

COSTRUIRE CAPACITÀ DI VALUTAZIONE NELLE ASSEMBLEE REGIONALI L'ESPERIENZA DI PROGETTO CAPIRe

Questo documento racconta in estrema sintesi l'esperienza di progetto CAPIRe e le principali riflessioni maturate attorno a questa esperienza. L'avvio delle nuove legislature regionali rappresenta infatti il momento ideale sia per riflettere sul cammino compiuto nei primi tre anni del progetto, sia per guardare avanti, alle sfide che restano aperte per quei Consigli che intendono rafforzare la loro capacità di chiedere conto dell'attuazione delle leggi e di valutare gli effetti delle politiche.

CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa promossa dai Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte. Nella scorsa legislatura il Comitato d'indirizzo di CAPIRe era formato da: Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna); Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia); Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte); Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).

PERCHÉ NASCE PROGETTO CAPIRe

Progetto CAPIRe è nato a metà del 2002 come risposta costruttiva ed originale ad un'insoddisfazione diffusa nei confronti delle tradizionali attività conoscitive svolte in seno alle assemblee legislative. Le critiche più dirette, provenienti dal mondo degli "addetti ai lavori", composto da politici, funzionari, esperti di tecniche legislative e studiosi di diritto costituzionale, erano indirizzate verso il concreto esercizio della funzione di controllo operato dagli organi assembleari. Da più parti si registrava come tale funzione avesse un'applicazione prevalentemente formale e dal carattere rituale; e come, in genere, si fosse dimostrata assai carente nel generare nuova conoscenza

circa l'attuazione data ai provvedimenti legislativi adottati e la loro capacità di rispondere a problemi collettivi.

Questo giudizio investiva le assemblee legislative ad ogni livello di governo, sia regionale che nazionale. "Del controllo parlamentare, nell'esperienza repubblicana" osserva Stefano Sicardi, noto costituzionalista: "se ne è frequentissimamente parlato per lamentarne l'insufficienza e l'inadeguatezza: le riflessioni dottrinali in proposito forniscono un quadro complessivo di una funzione mai davvero decollata, spesso asfittica, il cui complessivo bilancio apparirebbe senza mezzi termini insoddisfacente. Anche ove si cerchi di rendere meno univocamente drastiche queste affermazioni, non sfugge certo ad una complessiva valutazione quanto l'atteggiarsi, fin dall'inizio, della nostra forma di governo repubblicana e, al suo interno, della posizione dei principali attori politici, abbia negativamente influito sulla valorizzazione della funzione di controllo parlamentare."

IL SINDACATO ISPETTIVO NON È SUFFICIENTE

In effetti gli stessi **Statuti regionali** promulgati negli anni Settanta non dedicavano molto spazio alla funzione di controllo esercitata dai Consigli. Leggendo le poche righe ad essa dedicate si aveva l'impressione di trovarsi dinanzi ad una funzione che stentava a trovare una chiara fisionomia ed era quasi predestinata a restare allo stato di pura aspirazione. Gli strumenti del *sindacato ispettivo* (interrogazione, interpellanza ed inchiesta consiliare), nei quali si traduceva abitualmente la funzione di controllo, erano fortemente legati alla logica della contrapposizione tra maggioranza e oppo-

sizioni ed apparivano inadeguati, o comunque insufficienti, a comprendere cosa fosse realmente accaduto in seguito all'approvazione di una legge regionale e quali risultati essa avesse prodotto.

“Oggi la funzione legislativa e la funzione di controllo sono fortemente messe in discussione nella loro sostanza, pur essendo entrambe formalmente assegnate al Consiglio. Con la prima ci si limita spesso a tradurre la volontà dell'Esecutivo; mentre la seconda trova espressione quasi esclusivamente negli strumenti di sindacato ispettivo che, nel tempo, hanno mostrato di non essere sufficienti a colmare il deficit informativo, esistente tra Giunta e Consiglio, sull'andamento delle leggi approvate e sui risultati dell'azione regionale”

Giuseppe Adamoli – Consigliere segretario dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia (VII Legislatura)

Lo stimolo per pensare in modo innovativo alla funzione di controllo - e quindi per rispondere all'insoddisfazione di politici e tecnici per il modo in cui questa era tradizionalmente esercitata - venne dalle riforme costituzionali introdotte nel 1999 e dall'apertura della nuova stagione statutaria. Il forte ampliamento del ruolo dell'Esecutivo sancito dalla riforma ispirava l'esigenza di rinnovare il modo di essere e di operare dell'organo legislativo al fine di rafforzarne capacità d'azione ed autorevolezza.

E' in questo clima di cambiamento istituzionale che nasce l'idea di avviare un **progetto interregionale** per aiutare le Assemblee a dotarsi di nuovi strumenti statutari, legislativi ed organizzativi finalizzati a dare maggior forza alla funzione di controllo.

I quattro Consigli regionali promotori (*Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana*) hanno così dato vita ad un “laboratorio di idee e riflessioni comuni” nel quale sperimentare l'applicazione di tali strumenti e mettere a confronto i risultati ottenuti.

UNA NUOVA FORMA DI “CONTROLLO”

Il progetto si fonda sull'idea che esista un “altro” modo per interpretare la funzione di controllo delle assemblee legislative. Alla base di questa forma di controllo non vi è l'esigenza di esercitare una verifica ispettiva delle attività poste in essere dalla Giunta e dagli apparati dell'Esecutivo. E, tanto meno, quella di sottoporle a sanzione, come l'uso del termine controllo potrebbe erroneamente far pensare.

La modalità principale per svolgere questa

funzione consiste invece nel **chiedere conto al fine di capire**: capire quali sono state le modalità d'attuazione delle leggi; quali passaggi hanno presentato particolari problemi o si sono risolti positivamente; quali siano le ragioni di eventuali inadempienze o momenti di *impasse*; ed infine capire se gli interventi previsti dalle leggi abbiano prodotto gli effetti desiderati e, nel caso, quali siano stati i fattori di successo.

Si tratta dunque di un'attività volta a stimolare l'Esecutivo e gli altri enti attuatori, a produrre, e quindi a far acquisire ai Consiglieri, i fondamentali elementi di

conoscenza sull'attuazione delle leggi e sui risultati delle politiche; conoscenza che consenta loro di esercitare in modo più informato anche il ruolo di legislatori.

Il fine ultimo di questa attività conoscitiva è di innescare un **processo collettivo di riflessione** sull'efficacia delle politiche regionali; un processo al quale siano chiamati a partecipare anche quegli attori locali, istituzionali e non, interessati a conoscere l'implementazione data alle singole politiche e a discutere con l'Assemblea regionale di possibili modifiche normative.

“Un nuovo controllo, inteso nel senso della valutazione delle politiche, può dare un contributo importante nella direzione dello sviluppo e della qualificazione delle altre funzioni tipiche dei Consigli regionali: della funzione di indirizzo, di quella legislativa e, per alcuni aspetti, di quella di rappresentanza. Perché un Consiglio più consapevole degli effetti e delle conseguenze delle proprie leggi, e delle politiche da esse attivate, è anche un Consiglio in grado di confrontarsi meglio con il contesto sociale ed economico che lo esprime.”

Enrico Cecchetti – Vice Presidente del Consiglio regionale della Toscana (VII Legislatura)

Va ribadito come questa attività non sostituisca quelle aventi natura più “inquisitoria”, già attribuite da tempo all'Assemblea e usate per indagare in modo puntuale l'operato della Giunta e l'attività contingente dell'amministrazione regionale. Non è ad esse alternativa, quanto piuttosto complementare.

Ricevere in modo sistematico informazioni, chiare ed intelligibili, sui passaggi che hanno caratterizzato l'esecuzione delle principali leggi approvate e sull'efficacia delle politiche regionali da esse promosse, può infatti anche aiutare ad impiegare meglio i tradizionali strumenti di controllo ispettivo.

Nonostante il differente approccio e le diverse finalità che caratterizzano tali strumenti, lo scopo comune è di arricchire il bagaglio di informazioni a disposizione dei Consiglieri ed incrementare la loro capacità di utilizzare tali informazioni in seno ai processi decisionali di cui sono protagonisti.

Al fine di riconoscere la natura peculiare di questa attività conoscitiva, è opportuno quindi non parlare genericamente di controllo, termine dai molti utilizzi e spesso foriero di incomprensioni. È più appropriato, invece, utilizzare una definizione che ne richiami la finalità essenziale, che consiste appunto nel produrre nuova conoscenza ed apprendimento sulle politiche. Riferendosi a questa funzione, si preferisce quindi parlare di **controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche**.

Nei primi tre anni, gli obiettivi di progetto *CAPIRE* erano di:

- a) stimolare il dibattito delle Commissioni Statuto incoraggiando riflessioni sul "come articolare e rendere concreta" una nuova funzione di controllo nei nuovi Statuti regionali;
- b) modificare la prassi legislativa corrente con l'introduzione di clausole valutative nelle leggi;
- c) contribuire alla formazione di strutture interne capaci di redigere clausole valutative e di facilitare i Consiglieri nell'utilizzo delle informazioni restituite dall'Esecutivo.

COME I NUOVI STATUTI REGIONALI PARLANO DI CONTROLLO E VALUTAZIONE...

Questa ulteriore interpretazione della funzione di controllo dei Consigli ha trovato collocazione all'interno di molti dei nuovi Statuti approvati al termine della scorsa legislatura. Prendendo anche spunto dalle proposte elaborate in seno a progetto *CAPIRE*, essi rinviano esplicitamente all'attività conoscitiva delineata nel paragrafo precedente.

Ad esempio nel nuovo Statuto della Regione **Piemonte**, all'articolo 71, si legge: "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".

Formulazioni simili si ritrovano anche in altri Statuti regionali approvati di recente, come in quello della Regione **Abruzzo**, che all'articolo 25 recita: "Il Consiglio regionale predispone gli strumenti per esercitare la funzione di controllo, per valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti".

Oppure come nel caso dello Statuto della Regione **Campania** che, all'articolo 27, afferma: "Il Consiglio...esercita il controllo nelle forme stabilite dal regolamento consiliare sull'attività della Giunta e valuta gli effetti delle politiche regionali con particolare riferimento ai programmi di intervento deliberati con legge".

Nonostante si tratti perlopiù di enunciazioni di principio, esse rappresentano piuttosto chiaramente la volontà di introdurre un'attività conoscitiva dai contenuti nuovi, che vada ben al di là del tradizionale sindacato ispettivo. In effetti, in alcuni casi, gli Statuti non si limitano ad introdurre affermazioni di ordine generale ma prefigurano l'impiego di innovativi strumenti e meccanismi legislativi, che hanno la funzione di guidare e, al tempo stesso, di legittimare la successiva attività di controllo e valutazione. Tra questi meccanismi nuovi spiccano le cosiddette **clausole valutative**.

...E DI "CLAUSOLE VALUTATIVE"

Fino a questo momento sono almeno quattro i nuovi Statuti regionali che parlano espressamente dell'impiego di "clausole valutative" (Abruzzo, Emilia-Romagna, Toscana ed Umbria).

L'articolo 53 del nuovo Statuto della Regione **Emilia-Romagna** afferma: "Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge, dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori".

Del medesimo tenore è l'articolo 25 del già citato Statuto della Regione **Abruzzo**: "Le leggi, per l'espletamento delle funzioni di controllo e valutazione, possono prevedere clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire".

"Ritengo essenziale che i nuovi Statuti prevedano l'utilizzo, da parte dell'Assemblea, di strumenti di valutazione delle politiche... questo impegno rappresenta la nuova frontiera verso la quale dobbiamo muoverci..."

Antonio La Forgia – Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna (VII Legislatura)

Anche lo Statuto della Regione **Toscana** introduce all'articolo 45 il concetto di clausola valutativa. Dopo aver attribuito alle singole Commissioni consiliari il compito di "promuovere la valutazione degli effetti delle leggi regionali su coloro che ne sono destinatari", tale articolo prevede che una legge sulla normazione

disciplini *“l’inserimento nelle leggi regionali, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie”*.

Dalla definizione che viene offerta dagli Statuti emerge chiaramente quale sia l'essenza di una clausola valutativa. Essa affida ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge il mandato di produrre, elaborare e comunicare all'Assemblea regionale informazioni su tempi, modalità d'implementazione e risultati delle politiche. Le informazioni necessarie a conoscere l'attuazione delle leggi e l'efficacia delle politiche non si producono infatti spontaneamente: occorre che un soggetto dotato della sufficiente autorevolezza istituzionale si faccia carico di stimolarne la raccolta, l'elaborazione e la comunicazione. Le clausole valutative costituiscono in questo senso un fondamentale meccanismo di stimolo e di “innesco”.

Come afferma un altro autorevole costituzionalista, Roberto Bin, *“le clausole valutative non sono un orpello per abbellire le leggi, e neppure una sottile strategia per rafforzare il potere dei tecnici, ma una delle più convincenti strategie attraverso le quali i Consigli, come corpi politici e rappresentativi, possono cercare di estendere la propria capacità di conoscere la realtà sociale e l'impatto delle loro leggi su di essa...”*.

“Introdurre una clausola valutativa in un testo di legge significa fissare bene gli obiettivi che vogliamo raggiungere ed impegnarci ad incontrare, dopo un anno o due dall'approvazione della legge, i soggetti attuatori e i destinatari delle politiche per verificare con loro se tali obiettivi sono stati raggiunti; se c'è qualcosa da modificare; se quell'intervento è risultato superfluo o, peggio ancora, sbagliato...”

Luigi Minardi – Presidente del Consiglio regionale delle Marche (VII e VIII Legislatura)

UNA SEMPLICE RELAZIONE AL CONSIGLIO NON BASTA

In realtà il concetto di clausola valutativa, seppure non fosse mai stato espresso in questi termini, non era del tutto estraneo alla normale prassi legislativa anche prima che i nuovi Statuti ne prevedessero l'impiego.

Molti testi legislativi contengono già un mandato, rivolto solitamente all'organo esecutivo, di relazionare sullo stato d'attuazione della legge. Le formulazioni più spesso utilizzate sono del seguente tenore: *“Entro il... di ciascun anno la Giunta trasmette*

una relazione al Consiglio regionale sullo stato di attuazione della presente legge”.

L'esperienza ha però insegnato che tali formulazioni, molto vaghe sui contenuti che le relazioni avrebbero dovuto avere, raramente sono riuscite a promuovere un serio processo conoscitivo. Si tratta perlopiù di espressioni di rito, più finalizzate a sancire un principio generale che non a porre precise domande su quanto è accaduto in seguito all'approvazione della legge. E, in effetti, le “relazioni sullo stato d'attuazione della legge” previste da questo tipo di articoli di rado sono state prese sul serio.

Così poca è stata l'attenzione dedicata in passato a tali strumenti che spesso non si è tenuto neppure memoria delle relazioni da ricevere o di quelle ricevute; e comunque non si è sollecitato l'invio in caso di relazioni mancanti. Delle relazioni presentate pochissime sono state discusse in commissione o in aula; e ancora meno hanno dato luogo ad una successiva deliberazione da parte dell'organo legislativo.

Da questo punto di vista la clausola valutativa può dunque essere considerata come un'evoluzione dell'istituto della relazione; non solo un modo per dare pieno compimento, e maggiore attenzione, a tale istituto, ma anche il tentativo di rinnovarne i contenuti al fine di aprire al Consiglio nuovi canali di conoscenza sulla realtà e di dialogo con la società regionale.

LA VALUTAZIONE COME STRUMENTO NON PARTISAN

Per concludere la breve rassegna dei testi statutari, si può citare il nuovo Statuto della Regione **Umbria**, che non solo richiama in modo esplicito il concetto di clausola valutativa ma, all'articolo 61, assegna direttamente ad uno specifico organismo consiliare, il Comitato per la legislazione, il compito di formulare *“proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali”*.

Lo stesso articolo specifica che tale organismo avrà natura paritetica in quanto sarà composto da un numero pari di Consiglieri della maggioranza e della minoranza. Lo Statuto in questo modo riconosce chiaramente una valenza *super partes* all'attività di controllo e valutazione, affidandone la promozione ad un organo *non partisan* costituito *ad hoc*. A tale

Comitato viene dunque affidato il compito di aiutare le Commissioni, e i singoli Consiglieri, ad esercitare al meglio i diritti e i doveri connessi alla funzione di controllo e a garantire il regolare funzionamento degli strumenti ad essi dedicati.

Un elemento indispensabile per l'affermarsi di una cultura della valutazione delle politiche pubbliche è infatti la consapevolezza che tale attività non appartiene in modo prioritario alla maggioranza o alle opposizioni, ma riguarda e coinvolge l'intera istituzione consiliare.

“La valutazione delle politiche costituisce una grande occasione per rendere più civile il dibattito politico, perché ci si abitua a discutere partendo da dati di fatto e quindi a superare, almeno in prima battuta, la contrapposizione ideologica tra maggioranza ed opposizione....La valutazione non entra nel merito delle scelte valoriali di fondo, che appartengono alla discrezionalità “politica” di chi in quel momento ha responsabilità di governo; essa può però portare una maggiore consapevolezza sulla reale efficacia delle soluzioni adottate”

Marco Lombardi – Presidente della Commissione Statuto dell'Emilia-Romagna (VII Legislatura)

L'esperienza del Comitato d'indirizzo di *CAPIRE* è stata da questo punto di vista particolarmente significativa. Ai lavori del Comitato hanno infatti sempre partecipato esponenti di maggioranze e di opposizioni, provenienti da regioni governate da coalizioni di diverso colore. Nonostante tali diversità in termini di appartenenza politica, le idee espresse riguardo la necessità di dotare le assemblee elettive di innovativi strumenti di controllo e valutazione sono state le medesime.

Se una prima sfida del progetto può dirsi vinta, essa consiste proprio in questo: aver posto le condizioni affinché maturasse la convinzione comune che disporre di un patrimonio di informazioni su cosa è accaduto dopo l'approvazione di una particolare legge è un'esigenza che non può essere ricondotta ad una mera visione di parte. La conoscenza dei fatti è un bene istituzionale che appartiene a tutte le parti in gioco e come tale dovrebbe essere salvaguardato.

IL RAPPORTO TRA VALUTAZIONE (POLITICA) E VALUTAZIONE (DELLE POLITICHE)

D'altra parte occorre chiarire come la valutazione delle politiche, svolta a sostegno della funzione di controllo assembleare, non intenda certo sosti-

tuirsi alla “Politica”, ma miri piuttosto ad arricchirla di elementi e spunti di riflessione, aggiungendo contenuti fattuali al confronto tra le parti.

Ogni membro dell'Assemblea, sulla base dei valori e degli interessi che intende tutelare nel corso del suo mandato, continuerà sempre ad esprimere “valutazioni politiche” sulle finalità e sui contenuti di un certo atto legislativo e sulle concrete azioni che da esso discendono. Il giudizio “politico” su un particolare intervento legislativo dipenderà prevalentemente dalla congruenza tra gli obiettivi perseguiti dalla legge e il sistema di valori e di preferenze distributive perseguito da quel particolare legislatore.

La valutazione “valoriale-distributiva” di una legge non spetta ovviamente ad alcun valutatore professionista: essa spetta al singolo elettore (nella misura in cui ne è compiutamente informato); e sicuramente spetta ad ogni rappresentante eletto nell'organismo che ha competenza a disegnare e dar luogo a quella politica. Non c'è profilo tecnico che possa prevalere su questo profilo politico e, in quanto tale, soggettivo.

Resta però (o dovrebbe restare) lo spazio per un altro tipo di valutazione, motivata dall'**incertezza rispetto al successo delle politiche pubbliche** istituite e promosse da una particolare legge; dall'esistenza cioè di un ragionevole dubbio circa il fatto che le soluzioni concretamente adottate per tradurre in fatti le decisioni possano non raggiungere i risultati desiderati, per problemi legati alla loro attuazione o al loro disegno originario.

“Il senso dell'attività di valutazione è di fornire un feedback ai decisori pubblici e, nella fattispecie, ai legislatori regionali su come vengono attuate le leggi che loro stessi hanno approvato. Non valutazione come giudizio oggettivo, quindi, ancor meno valutazione come sentenza, ma valutazione come racconto di fatti avvenuti.”

Vito De Filippo – Presidente del Consiglio regionale della Basilicata (VII Legislatura)

E' per tentare di sciogliere tale dubbio che diventa essenziale l'apporto dei metodi analitici, mutuati dalle scienze sociali ed economiche, cui fa riferimento la valutazione delle politiche. Ed è su questa considerazione di fondo che può esserci un consenso *bipartisan*. Promotori e detrattori di una stessa legge dovrebbero trovarsi d'accordo almeno su

un punto: l'utilità che a posteriori vi siano momenti di verifica, riflessione e confronto sui risultati che tale legge ha prodotto.

LE PRIME CLAUSOLE VALUTATIVE INTRODOTTE

La riprova che possa esistere una convergenza di interessi sulle attività di controllo e valutazione, da parte di Consiglieri appartenenti anche a forze politiche diverse, si è avuta nei primi tentativi di inserimento di clausole valutative in progetti di legge in discussione presso le Commissioni consiliari. In tutti i Consigli regionali coinvolti in progetto *CAPiRe*, prime proposte di clausola valutativa sono state elaborate, discusse e spesso introdotte, ottenendo un ampio riconoscimento della loro valenza in termini di innovazione e del loro potenziale conoscitivo.

Sono state approvate clausole valutative in leggi che normano i settori d'intervento più diversi: dalle politiche per l'integrazione sociale (Emilia-Romagna) alle politiche per lo sviluppo delle attività produttive (Piemonte); dalle politiche sui tempi e gli orari delle città (Lombardia) alle politiche per la gestione delle risorse ittiche e la disciplina della pesca interna (Toscana). Ispirandosi all'esperienza di *CAPiRe*, anche altri Consigli regionali hanno adottato questa innovativa tecnica legislativa. Leggi con clausole valutative esistono oggi in Abruzzo, Basilicata, Marche e Friuli Venezia Giulia.

“...per formulare clausole valutative noi politici avremo bisogno di un apporto specialistico, così come oggi chiediamo assistenza tecnica per la formulazione di una norma finanziaria... è chiaro che si potranno valutare poche leggi, da scegliere con parsimonia, e si potranno valutare solo singoli aspetti della legge, da definire scrupolosamente, con l'aiuto dei tecnici”

Gianluigi Farioli – Presidente della Commissione Statuto della Lombardia – VII Legislatura

Le clausole valutative sono state sempre redatte grazie al supporto tecnico dalle strutture interne del Consiglio e, in alcuni casi, con l'assistenza esterna dello staff di *CAPiRe*. Spesso tale redazione è avvenuta in collaborazione con gli apparati amministrativi della Giunta, che sono poi chiamati a dare attuazione alle politiche promosse dalla legge e a rispondere al mandato informativo contenuto nella clausola. Ciò ha consentito, sin dalla fase della prima elaborazione, una piena condivisione tra gli uffici di

Giunta e di Consiglio delle finalità informative che la successiva attività di valutazione avrebbe dovuto perseguire.

PREPARARSI A RICEVERE LE “INFORMAZIONI DI RITORNO”

Il lavoro sulle clausole valutative non si conclude però nella fase di redazione dell'articolato da inserire in legge. L'**inserimento delle clausole valutative** nei testi di legge impone alla stessa Assemblea legislativa di attrezzarsi al suo interno per essere pronta a ricevere, interpretare e discutere il flusso di informazioni che, a regime, 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 di ulteriori indagini e approfondimenti (che in seno al progetto hanno assunto la denominazione di **missioni valutative**) su sollecitazione degli stessi Consiglieri

La stesura delle clausole è infatti solo il primo momento di un processo conoscitivo molto più lungo che deve continuare per tutta la durata in vigore della legge. Il coinvolgimento delle strutture interne in seno a tale processo non si limita quindi alla sola fase di progettazione della clausola valutativa, ma prosegue anche nei suoi passaggi successivi, quando le informazioni “rientrano” all'interno dell'Assemblea e vi è la necessità che qualcuno le rielabori per renderle rapidamente leggibili ed utilizzabili dai legislatori.

Il lavoro delle strutture consiliari diventa perciò di fondamentale importanza nel gestire il processo di restituzione dell'informazione richiesta. Nell'esaminare le relazioni che arrivano, i funzionari devono riuscire a conservare, e far rispettare, lo spirito della clausola valutativa, facendo adeguati commenti e controdeduzioni. Il primo obiettivo consiste dunque nel riuscire a selezionare, tra le quantità di numeri e di informazioni (spesso ridondanti) che giungono dalla Giunta e dagli altri enti, quelle davvero rilevanti ed utili. Il secondo obiettivo è fare in modo che la Commissione, oppure il Consiglio nella sua interezza, sia in grado di discutere, nelle scadenze previste, un documento nel quale si illustrano in sintesi i risultati conseguiti dalla legge (e dalla politica regionale che ci sta dietro).

NON TRASFORMARE LE CLAUSOLE VALUTATIVE IN ADEMPIMENTI BUROCRATICI

Su questo versante molto ancora resta da fare ed occorre lavorare su almeno due fronti. In primo luogo, è necessario rompere con una cultura amministrativa che può spingere ad interpretare il mandato informativo contenuto nelle clausole valutative come un mero adempimento burocratico. A tal proposito è opportuno citare di nuovo Roberto Bin, che afferma: “...va evitato un grandissimo rischio: che le clausole valutative, e le procedure ad esse collegate, diventino una moda, qualcosa da gestire in stile burocratico, l'occasione per creare l'ennesimo ufficio nell'ambito dei Consigli regionali...se così fosse, le clausole valutative diverrebbero un gioco di società che occupa i tecnici del Consiglio e quelli della Giunta, lasciando perfettamente indifferenti i politici”.

I principali convegni e seminari organizzati da CAPIRe

30/09/02	<i>Quale funzione di controllo per le Assemblee regionali?</i>	(Bologna)
22/11/02	<i>La funzione di controllo nei nuovi Statuti</i>	(Bologna)
28/03/03	<i>Come rilanciare il controllo nelle Assemblee</i>	(Milano)
14/04/03	<i>Più informati, più autorevoli</i>	(Firenze)
08/05/03	<i>Rinnovare la funzione di controllo dei Consigli regionali</i>	(Roma)
24/03/04	<i>Il ruolo dei Consigli nella valutazione: cosa sta cambiando?</i>	(Milano)
06/05/04	<i>La valutazione delle politiche: un glossario per i Consigli</i>	(Torino)
02/07/04	<i>I primi due anni di CAPIRe: un'analisi dell'esperienza</i>	(Torino)
12/11/04	<i>La valutazione delle politiche e le Assemblee legislative</i>	(Firenze)

Una sfida importante consiste dunque nel coltivare la capacità delle strutture di andare oltre all'apparenza degli atti e delle procedure formali e nell'alimentare il desiderio dei funzionari, ma soprattutto dei politici, di indagare in concreto come gli interventi pubblici, previsti all'interno delle leggi, abbiano trovato una loro traduzione nella realtà.

In secondo luogo è opportuno che, all'interno dell'Assemblea, coloro che si occupano dell'attività di controllo e valutazione sviluppino un'abilità di tipo professionale nel costruire relazioni e rapporti con attori esterni al Consiglio regionale. In molte fasi di questo lavoro occorre infatti ricercare contatti esterni per raccogliere informazioni, stimolare interessi, sollecitare interventi, attivare nuove forme di lettura della realtà e nuovi strumenti di comunicazione e di dialogo. A volte si tratterà di rompere alcuni rigide modalità comunicative, che sovente regolano le relazioni con gli uffici della Giunta, e attivarsi per collaborare più intensamente con i colleghi dell'Esecutivo. Altre volte si dovranno organizzare incontri con gli *stakeholders* della politica, ovvero con tutti

coloro che sono interessati all'attuazione di una particolare politica pubblica e agevolare i contatti e gli scambi di informazione tra questi e i membri del Consiglio.

UN IMPEGNO SUL FRONTE INTERNO

Si tratta di un impegno organizzativo che non deve essere sottovalutato. Il successo delle clausole valutative nello stimolare la produzione di informazioni utilizzabili in seno al processo legislativo dipende molto dal modo con cui le Assemblee si attrezzeranno al loro interno per elaborare le informazioni raccolte e 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 Basilicata e in Lombardia, dove esiste un intero servizio interno dedicato alla valutazione.

In altri casi, pur scegliendo di non istituire nessuna struttura *ad hoc*, si è investito molto nella formazione del personale che opera in staff alle Commissioni. Soluzioni di questo tipo sono state adottate in Piemonte e in Emilia-Romagna.

In altre situazioni si sono scelte invece soluzioni miste nelle quali si tenta di attivare una forte collaborazione, sul versante della valutazione, tra lo staff delle Commissioni e i funzionari di un ufficio appositamente dedicato ad attività di analisi, monitoraggio e valutazione. Questo è ad esempio il caso della Toscana.

Al di là delle scelte effettuate nelle singole realtà regionali, gli uffici sono ancora impegnati in attività di natura semi-sperimentale e probabilmente dovrà passare del tempo prima che si individuino gli assetti organizzativi e le pratiche di lavoro da accogliere in via definitiva.

In conclusione a questo ragionamento, che sottolinea la necessità di un impegno organizzativo da parte delle Assemblee per sostenere attivamente l'esercizio della funzione di controllo, si aggiunge

un'ultima considerazione: gestire processi conoscitivi, raccogliere ed elaborare informazioni complesse, promuovere e realizzare studi valutativi su particolari politiche, sono attività che, se fatte seriamente, richiedono la disponibilità, oltre che di tempo e di adeguate capacità tecnico-professionali, anche di risorse finanziarie appositamente dedicate.

A questo proposito si segnala la scelta compiuta dalla Regione Toscana di inserire nello Statuto la previsione che una parte del bilancio del Consiglio sia riservata allo svolgimento delle attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche. All'articolo 45 dello Statuto si legge infatti: *“Il bilancio del Consiglio garantisce, ai fini dello svolgimento delle funzioni (di controllo e valutazione), la disponibilità di adeguate risorse”*.

“Il processo di formazione sulla valutazione delle politiche pubbliche non dovrebbe coinvolgere solo i tecnici. Anche noi politici avremmo bisogno di essere formati su questi temi...dovremmo attivare, all'interno delle assemblee, momenti di confronto sulle politiche, che abbiano al centro informazioni chiare, attendibili e bipartisan”

Rosa Anna Costa – Presidente della Commissione Cultura del Consiglio regionale del Piemonte – VII Legislatura

FORMARE NUOVE COMPETENZE

In questi primi anni progetto *CAPiRe* si è fortemente impegnato nel diffondere una cultura orientata all'analisi e alla valutazione delle politiche; organizzando momenti seminariali, realizzando corsi di formazione dedicati ai funzionari delle Assemblee; lavorando concretamente sul campo, nella preparazione di documenti che presentassero i contenuti delle clausole valutative proposte alle Commissioni.

Nella primavera del 2005, sono state organizzate due edizioni di un corso, condotto a livello nazionale, sull'analisi d'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche. Al corso hanno partecipato complessivamente circa cinquanta persone, tra dirigenti e funzionari, provenienti da dieci assemblee legislative. Si è tentato con questo corso di offrire un primo contributo alla costituzione e alla formazione di una **nuova figura professionale di analista**, che sia in grado di soddisfare le richieste di informazione e conoscenza sulle politiche, che provengono, in diverse forme e attraverso differenti modalità,

dall'insieme degli eletti in Consiglio. Il corso ha rappresentato anche l'occasione di un primo incontro per una nascente comunità professionale di funzionari legislativi, che presentano l'esigenza e nello stesso tempo il forte interesse ad aprirsi verso un nuovo approccio alle leggi e alle politiche pubbliche.

LE SFIDE PER IL FUTURO

Queste prime esperienze rappresentano però solo l'inizio del cammino; se si intende davvero cambiare il modo di operare dei Consigli, e rafforzare la funzione di controllo esercitata dalle Assemblee, è necessario continuare ad investire sulla maturazione di maggiori consapevolezze tecniche e politiche, sullo sviluppo di competenze professionali e sulla costruzione di nuove procedure di lavoro.

Una delle prime sfide da affrontare in un futuro assai prossimo riguarderà la traduzione dei principi introdotti nei nuovi Statuti, e delle sperimentazioni condotte in questi primi anni di lavoro, in attività concrete e nella fornitura di nuovi servizi per i Consiglieri. Un passaggio probabilmente decisivo sarà la fase di revisione dei Regolamenti interni ai Consigli, dove alcune nuove regole potranno essere introdotte per portare a compimento le innovazioni concepite nella precedente legislatura. Ma sarà soltanto attraverso la proposta di nuovi prodotti informativi, apprezzabili dai Consiglieri per i loro contenuti conoscitivi direttamente utilizzabili a fini decisionali, che questa nuova attività di valutazione, ancora *in fieri*, inizierà davvero a consolidarsi.

Per avere maggiori informazioni sull'esperienza di *CAPiRe*, è possibile contattare direttamente i responsabili regionali del progetto e componenti del Comitato tecnico:

Pietro Curzio e Mara Veronese (*Emilia-Romagna*);
Antonello Turturiello, Pinuccia Dantino ed Elvira Carola (*Lombardia*);
Maria Rovero, Adriana Garabello e Silvia Bertini (*Piemonte*);
Sandra Torricini, Raffaele Libertini e Luciano Moretti (*Toscana*);
Alberto Martini e Marco Sisti (*Staff di ricerca*).

Per ulteriori informazioni: www.capire.org