

3.4. *La valutazione delle politiche*

Le assemblee legislative non devono solo produrre norme tecnicamente conformi alle regole di *drafting* ma - soprattutto dopo i nuovi assetti istituzionali generati dalla riforma del Titolo V della Costituzione – sono chiamate a responsabilità che vanno dalla valutazione degli effetti che esse producono sulla collettività al superamento degli ostacoli che esse incontrano nella fase dell’attuazione. Ed è soprattutto in quest’ultimo periodo che, accanto agli strumenti di valutazione *ex ante*, sembra affermarsi un tipo di valutazione successiva all’emanazione degli atti legislativi. In alcune Regioni, infatti, incominciano a consolidarsi meccanismi che favoriscono la valutazione degli effetti prodotti sui destinatari delle norme introdotte e si individuano strumenti, tempi e modalità di controllo dell’attività e della valutazione dell’efficacia di un intervento normativo. Un ruolo importante in tal senso ha giocato e continua a giocare il Progetto CAPIRe (Controllo delle assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali) promosso e direttamente finanziato, dal mese di marzo 2006, dalla Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome. Al progetto - nato nel 2002 per iniziativa di 4 Regioni promotrici (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) allo scopo di diffondere l’utilizzo di strumenti innovativi per il controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione dell’efficacia delle politiche in seno ai consigli regionali - aderiscono attualmente 16 assemblee legislative⁹⁰. Al fine tra l’altro di elaborare idee, strategie e nuovi strumenti per migliorare le capacità di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione dell’efficacia delle politiche, nel mese di giugno 2007, si è tenuto a Matera il primo convegno nazionale del progetto CAPIRe. Durante i lavori è stata discussa e approvata la *Carta di Matera*⁹¹: un documento di indirizzo contenente dieci obiettivi operativi⁹²

⁹⁰ Oltre ai consigli delle 4 Regioni promotrici fanno parte del Progetto le assemblee della provincia autonoma di Trento e delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Umbria e Veneto. L’Assemblea della Regione siciliana, pur non avendo aderito formalmente al Progetto, ha designato un funzionario a seguire i lavori del Comitato tecnico.

⁹¹ La *Carta* è stata sottoscritta da 12 consigli regionali (Abruzzo, Basilicata; Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Veneto e Trentino-Alto Adige). Altre 5 assemblee legislative hanno comunicato la

per un programma di lavoro comune delle assemblee legislative, volto a consolidare le attività di controllo e valutazione nelle diverse aree territoriali. Dieci punti che possono diventare strategici per ripensare al ruolo delle assemblee elettive e per migliorare gli strumenti attraverso i quali le amministrazioni regionali rendono conto ai cittadini dell'impiego delle risorse pubbliche e dei risultati raggiunti.

Le Regioni e alcune in modo costante, già da tempo, prevedono, soprattutto nelle leggi che attuano politiche complesse e articolate, “formule” per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti da esse prodotti. Si passa da relazioni che la Giunta deve presentare al Consiglio - contenenti informazioni sullo stato di attuazione degli interventi - all'istituzione di organismi variamente denominati (consulte, comitati, conferenze, osservatori) con finalità di monitoraggio e, spesso, anche di vigilanza sull'applicazione degli interventi. In molti casi, però, queste relazioni – vaghe e generiche – risultano poco utili all'instaurazione di un serio processo conoscitivo. Uno strumento nuovo e significativo potrebbe, invece, essere quello della clausola valutativa - specifico articolo di legge attraverso il quale si dà mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate – da inserire solo nelle leggi di notevole rilevanza e, soprattutto, nei casi in cui il controllo dei legislatori risulti necessario come, ad esempio, nelle leggi che prevedono l'impegno di ingenti risorse finanziarie e il controllo sul loro utilizzo da parte dei soggetti attuatori.

volontà di sottoscrivere il documento (provincia autonoma di Trento, Toscana, Piemonte, Sardegna e Umbria).

⁹² I dieci impegni contenuti nella *Carta* sono: 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 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 la 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.

Le prime clausole valutative si trovano già in alcune leggi regionali del 2001 e, da quella data in poi, sempre più consigli regionali inseriscono questo nuovo strumento nelle leggi emanate. Le informazioni raccolte (originate dalla clausola) dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità di attuazione della legge, ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase di implementazione e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività. Nel 2006, sono state inserite 21 clausole valutative in altrettante leggi regionali (di 7 Regioni) contro le 17 dell'anno precedente (v. tabella F).

Altre 14 leggi regionali, sempre dell'anno di riferimento, prevedono, poi, altre formule per consentire il controllo e il monitoraggio degli effetti prodotti da alcune leggi che attuano politiche complesse. In queste ultime leggi – per citare solo qualche esempio - si parla di relazioni periodiche che la Giunta deve presentare al Consiglio (es. l.r. Abruzzo n. 7/2006, l.r. Molise n. 20/2006 e l.r. Toscana n. 25/2006), di valutazione degli interventi (es. l.r. Friuli Venezia Giulia n. 11/2006), di monitoraggio e controllo (es. l.r. Liguria n. 11/2006), di monitoraggio e valutazione (es. l.r. Sardegna n. 9/2006). Inoltre, la Regione Lazio, nella legge finanziaria per il 2007 (l.r. n. 27/2006), nella norma dedicata all'approvazione di un codice etico per l'azione amministrativa regionale (art. 7), prevede - tra le modalità di monitoraggio e controllo che il Consiglio dovrà adottare rispetto alle attività finanziate con fondi pubblici regionali, statali e comunitari - l'inserimento di clausole valutative nei provvedimenti legislativi. Infine, da segnalare il caso della Regione Toscana che ha previsto un sistema di monitoraggio anche in 2 deliberazioni consiliari: la prima, di approvazione del programma degli investimenti sulla produzione di energia per le aree rurali⁹³, la seconda, di approvazione del programma forestale regionale⁹⁴.

A partire dal 2005, le strutture di alcune assemblee legislative (Ufficio "Analisi leggi e Politiche regionali" della Lombardia e Settore "Analisi della normazione" della Toscana) hanno avviato la pubblicazione periodica di "Note informative" sull'attuazione delle politiche regionali. Si tratta di documenti sintetici - elaborati a partire dalle informazioni contenute nelle

⁹³ Deliberazione Consiglio regionale n. 119/2006.

⁹⁴ Deliberazione Consiglio regionale n. 125/2006.

relazioni predisposte dagli uffici della Giunta - che descrivono i risultati ottenuti e le criticità emerse nella fase di implementazione degli interventi regionali e, a volte, suggeriscono alcuni approfondimenti da sviluppare nelle relazioni periodiche di Giunta. In particolare, nel 2006 sono state elaborate 8 note informative, 4 dalla Regione Lombardia e 4 dalla Regione Toscana, relative all'attuazione di altrettante leggi regionali ⁹⁵. Nel 2007, oltre alla Nota informativa di aggiornamento della Regione Lombardia sul processo di attuazione della l.r. n. 28/2004, si segnala anche la Nota informativa della Regione Friuli Venezia Giulia - elaborata dal "Servizio per l'assistenza giuridico-legislativa in materia di attività sociali e culturali" - relativa all'attuazione della legge sugli incentivi per lo sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese (l.r. n. 4/2005) ⁹⁶.

Il passo successivo all'elaborazione di documenti interessanti la valutazione degli effetti delle leggi dovrebbe essere l'apertura del dibattito politico per far sì che dal confronto e dalla discussione il legislatore possa rettificare errori e superare le difficoltà applicative emerse. Quello che per ora si registra è la presentazione e, in alcuni casi la discussione, dei documenti "per la valutazione" (relazioni, note informative, rapporti *ex post*) in seduta di commissione (esempio, Emilia-Romagna, Marche e Veneto). In alcuni casi il confronto con le strutture della Giunta avviene anche nell'ambito di seminari dedicati all'attuazione di determinate politiche regionali. Così, ad esempio, è avvenuto in Lombardia nel 2006, in occasione del seminario di approfondimento sulle politiche regionali per il coordinamento dei tempi delle città – promosso dalla commissione consiliare affari istituzionali - al quale hanno partecipato funzionari del Consiglio, funzionari dell'Esecutivo incaricati dell'attuazione della l.r. n. 28/2004 e amministratori dei comuni che hanno avviato i progetti per i piani territoriali degli orari. In Veneto, inoltre, anche l'Osservatorio sulla spesa regionale – istituito presso la commissione competente in materia di

⁹⁵ Si tratta per la Lombardia delle note nn. 4, 5, 6 e 7, relative alle ll.rr. n. 28/2004 (coordinamento e amministrazione tempi delle città), n. 2/2003 (programmazione negoziata), n. 34/1996 (agevolazione credito imprese artigiane), n. 6/2003 (tutela dei consumatori); per la Toscana delle note nn. 4, 5, 6 e 7, relative la n. 4 e la n. 7 alla l.r. n. 30/2003 (disciplina attività agrituristiche), la n. 5 alla l.r. n. 49/2003 (tasse automobilistiche regionali) e la n. 6 alla l.r. n. 18/2002 (introduzione prodotti biologici nelle mense pubbliche).

⁹⁶ Le Note si possono leggere in www.capiro.org>attività>note informative.

bilancio con il compito di monitorare e verificare gli effetti diretti e indiretti delle leggi di spesa – ha presentato i suoi lavori in commissione. Più in particolare l'attività dell'Osservatorio si è concentrata nella raccolta ed elaborazione di informazioni dirette a comprendere lo stato dell'attuazione delle norme, il ruolo e le reazioni dei diversi attori (istituzionali e non) coinvolti nell'implementazione della legge, i risultati raggiunti e gli effetti provocati sui soggetti destinatari delle diverse leggi di spesa.

3.5. In conclusione

Le Regioni, anche se non in modo generalizzato, hanno investito e continuano ad investire molto sul tema della qualità della normazione. Qualità che parte, come già messo in luce nel Rapporto dell'anno precedente, dalla buona redazione di un testo normativo, passa per la semplificazione e il riordino, arriva alla valutazione e al controllo degli effetti prodotti dagli interventi normativi, toccando, quindi, in ultima analisi, il buon andamento del sistema politico.

Quanto al primo aspetto le Regioni, come sottolineato in premessa, non trascurano il "linguaggio" della normazione e subito dopo le modifiche del 2002, nell'anno in esame avviano una ulteriore revisione del Manuale regionale di *drafting*, allo scopo di sviluppare e precisare ulteriormente i suggerimenti di tipo linguistico-comunicativo con l'apporto di professionisti della materia.

Quanto al tema delle semplificazioni le Regioni, forse più dello Stato, continuano a manifestare grande impegno e interesse. La potatura dei rami secchi, negli ordinamenti regionali, è resa più semplice sicuramente dalla "scarsa" quantità della produzione normativa e dall'essere caratterizzata, soprattutto, fino agli anni novanta, da un carattere provvedimentale. Infine, la semplificazione a livello regionale non ha bisogno di periodicità. Infatti, per come è realizzata, tende ad avere effetti stabili nel tempo. Altra cosa è il processo di semplificazione della normativa statale che, proprio per essere molto stratificata, necessita di interventi di revisione costante e di verifiche periodiche dei risultati raggiunti. Nelle Regioni che hanno, ad esempio, operato una forte

“pulitura” il numero delle leggi vigenti risulta molto contenuto. Ad esempio nella Regione Lombardia che, soprattutto negli ultimi anni è intervenuta con leggi di abrogazione generale, le leggi in vigore, a dicembre 2006, risultano 679 (1985 leggi emanate-1306 leggi abrogate), pari a circa il 34% del totale della produzione legislativa dal 1970 ad oggi. Il periodo più significativo è quello della VII legislatura con 624 leggi abrogate e 151 leggi approvate ⁹⁷. Così come nella Regione Toscana, dove le leggi in vigore alla fine del 2006 risultano 548 ⁹⁸. Sottraendo questo dato dalle 2694 leggi emanate (dal 1971 al 2006) risultano abrogate 2146 leggi e questo soprattutto ad opera dei tre provvedimenti di semplificazione normativa emanati nel 1999 (l.r. n. 12) , nel 2000 (l.r. n. 19) e nel 2002 (l.r. n. 11).

Quanto al tema della valutazione, le Regioni sembrano interessarsi molto alla sperimentazione di nuovi strumenti e di nuovi istituti. Di molte iniziative già in corso si è dato conto nel testo ma molte altre meriterebbero di essere avviate. Più in particolare, per giocare al meglio la partita della valutazione, le Regioni dovrebbero puntare su strutture e personale adeguato. Molti consigli regionali hanno, negli ultimi anni, rimodellato l'organizzazione interna costituendo strutture *ad hoc* per assistere i legislatori nella fase di verifica dell'attuazione delle leggi e nella promozione di studi sull'impatto delle politiche. Ma il problema non è solo istituire uffici per indirizzare al meglio la funzione di controllo. Il problema è dotare le strutture di personale e anche di mezzi adeguati alla missione per la quale sono state create. Spesso gli uffici, pur essendo il personale qualitativamente adeguato ai compiti da svolgere, risulta numericamente appena sufficiente. Quasi tutte le Regioni, infatti, lamentano la diminuzione del personale e la mancanza di nuove assegnazioni. Fenomeno che favorisce spesso l'incremento di consulenze e di assistenza tecnico-giuridica esterna. Ma lamentano anche la scarsità di figure professionali con competenze, ad esempio, economiche, statistiche, sociologiche e politologiche, disponendo delle quali si potrebbe, invece,

⁹⁷ Consiglio regionale della Lombardia, VIII legislatura, Rapporto 2006 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, gennaio-dicembre 2006, p. 58.

⁹⁸ Regione Toscana, Consiglio regionale, Rapporto sulla legislazione (maggio 2005-dicembre 2006), p. 184.

realizzare un approccio multidisciplinare soprattutto nella fase di valutazione *ex post*.

Per cercare di risolvere e superare quest'ultimo problema, le Regioni impegnano annualmente una parte delle risorse nella formazione del personale. In molte di esse è proseguita, anche nel 2006 (in particolare nelle Regioni Lombardia e Friuli Venezia Giulia) così come nel 2007 (in particolare, nelle Regioni Marche, Piemonte, Sardegna e Veneto), un'intensa attività di formazione del personale soprattutto nell'ambito del progetto CAPIRe. Si è trattato, in particolare, di corsi introduttivi per funzionari (della durata di 2 o 3 giorni) che in seno all'assemblea legislativa svolgono o dovranno svolgere attività di assistenza all'esercizio della funzione di controllo e di valutazione delle politiche e di una serie di lezioni di approfondimento (della durata di mezza giornata) su alcuni argomenti specifici. In alcuni casi i corsi, oltre che ai funzionari del Consiglio coinvolti nel processo legislativo, vengono estesi anche ai funzionari di Giunta. E' auspicabile che quest'ultima esperienza diventi una regola proprio per preparare la necessaria collaborazione che richiede l'attività di controllo e superare "vecchi" modelli legati all'istituto del sindacato ispettivo sull'operato della Giunta. In altri casi i corsi sono estesi anche ai consiglieri e ai presidenti di commissione. Infine, sempre nell'ambito del Progetto CAPIRe, è in programma un corso di alta formazione (della durata di 2 anni) interamente dedicato ai temi dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche. L'esigenza nasce dalla necessità di ipotizzare l'inserimento di un'altra figura professionale: l'analista di politiche. Le specializzazioni dei funzionari e dei dirigenti delle assemblee legislative rientrano, infatti, quasi esclusivamente nella sfera giuridica che da sola non riesce più a coprire le nuove sfide connesse all'esercizio della "rinnovata" funzione di controllo.

La partita si gioca, dunque, sulla valutazione delle politiche, perchè se qualità è poter individuare facilmente la regola da applicare, questo è tanto più possibile quanto meno atti normativi regolino la medesima materia, ma anche e forse soprattutto, quanto migliori siano le regole poste e "fattibili" (e periodicamente valutabili) i risultati attesi.

In questa ottica, merita segnalare due ulteriori strumenti di indubbia rilevanza siglati in tempi recenti:

- l'accordo del 29 marzo 2007 tra Stato, Regioni ed Autonomie locali in sede di Conferenza unificata in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione⁹⁹. Tale accordo, che dà attuazione al disposto dell'articolo 2 della legge 28 novembre 2005, n. 46, tratta i seguenti temi: la valutazione delle politiche legislative; la semplificazione e comunicazione legislativa; la riduzione degli oneri amministrativi; il *drafting* normativo e la qualità della regolazione, la formazione del personale. Alcune di tali tematiche hanno costituito oggetto, negli ultimi anni, di un lavoro comune tra Giunte e Consigli e di particolari approfondimenti presso le Assemblee legislative regionali;

- il protocollo di intesa del 28 giugno 2007 fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l'istituzione di un comitato paritetico, chiamato a svolgere funzioni di consultazione e di approfondimento in merito ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, all'organizzazione ed al funzionamento delle Assemblee, nonché con riguardo ai metodi della legislazione.

I presupposti dunque ci sono, la partita è difficile ma le Regioni hanno tutte le potenzialità per vincerla.

⁹⁹ in G.U. n. 86 del 13 aprile 2007