quanto l'attuazione e gli effetti di politiche pubbliche, che hanno di solito cicli di vita lunghi, che vanno ben al di là di una sola legislatura e la cui gestione può cadere sotto la responsabilità di maggioranze di colore diverso. Il fine di tale attività non è giudicare chi ha fatto bene e chi ha sbagliato nell'azione di governo, ma comprendere se singole soluzioni di *policy* hanno risposto in modo efficace a specifici problemi collettivi. Questa filosofia di fondo è stata tradotta in molti statuti in un'affermazione di principio che recita più o meno nel seguente modo: "il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche, al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti".

Il fine di tale attività non è giudicare l'azione di governo, ma comprendere se singole soluzioni di *policy* hanno risposto in modo efficace a specifici problemi collettivi

In secondo luogo, si è prefigurata l'esistenza di un sistema di garanzie istituzionali che possa assicurare l'effettivo utilizzo degli strumenti di controllo e valutazione previsti dallo statuto. In qualche caso ciò si è tradotto con l'istituzione di un comitato al quale partecipano in modo paritario rappresentanti sia della maggioranza che delle opposizioni. È stata cioè riconosciuta l'importanza di dotarsi di un organismo politico *super partes*, che garantisca alle commissioni permanenti e ai singoli consiglieri la possibilità di esercitare fino in fondo il diritto di acquisire informazioni sulla realizzazione degli interventi pubblici. Ad esempio, comitati di questo tipo si sono formati in Umbria e Friuli-

Venezia Giulia e più recentemente sono stati inseriti nella bozza del nuovo statuto della Lombardia.

Infine, si è previsto di dare rilievo statutario a innovativi meccanismi legislativi quali le *clausole valutative*, ovvero specifiche norme che attribuiscono un mandato esplicito ai soggetti attuatori della legge di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione della stessa legge, e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i suoi diretti destinatari. L'impiego di tali strumenti è attualmente previsto da diversi statuti regionali – almeno sei – ma, come vedremo, le Regioni che ne stanno sperimentando la concreta applicazione sono circa il doppio. L'introduzione di clausole valutative nelle legislazioni regionali rappresentava infatti la seconda sfida assegnata al progetto.

2) Modificare la prassi legislativa corrente per introdurre nelle leggi specifici riferimenti ad attività di controllo e valutazione delle politiche da parte dell'assemblea

Le clausole valutative sono un modo per conferire una chiara legittimazione alle successive attività di controllo e valutazione. Porre all'interno delle leggi articoli che definiscano chiaramente che cosa il Consiglio desidera conoscere rispetto all'attuazione di una legge, oppure su quali aspetti deve essere giudicato il successo di una politica regionale, equivale non solo a tradurre in termini concreti e tangibili il diritto generale dell'assemblea a esercitare una funzione di controllo, ma anche a ribadire il fatto che deve esistere una capacità autonoma dell'assemblea di interloquire con i soggetti attuatori delle politiche. Secondo la definizione elaborata in seno al progetto, la clausola valutativa dovrebbe contenere: a) gli obiettivi conoscitivi attribuiti all'attività di controllo e valutazione; b) alcune minime indicazioni di carattere metodologico; c) lo stanziamento delle risorse finanziarie necessarie per l'espletamento di tale attività; d) l'indicazione delle scadenze per la consegna dei rapporti; e) le modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le analisi e le indagini; f) i destinatari finali dei risultati dell'attività di valutazione.

Fino a dicembre 2007 (si veda la tabella a fondo pagina) erano 11 le Regioni che avevano approvato almeno una clausola valutativa e circa 78 le clausole valutative presenti all'interno di leggi regionali in vigore. Da questa sintetica rassegna emerge come negli ultimi tre anni vi sia stato un incremento notevole nell'uso di questo particolare strumento legislativo, da un numero sempre maggiore di Regioni. Ciò a riprova del fatto che la prassi di introdurre clausole valutative non solo si sta consolidando nelle assemblee che fin dal primo momento hanno partecipato al progetto CAPIRe, ma sta sempre più coinvolgendo nuove realtà consiliari.

Naturalmente non sempre le clausole elaborate sono portatrici di novità sostanziali. A volte (in verità sempre meno spesso), sotto il nome di "clausola valutativa" si cela l'abituale formula attraverso la quale si invita la Giunta a trasmettere al Consiglio una relazione sullo stato d'attuazione della legge, senza ulteriore specificazione o dettaglio. Nulla di troppo diverso da quanto avveniva anche in passato, quando all'interno di un articolo di legge che aveva anche altre finalità veniva posto un comma di poche righe dedicato alla rendicontazione; una norma ripetuta in modo rituale e dalla quale non ci si attendeva molto in termini di ritorno informativo. Nella maggior parte dei casi però la clausola ha rappresentato davvero qualcosa di nuovo, sia per il modo in cui si è giunti alla sua elaborazione e

approvazione, sia per il tipo di mandato in essa contenuto.

Il diffondersi di clausole valutative – indipendentemente dalla loro qualità – ha comunque reso più stringente la necessità di impegnarsi nell'affrontare la terza sfida assegnata al progetto: formare analisti di politiche che operino a supporto del processo legislativo regionale.

3) Attrezzare strutture interne che siano in grado di dare un supporto adeguato all'esercizio della funzione di controllo

Il lavoro sulle clausole valutative non si conclude nella fase di redazione dell'articolato da inserire nel testo di legge. Quello è solo il momento iniziale di un processo molto più lungo, che dura per l'intero periodo in cui la legge resta in vigore. L'inserimento delle clausole nei testi di legge impone anzi alla stessa assemblea legislativa di attrezzarsi al suo interno per essere pronta a ricevere, interpretare e discutere il flusso di informazioni che è indotto dall'esistenza delle clausole valutative. Questo significa sviluppare capacità e competenze professionali nuove, indirizzate all'analisi e alla sintesi delle informazioni raccolte ed eventualmente alla preparazione, su sollecitazione degli stessi consiglieri, di ulteriori indagini e approfondimenti (che in seno al progetto hanno spesso assunto la denominazione di "missioni valutative").

Le clausole valutative approvate nelle Regioni italiane

REGIONI	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTALE
1. Abruzzo	-	-	1	-	-	1	-	2
2. Basilicata	-	-	-	-	1	-	1	2
3. Campania	-	-	-	-	-	1	-	1
3. Emilia-Romagna	1	1	-	2	1	3	2	10
4. Friuli-Venezia Giulia	-	-	-	-	7	2	1	10
5. Lombardia	-	-	-	1	-	3	3	7
6. Marche	-	-	-	-	-	-	1	1
7. Piemonte	-	-	1	7	2	10	3	23
8. Puglia	-	-	-	-	-	-	1	1
9. Toscana	-	1	4	5	3	1	1	15
10. Trento (Provincia autonoma)	-	-	-	-	-	-	1	1
11. Umbria	-	-	-	-	1	2	2	5
Totale	1	2	6	15	15	23	16	78

Si tratta di un impegno organizzativo che non deve essere sottovalutato. Il successo delle clausole nello stimolare la produzione di informazioni utilizzabili in seno al processo legislativo dipende molto dal modo in cui le assemblee si attrezzano al loro interno per elaborare le informazioni raccolte e per comunicarle ai soggetti interessati. Alcuni Consigli regionali si stanno già organizzando in questa direzione. In qualche caso si è deciso di costituire dei veri e propri uffici interni all'assemblea, che hanno il compito di curare l'attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche, dalla sua prima progettazione fino alla divulgazione dei risultati. Scelte di questo tipo sono state ad esempio compiute in Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Toscana e in Lombardia, dove esiste un intero servizio consiliare interno dedicato alla valutazione.

Clausole valutative: norme che attribuiscono un mandato esplicito ai soggetti attuatori della legge di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione della stessa legge, e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i suoi diretti destinatari

Queste esperienze di lavoro hanno reso chiaro come le competenze di stampo prevalentemente giuridico-amministrativo, in possesso della maggior parte del personale presente nelle assemblee, non sono da sole sufficienti ad affrontare le sfide cognitive legate all'obiettivo di valutare le politiche. Tanto che in prospettiva si può ipotizzare, così come avviene in molte realtà estere, l'inserimento di una specifica figura di analista di politiche tra i profili professionali operanti all'interno delle strutture assembleari. A questo scopo CAPIRe sta organizzando un corso dalla durata di

circa 12 mesi – una sorta di master – che mira a formare una nuova leva di analisti in grado di dare assistenza agli organismi politici impegnati nell'esercizio della funzione di controllo e valutazione. L'inizio del corso è previsto nel novembre del 2008.

Gutta cavat lapidem

Progetto CAPIRe è stato al centro di numerose iniziative (seminari, workshop, convegni). Nel tempo ha prestato assistenza a diverse assemblee impegnate nella costituzione di strutture e uffici dedicati alla valutazione delle politiche. Ha contribuito allo sviluppo di nuovi servizi d'informazione², che danno un primo segno tangibile di quanto si possa fare per rispondere alle esigenze conoscitive presenti negli organi legislativi. Una mole di lavoro considerevole. Ma dopo circa sei anni di questo intenso lavoro, è possibile dire che la scommessa iniziale sia stata vinta? Che il processo di *institutional building* partito dal basso – non imposto da un regolamento dell'Unione Europea o da una direttiva ministeriale, ma nato da un semplice corso di formazione – sia un'operazione riuscita? Insomma, che qualcosa stia davvero cambiando nel modo in cui le assemblee concepiscono (e vivono) la valutazione delle politiche pubbliche?

Ovviamente per rispondere a queste domande non basta elencare il numero di statuti regionali approvati che citano la "valutazione" tra le principali funzioni dell'assemblea legislativa. Così come non basta fare riferimento alla quantità di clausole valutative inserite nei testi di legge; o ricordare l'insieme degli uffici consiliari costituiti e le prime analisi condotte da tali uffici. Si tratta di segnali positivi – incoraggianti certo – ma da soli questi risultati non sono sufficienti a dimostrare che le cose (che contano) stiano davvero cambiando. Difficile dunque dirsi pienamente soddisfatti: sono forse mutati alcuni presupposti di partenza, ma gli esiti ai quali il progetto mira sono ancora assai lontani da raggiungere.

Pur nel suo piccolo, infatti, la missione del progetto era e resta molto ambiziosa: stimolare i *policy makers* (legislatori, membri degli esecutivi, funzionari pubblici, amministratori

² In alcuni Consigli regionali si è diffusa la pratica di far circolare le note informative sulle politiche adottate dalla Regione. Si tratta di documenti che riassumono in poche pagine lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti. Le informazioni contenute in tali note sono per lo più tratte dalle relazioni preparate dalla Giunta in risposta al mandato informativo imposto dalle clausole valutative. Per una completa rassegna delle note pubblicate: www.capire.org/attivita/note_informative.

locali e soggetti portatori di interessi) a guardare alle politiche da una diversa angolatura, sotto un'altra prospettiva da quella abituale; indurli a coltivare dei "ragionevoli dubbi" sul funzionamento e l'utilità dei provvedimenti che hanno sponsorizzato o che hanno contribuito a varare. Far penetrare cioè il messaggio che l'efficacia dell'azione pubblica non può essere data per scontata a priori, secondo un'impostazione puramente ideologica, per essere poi giudicata soltanto in base alle convenienze occasionali; e che, al contrario, indagarne i limiti e la portata in modo serio e approfondito è un'attività che conviene a tutti, sia ai promotori degli interventi sottoposti a valutazione, sia ai loro più aspri critici; qualunque sia il loro ruolo, fuori e dentro le istituzioni.

Lo scopo ultimo assegnato al progetto è perciò un cambiamento nel modo in cui le pubbliche amministrazioni giungono alla maturazione delle decisioni: una meta – come è facilmente intuibile – che non può essere raggiunta una volta per tutte. Un terreno scivoloso e instabile sul quale è difficile infilare una bandiera di conquista. Si tratta piuttosto di una posizione culturale che deve essere sostenuta nel

tempo con un lavoro di continua sollecitazione e rigore intellettuale, che metta insieme perseveranza e passione per la conoscenza.

L'approccio valutativo consiste in una posizione culturale che deve essere sostenuta nel tempo con un lavoro di continua sollecitazione e rigore intellettuale, che metta insieme perseveranza e passione per la conoscenza

Non sappiamo dunque dire se la scommessa iniziale sia stata vinta – forse è troppo presto o forse è compito di altri giudicare – e nemmeno possiamo misurare con esattezza a che punto siamo del cammino intrapreso. Strada facendo però, ci siamo sempre più convinti che la direzione tenuta sia quella giusta e che, sebbene la roccia sia dura da scavare, la goccia che cade giorno dopo giorno possa, alla lunga, lasciare un segno duraturo.



La Carta di Matera

A Matera, nel giugno 2007, si è tenuto il primo convegno nazionale di CAPIRe. In tale occasione è stato siglato un documento d'indirizzo – denominato “Carta di Matera” – contenente dieci impegni per un programma di lavoro comune che mira a consolidare le attività di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche nelle diverse realtà territoriali. La Carta è stata sottoscritta dagli Uffici di Presidenza di 17 assemblee legislative. Di seguito ne forniamo un estratto; il testo completo è disponibile all’indirizzo: www.capire.org/news/CdM20070611.pdf.

“Le Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, riunite a Matera per il primo convegno nazionale di CAPIRe, adottano i seguenti dieci impegni al fine di consolidare le attività di controllo e valutazione.

- I. Dare una risposta concreta all’esigenza di accountability democratica
- II. Generare conoscenza condivisa sul funzionamento e i risultati delle politiche adottate, perseguendo una logica non partisan
- III. Promuovere meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive sull’attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche
- IV. Destinare tempo e risorse certe alle attività di controllo e valutazione
- V. Garantire l’esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione
- VI. Investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate nell’analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche
- VII. Gestire i processi informativi e mantenere alta l’attenzione sui loro esiti
- VIII. Migliorare le capacità di interlocuzione e di dialogo con l’Esecutivo
- IX. Divulgare gli esiti del controllo e della valutazione, sia all’interno che all’esterno dell’Assemblea
- X. Allargare i processi decisionali e creare occasioni di partecipazione”.