

SEMINARIO

“Il bicameralismo italiano: considerazioni in tema di attività non legislative e sugli organismi bicamerali”

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

di Marco Sisti¹

Scuola Superiore di S. Anna di Pisa

Pisa, 18 gennaio 2010

Buon pomeriggio. Ringrazio il professor Rossi e tutti gli organizzatori per l'invito a questo seminario, che mi dà modo di parlare di un tema che mi impegna da diversi anni e che ho sintetizzato nel titolo “La valutazione delle politiche nelle assemblee legislative”. Sottolineo subito la presenza in questo titolo di un'espressione, “*valutazione delle politiche*”, che non è stata mai adoperata dai relatori che mi hanno preceduto. Non è un caso. Nel mio intervento farò infatti riferimento a strumenti, istituti e pratiche operative che non rientrano nel bagaglio tipico delle assemblee legislative italiane. Anche se, come vi racconterò, a livello regionale qualcosa sta lentamente cambiando.

Prima di entrare nel vivo dell'intervento, consentitemi due premesse. La prima è un'autodenuncia, d'obbligo in questo consesso. Ahimè, io non sono un giurista. D'altra parte, nessuno è perfetto (e vi confesserò che questo non è neppure il mio peggior difetto). Faccio questa autodenuncia per avvertirvi del fatto che affronterò gli argomenti di questo seminario - attività non legislativa, funzione di controllo, organismi assembleari, etc. - da una prospettiva molto particolare, probabilmente estranea alla vostra disciplina. Per di più ricorrendo ad un linguaggio non dotato di quella perizia tecnica alla quale siete abituati. Di tutto questo perdonatemi in anticipo. L'altra premessa è che ho concepito il mio contributo come una testimonianza. Cercherò cioè di narrarvi i presupposti e i risultati di una esperienza di lavoro, legata ad un progetto interregionale dal nome di *CAPIRE*, che mira al cambiamento di un pezzo delle nostre istituzioni assembleari. Prendete dunque ciò che vi dirò come il racconto di un *practitioner* appassionato.

Nel corso di questa relazione toccherò i seguenti tre punti.

1. Cosa può significare andare oltre l'attività legislativa.
2. Uno sguardo veloce a ciò che accade all'estero.
3. Le innovazioni introdotte nelle Regioni.

I. COSA PUÒ SIGNIFICARE ANDARE OLTRE L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Un articolo apparso qualche mese fa sul Sole24Ore², a firma del prof. Michele Ainis, ha come titolo “Un fast food chiamato Parlamento italiano”. Cito testualmente: “*Il Parlamento è il grande ammalato delle nostre istituzioni. Non è più luogo in cui si fanno e disfanno i governi nazionali... non ospita più l'officina delle leggi, da quando macchine e operai si sono trasferiti a palazzo Chigi...*”. L'articolo prosegue nella descrizione dello stato di crisi in cui versa il

¹ Vice Direttore dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP). Insegna Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche presso l'Università di Torino.

² Da Il Sole24Ore del 31 ottobre 2009.

nostro Parlamento e critica il fatto che l'Esecutivo abusi della decretazione d'urgenza e che sia lo stesso Esecutivo a scrivere i principali atti normativi. *“Durante la legislatura in corso sono state approvate 118 leggi ordinarie, di cui però soltanto 15 concepite in Parlamento ... le altre sono state scritte sotto la dettatura del Governo”*. Per uscire da questa situazione di subalternità si indica come soluzione una riforma - secondo lo stesso prof. Aini - impossibile da varare nelle condizioni attuali - che dovrebbe rafforzare la funzione legislativa del Parlamento, riequilibrando così il rapporto tra i due poteri.

Il problema è solo rafforzare la funzione legislativa?

Pur condividendo molte delle osservazioni formulate nell'articolo, leggendolo mi sono posto alcune domande su una delle tesi lì presentate, ovvero che il Parlamento sia in crisi in quanto non è più l'organo che “guida” l'attività legislativa. Estendendo il ragionamento alle Regioni - che vivono situazioni analoghe - mi sono chiesto se davvero il problema sia che le nostre assemblee producono ormai poche leggi “in proprio”, spiazzate dal grande attivismo degli Esecutivi. Soprattutto mi sono domandato se è vero che per uscire da questa situazione di malessere istituzionale, sia sufficiente - o anche solo necessaria - una riforma che riassegni la completa disponibilità della funzione legislativa alle assemblee che ne sono state private.

A dire il vero, sono dubbi che avevo anche prima della lettura dell'articolo. Dubbi che ho maturato nel corso della mia esperienza di lavoro con i Consigli regionali. Dirò un'eresia, ma collaborando con queste istituzioni mi sono sempre più convinto che l'attività legislativa sia alquanto sopravvalutata nel nostro Paese. Tanto nell'immaginario collettivo, quanto nelle amministrazioni. “C'è un problema pubblico di qualche tipo? Per risolverlo occorre una nuova legge.” Questo è il ragionamento che scatta in automatico; una sorta di riflesso pavloviano.

In realtà, gli interventi pubblici prendono spesso vita indipendentemente dall'esistenza di precise norme di riferimento, che a volte, anzi, vengono approvate in una fase successiva, solo per conferire una cornice di legittimità a ciò che già esiste ed opera da tempo. Ed è vero anche il contrario: sono molte le leggi esistenti che rimangono per anni lettera morta, del tutto inoperanti, nonostante che il loro confezionamento abbia richiesto un notevole dispendio di tempo e di energie da parte dei legislatori e delle strutture tecniche di supporto. Ho quindi la sensazione che il problema non sia tanto aumentare la quota delle leggi redatte dalle assemblee, attraverso un potenziamento della loro capacità propositiva, quanto affinare la mira dell'attività legislativa svolta - che in termini quantitativi potrebbe quindi anche diminuire - e sviluppare la capacità di conoscere l'attuazione e l'efficacia delle politiche che agiscono nel concreto. Insomma per rilanciare il ruolo dei Parlamenti, e per evitare che si trasformino definitivamente in tanti fast food, conviene cercare almeno un pezzo di soluzione fuori dalla consueta azione legislativa, tra quelle attività di natura varia che costituiscono l'oggetto del seminario di oggi.

Guardare oltre le leggi: questo potrebbe essere il motto di un'azione di rinnovamento delle assemblee. Esistono molti spazi inesplorati nei processi decisionali pubblici, all'interno dei quali le assemblee potrebbero giocare un ruolo di primo piano, se solo fossero coscienti di questa possibilità e si attrezzassero seriamente per farlo. Uno spazio tradizionalmente trascurato dalle pubbliche amministrazioni è quello della valutazione delle politiche. Magari, impegnandosi di più su attività di questo tipo, le assemblee potrebbero riguadagnare parte del terreno perduto anche nell'esercizio della funzione legislativa.

***CAPIRE*: un progetto nato per ripensare la funzione di controllo assembleare**

Partendo da questa convinzione, circa otto anni fa, è nato progetto *CAPIRE* (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali), su proposta dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) e per iniziativa di quattro Consigli regionali: Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana. All'epoca due erano a maggioranza di centrodestra e due di centrosinistra, in pieno spirito bipartisan (caratteristica costante delle iniziative di *CAPIRE*). Dal 2006 il progetto è stato patrocinato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome e attualmente vi aderiscono sedici Consigli.

Il progetto è nato dall'ambizione di ripensare la funzione di controllo assembleare. L'occasione era data dal processo di revisione statutaria avviato in quegli anni, a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. L'idea di giungere ad una ridefinizione della funzione di controllo prendeva le mosse dall'insoddisfazione che molti consiglieri e addetti ai lavori provavano - e continuano ancora oggi a provare - nei confronti del cosiddetto "sindacato ispettivo" (principalmente interrogazioni e interpellanze) incapace da solo di offrire risposta alle esigenze conoscitive relative alle politiche adottate dalle amministrazioni. Abbiamo dunque iniziato la nostra riflessione con *CAPIRE*, cercando di distinguere chiaramente i due diversi bisogni informativi che possono dar vita a due tipi di "controllo".

Al primo tipo di bisogno dovrebbe appunto rispondere il sindacato ispettivo. L'obiettivo principale di questa attività è di ispezionare, indagare, scrutare nell'operato dell'Esecutivo al fine di individuare singoli atti e decisioni da mettere in discussione. L'idea è di inchiodare il Governo (o il singolo ministro/assessore) alle proprie responsabilità rispetto a scelte specifiche: la nomina di un direttore, l'approvazione di un bando, l'affidamento di un incarico. (Molti ritengono che il sindacato ispettivo, per come viene applicato, non riesca a soddisfare bene nemmeno queste esigenze, ma questa è un'altra storia).

Il secondo bisogno mira invece a mettere in discussione non l'operato del Governo, ma la "politica pubblica", intesa come soluzione adottata per affrontare un determinato problema collettivo. L'idea è che il Parlamento abbia la necessità di *apprendere* - questa è la parola chiave - se le ricette di *policy* applicate in passato, grazie anche alle proprie decisioni legislative, abbiano o meno funzionato e quali siano le cause di eventuali malfunzionamenti. Detto in altri termini, non si cercano colpe e colpevoli, ma motivazioni e possibili rimedi.

Attuazione ed effetti delle politiche pubbliche

All'interno di questo secondo ambito analitico, il Parlamento può formulare domande su due aspetti della politica pubblica.

- Da un lato, le domande sono tese a capire *se e come* il disegno originario dell'intervento pubblico, che a grandi linee è contenuto nella legge, si sia tradotto in azioni concrete e quali siano le ragioni delle principali difformità. Abbiamo definito questo tipo di analisi, *controllo sull'attuazione delle leggi*.
- Dall'altro lato, esse mirano a verificare *se e in che misura* l'intervento pubblico abbia prodotto i cambiamenti desiderati sui fenomeni percepiti come problematici. In questo caso parliamo di *valutazione degli effetti delle politiche*.

Per comprendere la distinzione tra questi due concetti (attuazione ed effetti) possiamo ricorrere ad un semplice esempio. Ipotizziamo di analizzare una politica di formazione

professionale rivolta a disoccupati di lungo periodo. I legislatori possono essere interessati a conoscere l'attuazione data all'intervento. *Quanti disoccupati sono stati coinvolti? Quali erano le loro caratteristiche? Che tipo di formazione è stata erogata? Quanto si è speso per erogarla? La didattica è stata gradita dai partecipanti?* Si tratta di informazioni importanti per stabilire come l'azione prevista nelle norme abbia preso concretamente forma e in cosa sia davvero consistito l'intervento pubblico. Se qualcosa non ha funzionato, è bene che i legislatori lo sappiano affinché possano operare le opportune correzioni. Attraverso modifiche legislative o nuovi atti d'indirizzo.

Però, anche ammettendo che le domande sopra elencate abbiano trovato una risposta positiva e che il successo attuativo sia stato pieno, resta ancora da capire se la politica di formazione abbia davvero aiutato i partecipanti ai corsi a trovare lavoro. La legge può essere stata applicata perfettamente. Fino all'ultima virgola. Ma davvero si è rivelata utile? Gli interventi finanziati in virtù di quella legge sono riusciti a trasformare le cose nella direzione desiderata? Potremmo scoprire che tutto quello che è stato fatto, nonostante sia stato fatto bene, non sia servito a far trovare lavoro ai formati. Se così fosse, avremmo sprecato sia il loro tempo che i soldi dei contribuenti. Porsi questo secondo tipo di domande - che in gergo sono chiamate "controfattuali" - è altrettanto importante per i legislatori. In caso di politiche inefficaci - cioè non capaci di incidere positivamente nella realtà - i legislatori possono decidere l'abrogazione delle norme relative, oppure possono riallocare le risorse disponibili a favore degli interventi che si sono dimostrati più utili.

2. UNO SGUARDO VELOCE A CIÒ CHE ACCADE ALL'ESTERO

In Italia non esistono ancora consolidati meccanismi istituzionali che facciano emergere nel dibattito pubblico domande (e risposte) su attuazione ed effetti di leggi e politiche. Negli Stati Uniti e, sempre di più, in molti Paesi europei vi sono invece organi legislativi che si sono attrezzati - o si stanno attrezzando - per promuovere la produzione di questo tipo di evidenza empirica e per farla circolare all'interno del processo decisionale. Non avendo a disposizione il tempo per una rassegna completa delle esperienze estere, ve ne propongo velocemente due, molto diverse tra loro. Ovviamente senza approfondirle.

La *Sunset Commission* del Texas

La prima fa riferimento all'assemblea legislativa del Texas. Il caso texano è emblematico di un'esperienza più vasta, che coinvolge buona parte degli Stati americani e che ha assunto il nome di *Legislative Program Evaluation*. Sono molte infatti le assemblee legislative statali che, su imitazione di quanto avviene a livello federale, nel Congresso, si sono dotate di strutture specializzate nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche³. Quali sono le caratteristiche principali dell'esperienza texana?

In primo luogo, la presenza di un organismo bicamerale denominato *Sunset Commission*, che ha il compito di presiedere allo svolgimento delle valutazioni condotte dall'organo legislativo. Questa non è una peculiarità del Texas. Tutte le *State Legislatures* hanno una commissione o un comitato politico dedicato al *legislative oversight* (traduzione della nostra funzione di controllo). Di solito è composto da un egual numero di rappresentanti della maggioranza e

³ Esiste anche un'associazione che raccoglie gli analisti di politiche che lavorano presso assemblee legislative. E' la *National Legislative Program Evaluation Society*. Per ulteriori informazioni, si consulti il sito web: www.ncsl.org.

della minoranza. In questo caso, la commissione è formata da cinque senatori e cinque deputati. Fanno parte della commissione anche due normali cittadini (*public member*), nominati rispettivamente dal Vice Governatore del Texas, che presiede il Senato, e dallo Speaker della Camera. La presidenza della commissione si alterna ogni due anni tra Camera e Senato. Il nome dato a questo organismo, commissione del tramonto (*sunset*), esprime bene la missione che gli è stata affidata.

Il particolare compito assegnato all'organismo bicamerale è il secondo aspetto che caratterizza l'esperienza texana. Una legge del 1977 (il *Sunset Act*) impone che tutte le agenzie statali - create per dare attuazione a programmi e politiche pubbliche - siano sottoposte ad un processo di verifica, presieduto dalla Commissione. Tale processo mira a stabilire se le agenzie stanno realizzando attività utili e se conservano ancora la loro iniziale ragion d'essere. Se la *Sunset Commission* non raccoglie sufficienti elementi di prova per sostenere l'esistenza in vita dell'agenzia, si avvia la procedura di abolizione automatica. Dopo un anno di progressiva riduzione delle attività (*wind down year*), l'agenzia viene dismessa. In caso contrario, cioè se esistono evidenze che dimostrano l'utilità dell'agenzia, è necessaria una modifica legislativa per allungarle la vita. Le tappe principali di questo processo sono elencate nella tavola I⁴.

Tavola I: Il processo di Sunset Review in Texas



Infine, qualche parola sull'organizzazione della struttura tecnica che offre assistenza ai lavori della *Sunset Commission*. Il direttore della struttura è nominato dalla stessa commissione. Lo staff di analisti è composto da persone laureate in discipline diverse (psicologia, economia, statistica, sociologia, politologia), ma accomunate da una specializzazione in *policy analysis* e *program evaluation*. Un profilo professionale poco presente - sto usando un eufemismo - nelle amministrazioni italiane. Attualmente la struttura è composta da circa 28/30 analisti di politiche pubbliche. Nel biennio 2010/2011 è previsto che tale struttura tecnica metta sotto esame 28 agenzie statali: dal *Department of Information Resources*, l'agenzia che gestisce la strumentazione informatica dello Stato, fino alla *Texas Youth Commission*, l'agenzia che gestisce i programmi statali a favore dei giovani e contro la delinquenza giovanile.

⁴ Per maggiori informazioni: Guide to the Sunset Process, Sunset Advisory Commission, dicembre 2009.

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Anche in contesti politico-istituzionali completamente diversi si è fatta largo l'idea che gli organi legislativi possano giocare un ruolo da protagonisti nel processo di valutazione delle politiche. In Francia, già da tempo, il Parlamento ha sperimentato strumenti ed istituti nuovi per l'esercizio della funzione di controllo e valutazione⁵. Cito solo l'innovazione più recente, che ha avuto inizio addirittura con una modifica costituzionale. L'articolo 24 della Costituzione francese, in seguito alla modifica del luglio del 2008, recita: *"Il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche"*. Con l'approvazione di tale articolo si riconosce alla funzione di valutazione delle politiche una dignità pari a quelle più tradizionali volte alla produzione legislativa e al controllo sull'operato dell'Esecutivo. Come vedremo, in Italia, qualcosa di analogo è avvenuto in alcuni Statuti regionali.

In seguito a questa modifica costituzionale, è stato istituito un organismo parlamentare denominato *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*. A questo organismo è dedicato il capitolo VII del Regolamento dell'Assemblea Nazionale. Il Comitato è composto da 32 deputati. Ne fanno parte: il presidente dell'Assemblea (che lo presiede); i presidenti delle Commissioni permanenti; il *rapporteur général* della Commissione Finanze; il vice presidente dell'Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche; i presidenti dei gruppi parlamentari e quindici deputati designati dagli stessi gruppi. La prima riunione del Comitato si è tenuta del luglio del 2009.

I compiti affidati al Comitato sono più vari rispetto a quelli assegnati alla *Sunset Commission* e hanno come oggetto sia leggi e politiche già approvate (analisi ex post), sia progetti di legge ed emendamenti da approvare (analisi ex ante). Le funzioni del Comitato sono sintetizzate nei seguenti tre punti: (1) promuovere studi di valutazione su politiche in vigore (con uno spazio garantito ai temi proposti dalle minoranze parlamentari; (2) esprimere pareri sulle analisi previsionali compiute dal Governo degli effetti (attesi) di progetti di legge; (3) coordinare le attività informative di vario tipo realizzate dal Parlamento.

L'Assemblea Nazionale francese è solo un esempio della crescita di interesse nei confronti della funzione di controllo e valutazione. Sforzi analoghi sono stati compiuti in molti altri Paesi europei: Gran Bretagna, Svizzera, Olanda, solo per elencarne alcuni.

3. LE INNOVAZIONI INTRODOTTE NELLE REGIONI

Dal punto di vista normativo anche le Regioni hanno fatto diversi passi avanti nel tentativo di introdurre la valutazione delle politiche tra le attività delle assemblee legislative.

Gli Statuti regionali contengono richiami alla funzione di controllo e valutazione

Ad esempio, nello Statuto del Piemonte, approvato nel 2005 – ancor prima della modifica della costituzione francese - l'articolo 71 afferma che *"il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti"*.

Formulazioni simili sono contenute negli Statuti di molte altre regioni italiane come – ne dimenticherò certamente alcune - Abruzzo, Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia, Umbria. Anche nelle leggi statutarie di Regioni come il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna compaiono

⁵ Per conoscere le origini della valutazione delle politiche in Francia: Stame N., "La valutazione delle politiche pubbliche in Francia", in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 1, 1994.

richiami espliciti al controllo sull'attuazione e alla valutazione degli effetti⁶. In molti casi negli Statuti o, più spesso, nei Regolamenti consiliari si è andati pure oltre, prevedendo l'impiego di istituti innovativi come le clausole valutative. Di cosa si tratta?

Le clausole valutative nelle leggi regionali

Per “clausola valutativa” si intende una norma di legge attraverso la quale si attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni servono a conoscere tempi e modalità d'attuazione della stessa legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale.

Non è un'idea completamente nuova. Da sempre nelle leggi si trova un richiamo alla necessità di presentare al Parlamento o al Consiglio regionale una relazione sullo stato d'attuazione della legge. Richiamo che, nella maggior parte dei casi, viene preso poco sul serio. Con la clausola valutativa si tenta di rendere più preciso questo mandato informativo, chiarendo quali sono le domande di valutazione alle quali i soggetti attuatori sono chiamati a rispondere. Inoltre, l'obiettivo è rendere più pressante il mandato a valutare e stimolare un'attenzione maggiore da parte dei legislatori a ciò che accade dopo l'approvazione di una legge.

L'idea della clausola si basa su un ragionamento piuttosto semplice, che sfiora la banalità. Il classico uovo di Colombo. Primo punto del ragionamento: per fare buone leggi è (forse) buona cosa conoscere come hanno funzionato le leggi precedenti. Secondo punto: se vogliamo conoscere come hanno funzionato le leggi precedenti è (forse) buona cosa attrezzarsi per tempo e stabilire fin dall'inizio della politica su quali dimensioni valuteremo se e in che misura la politica avrà avuto successo (ovvero a quali domande di valutazione occorrerà rispondere e quali dati si useranno per farlo). Terzo punto: per aumentare la probabilità che ciò accada, è (forse) buona cosa scrivere tutto in un articolo di legge dedicato, che prefiguri, nei minimi termini, l'intero processo di valutazione e crei, nei vari soggetti interessati alla politica, qualche aspettativa di avere una risposta alle domande formulate.

Quando, nell'ambito di *CAPIRE*, abbiamo iniziato a parlare di “clausole valutative”, in molti replicavano che ben difficilmente in Italia una norma con quel nome e quell'obiettivo sarebbe mai entrata in un testo di legge. Solo a parlare di controllo e valutazione si sarebbero alzate delle barriere difensive. Mai profezia fu più sbagliata. Come si può vedere dalla tavola 2, a distanza di circa 8 anni, contiamo più di 140 leggi che contengono una clausola valutativa. Con un aumento nell'impiego dell'istituto dopo il 2006 (anno di allargamento del progetto sul territorio nazionale). Non tutte però sono vere clausole, cioè non tutte contengono gli ingredienti fondamentali di una buona clausola valutativa. A volte dietro al titolo c'è solo un vago invito a rendere conto di ciò che è avvenuto, ma l'etichetta ha avuto un successo enorme⁷.

Naturalmente non basta un articolo di legge per cambiare i comportamenti di enti e persone. In molti (troppi) casi, non si è riusciti ad andare al di là delle previsioni di legge e dopo l'approvazione della clausola poco, o nulla, è avvenuto di concreto. Le relazioni non sono state

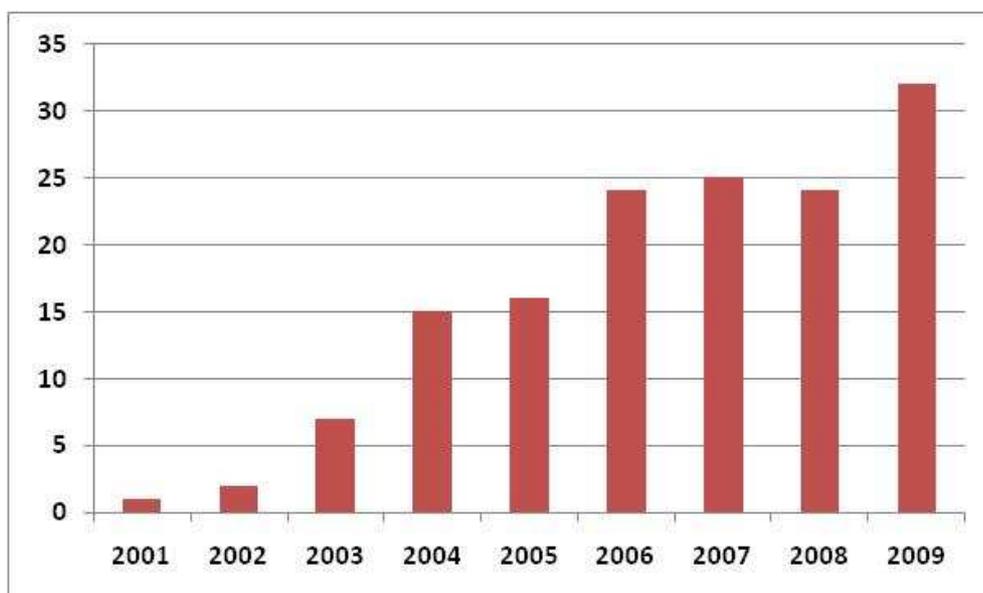
⁶ Chi fosse interessato ad un esame completo delle norme statutarie di riferimento: www.capire.org.

⁷ L'impiego della “clausola valutativa” è previsto anche nell'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie Locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione (29 marzo 2007).

inviata nei tempi previsti; oppure, anche se inviata, non contengono le informazioni richieste. Ciò è dipeso dal fatto che si è investito troppo poco, per far sì che le clausole dessero i frutti sperati. (D'altra parte è molto più facile scrivere un articolo di legge, che lavorare duramente affinché gli venga data attuazione).

A poco a poco sembra però che le cose stiano cambiando, sia nell'organizzazione dei lavori consiliari, sia nell'insieme degli attori coinvolti. Alle clausole si affiancano trasformazioni di rilievo; prendono vita altri elementi utili a completare il sistema della valutazione promossa dall'assemblea. I presupposti istituzionali si rafforzano grazie all'adozione di nuovi istituti e un numero sempre maggiore di persone sembra convincersi delle potenzialità di questi strumenti. Accenno solo a tre delle principali innovazioni avvenute negli ultimi tempi.

Tavola 2: Le clausole valutative nelle leggi regionali italiane



L'impiego delle missioni valutative

Oltre alle clausole valutative, in molti Regolamenti consiliari, è stato previsto l'impiego di missioni valutative. In effetti, le attività informative a lungo termine indotte dalle clausole possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive delle assemblee sull'attuazione e gli effetti delle politiche. E' possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge, oggetto dell'interesse dei Legislatori, non contenga alcuna clausola valutativa. O ancora che le informazioni presentate dai soggetti attuatori in risposta alla clausola non siano del tutto soddisfacenti e occorra un supplemento d'indagine. Per questi motivi è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata da norme *ad hoc*, possa essere avviata nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola commissione oppure da una certa quota di consiglieri. Solitamente le missioni vengono realizzate nel giro di un anno - dipende dalla complessità dell'analisi e dalle risorse a disposizione - e comunque entro il termine della legislatura. Ciò che caratterizza ulteriormente questo istituto è il fatto che lo svolgimento delle missioni sia presieduto da due consiglieri in rappresentanza sia della maggioranza che delle minoranze. Il loro compito è di riferire i risultati della missione alle commissioni competenti per materia o comunque agli organismi

consiliari dedicati al controllo e alla valutazione. Prime sperimentazioni di questo strumento si sono già avute in Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte.

Organismi consiliari dedicati al controllo e la valutazione

In almeno cinque assemblee regionali (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Umbria), è stata riconosciuta l'importanza di individuare un organismo politico con il compito di promuovere l'uso di strumenti di valutazione. In Lombardia e in Umbria tali organismi sono previsti negli Statuti. In Friuli Venezia Giulia e in Piemonte è il Regolamento interno a prevederne l'istituzione. In Emilia-Romagna il compito di promuovere la valutazione è stato assegnato ad una commissione permanente. Esistono varie differenze tra questi organismi, sia nella loro composizione che nei compiti loro affidati. La tabella 3 mette a confronto alcune delle caratteristiche principali.

Tavola 2: Le clausole valutative nelle leggi regionali italiane

Regione	Nome dell'organismo	Componenti	Pariteticità	Presidenza
Emilia-Romagna	Commissione Statuto e Regolamento	14	NO	Minoranza
Friuli Venezia Giulia	Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione	10	SI	Minoranza
Lombardia	Comitato paritetico di controllo e valutazione	8	SI	Si alterna a metà legislatura
Piemonte	Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche	6	SI	Si alterna ogni 6 mesi
Umbria	Comitato per la legislazione	6	SI	Maggioranza

In quattro casi su cinque l'organismo è un comitato paritetico, ovvero composto da un numero pari di esponenti di maggioranza e di minoranza. Con questa scelta si intende esplicitamente affidare il presidio di una funzione così delicata ad un agente *super partes*, svincolato dalla dialettica contingente tra le coalizioni. L'idea è di creare un luogo, nel quale la produzione di evidenza empirica sulle politiche rappresenta un bene comune da tutelare, indipendentemente dalle convenienze di parte. In Lombardia e in Piemonte tale idea si traduce anche nella regola che impone una presidenza alternata tra maggioranza e minoranza. Nel primo caso avviene una sola volta, a metà legislatura; nel secondo ogni sei mesi, su imitazione di ciò che avviene nel Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati. Non ho qui il tempo di approfondire tutte le differenze esistenti. Mi interessa solo mettere in rilievo come sovente il compito di promuovere la valutazione delle politiche si affianca a quello di assicurare una legislazione di qualità. Ciò è particolarmente evidente in Umbria - dove il termine valutazione non compare nella denominazione del Comitato⁸ - e in Piemonte.

La creazione di un soggetto nuovo, con composizione, missione, strumenti di lavoro e regole di funzionamento differenti dalle commissioni consiliari permanenti, può mettere in moto processi reali di cambiamento. In parte ciò già sta avvenendo. Naturalmente è importante che tali organismi possano contare sull'aiuto di strutture sufficientemente equipaggiate.

⁸ In Umbria vi è anche un secondo organismo consiliare denominato Comitato per il monitoraggio e la vigilanza sull'amministrazione regionale. La presidenza è affidata alla minoranza. Organismi di questo tipo, orientati più al controllo sull'operato dell'esecutivo, esistono presso le assemblee legislative di molte regioni italiane.

Le strutture tecniche per la valutazione delle politiche

Un tassello essenziale (e spesso poco considerato) per tenere insieme e far funzionare l'intero sistema fin qui delineato è la disponibilità di competenze professionali in analisi e valutazione delle politiche. Se le assemblee intendono esercitare una funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche devono attrezzare in modo adeguato le loro strutture tecniche. Senza un serio investimento in personale qualificato, le innovazioni introdotte serviranno a ben poco.

Negli Stati Uniti gli organi legislativi possono disporre di decine di analisti che svolgono studi e ricerche sulle politiche. A livello federale, il Congresso dispone addirittura di tre agenzie dedicate alla *policy analysis* e alla *program evaluation*. Si tratta del GAO, *Government Accountability Office*, la più grande agenzia *non partisan* tra quelle che lavorano per il Congresso. Il GAO è composto da circa 3100 persone - buona parte delle quali ha una specializzazione in analisi delle politiche pubbliche - e dispone di un budget di circa 530 milioni di dollari l'anno. Il CBO, *Congressional Budget Office*, ha circa 250 dipendenti. Si occupa perlopiù di politiche fiscali e di bilancio. Può contare su circa 40 milioni di dollari l'anno. Il CRS, *Congressional Research Service*, è conosciuto come il vero *think tank* interno al Congresso. Ha 900 dipendenti e un budget di circa 100 milioni di dollari l'anno.

Anche in Italia c'è stato qualche timido tentativo in questa direzione. Alcuni Consigli (almeno nove) hanno dato vita a uffici e posizioni organizzative dedicate. Il profilo professionale dell'analista di politiche è entrato anche in qualche organigramma e un'assemblea ha pure portato a termine il primo concorso pubblico per reclutare questo tipo di professionalità⁹. I prodotti elaborati da questi uffici iniziano ad entrare, in punta di piedi, nei lavori delle commissioni e dell'aula. Non sono successi da sottovalutare; in pochi li credevano possibili alla nascita di progetto *CAPIRE*. Si tratta di piccole conquiste, ottenute con molta fatica, grazie all'iniziativa di consiglieri e dirigenti illuminati. Tuttavia, anche nelle assemblee che si sono mosse con maggior determinazione, le persone dedicate a questa attività si contano sulle dita di una mano. A volte basta un dito solo. Troppo poco per riuscire a fare la differenza. Per consentire agli istituti introdotti per via normativa di funzionare realmente.

A parte rarissime eccezioni, non vi è stato un potenziamento sufficiente degli uffici. Manca ancora una riorganizzazione complessiva delle tecnostrutture e delle procedure consiliari in grado di trasformare il modo di operare delle assemblee e di far posto alla valutazione. D'altra parte, questa è stata la strategia adottata da *CAPIRE*: procedere per piccoli passi, cercando di cogliere ogni occasione, per quanto marginale, di cambiamento e proponendo idee minime, di buon senso, che potessero convincere gli addetti ai lavori. Adesso però che queste idee sono diventate patrimonio comune e che parte delle regole del gioco sono state riscritte, è arrivato il momento di compiere un salto di qualità. Di tracciare una linea netta di discontinuità.

Dalle risorse che nei prossimi due/tre anni le assemblee investiranno per dotarsi di professionisti capaci, per finanziare indagini sui risultati delle politiche e per discutere pubblicamente di tali risultati, si misurerà la reale volontà dei legislatori di prendere la valutazione sul serio. E anche la loro voglia di pesare un po' di più nel sistema di governo regionale.

Grazie dell'attenzione.

⁹ Nel 2009 si è svolto pure un corso di formazione dalla durata di un anno, organizzato nell'ambito di progetto *CAPIRE*, al quale hanno partecipato 30 dirigenti e funzionari consiliari.