LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE E LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

ESPERIENZE A CONFRONTO

RACCOLTA DELLE RELAZIONI PRESENTATE NELLA SESSIONE
DEL CONVEGNO AIV DEL 18-19 APRILE 2013
LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE:
L'ESPERIENZA DI PROGETTO *CAPIRE*

A CURA DEL
LABORATORIO DI PRATICHE VALUTATIVE
DI *CAPIRE*

Questo volume è un prodotto del Laboratorio di Pratiche Valutative, nato nell'ambito di progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali). Al Laboratorio partecipano i funzionari che forniscono assistenza ai vari organismi consiliari impegnati nell'esercizio della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche. Il Laboratorio ha lo scopo di aiutare lo scambio delle esperienze maturate nelle singole realtà regionali e di offrire strumenti utili alla crescita delle competenze professionali.

Per ulteriori informazioni sulle attività del Laboratorio è possibile visitare il sito web del progetto all'indirizzo: www.capire.org

Luglio 2013.

AA.VV. – Autori vari

INDICE

Introduzione 4

La sfida del cambiamento. La costruzione di uno spazio istituzionale
dedicato alla valutazione delle politiche 6

L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche
nel Consiglio regionale del Piemonte e gli strumenti di qualità della normazione 13

La valutazione in assemblea. Il percorso che ha portato a costituire
un gruppo di lavoro tecnico fra Assemblea e Giunta sulle clausole valutative 23

Relazioni di ritorno e Note informative.
Come fare in modo che le informazioni su attuazione ed effetti alimentino il dibattito consiliare? 27

Il circolo virtuoso. Come controllo e valutazione possono orientare le decisioni 34

INTRODUZIONE

Da qualche anno le assemblee legislative regionali stanno sperimentando nuovi istituti e strumenti di analisi volti a controllare l'attuazione delle leggi e a valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Si tratta di innovazioni di carattere istituzionale e organizzativo che presuppongono un cambiamento profondo nella cultura e nel modo di lavorare di chi opera, in qualità di politico o di tecnico, all'interno dell'organo legislativo. Alla tradizionale cura della qualità formale delle leggi dovrebbe accompagnarsi un'attenzione stringente ai concreti risultati prodotti dall'azione pubblica e una continua messa in discussione della reale capacità delle soluzioni adottate di affrontare e risolvere ben definiti problemi collettivi.

I nuovi istituti tendono tutti a questo scopo: far allungare lo sguardo dei legislatori oltre il momento dell'approvazione della norma – verso la fase della sua implementazione – e offrire al dibattito consiliare una maggiore e più robusta conoscenza sull'utilità delle politiche intraprese. Le stesse clausole valutative, presenti ormai in numerose leggi regionali, rappresentano la chiara volontà di portare al centro del lavoro, nelle commissioni e in aula, le informazioni utili ad apprendere in che misura (e come) la realtà sia cambiata grazie all'intervento pubblico. Un tipo di apprendimento quanto mai rilevante in tempi di risorse scarse e di "revisione della spesa". Per decidere come spendere bene i soldi pubblici – e dove eventualmente tagliare – è necessario essere in grado di riconoscere quali sono le politiche efficaci e quali lo sono meno o non lo sono affatto.

Molti però sono i vincoli – sia interni che esterni alle assemblee elettive – che rallentano, e talvolta frenano, la piena applicazione di tali innovazioni. Nonostante i notevoli passi avanti compiuti in questi anni e gli spazi guadagnati dalle attività di valutazione in seno al processo legislativo, l'utilizzo di questi strumenti è ancora piuttosto incerto. Come rafforzarlo? Come dare maggiore vigore al processo di cambiamento avviato? In che modo superare le resistenze e le difficoltà esistenti? In altri termini, come consolidare le conquiste ottenute sul piano normativo e trasformarle definitivamente in una normale pratica di governo?

Per aprire una riflessione comune su questi aspetti, progetto *CAPIRe* ha organizzato una sessione all'interno del XVI congresso annuale dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV), che si è tenuta a Milano nel mese di aprile. Questo volume raccoglie le relazioni presentate in quell'occasione dai funzionari che operano all'interno delle assemblee per assistere i diversi organismi consiliari impegnati nell'esercizio della funzione di controllo e valutazione[1]. Assumendo come punto di partenza l'esperienza di lavoro maturata in seno al proprio Consiglio, ogni relatore ha esaminato un diverso aspetto del processo di istituzionalizzazione della valutazione nel processo legislativo regionale.

La prima relazione descrive lo sforzo condotto dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia per creare un "luogo" dedicato alla valutazione delle politiche regionali nell'ambito dei lavori consiliari. Si tratta di uno sforzo comune a tutte le assemblee che hanno aderito a progetto *CAPIRe* e costituisce un elemento di importanza centrale. Ciò che infatti ha caratterizzato la

[1] I lucidi sono disponibili all'indirizzo: www.capire.org/news/2013/05/pubblicate_le_relazioni_presen.html

strategia del progetto è la proposta di una visione dichiaratamente *non partisan* della funzione di controllo. Se controllare significa "conoscere la concreta attuazione delle leggi e capire se le politiche pubbliche sono davvero efficaci nel risolvere problemi collettivi", è chiaro che occorre trovare dei modi per svincolare questo tipo di attività dalla consueta dialettica (e polemica) politica. Per creare conoscenza è essenziale partire da dubbi e domande, ma quale spazio può esistere per dubbi e domande in un'arena decisionale che sia concepita soltanto come luogo di contrapposizione tra diversi schieramenti politici? Per questo motivo il disegno della funzione di controllo promosso da *CAPIRe* prevede la costruzione di una zona di "non belligeranza", finalizzata espressamente alla produzione di informazioni e alla condivisione di conoscenza su quanto è accaduto in seguito all'approvazione di una legge. Una conoscenza dei "fatti" che, nella sua essenza, dovrebbe interessare sia la maggioranza che appoggia la Giunta in carica, sia le minoranze che la contrastano. In alcune assemblee, come il Friuli Venezia Giulia, tale disegno ha portato all'istituzione di un organismo politico, dedicato a promuovere attività di valutazione delle politiche e composto in misura paritaria da componenti della maggioranza e delle minoranze.

La seconda relazione descrive l'esperienza del Consiglio regionale del Piemonte con particolare riguardo all'introduzione dell'istituto delle clausole valutative. La clausola valutativa è una norma che 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. Si tratta di uno degli istituti più ampiamente impiegati tra quelli proposti nell'ambito del progetto *CAPIRe*. La relazione, oltre ad illustrare i passaggi istituzionali che hanno caratterizzato l'adozione delle clausole in Piemonte, si sofferma sulle concrete modalità seguite per giungere alla loro redazione ed approvazione.

Il terzo intervento descrive gli strumenti e le strategie recentemente impiegate dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna al fine di dare piena applicazione a quanto previsto nelle clausole valutative già introdotte nella leggi regionali. In particolare il contributo si concentra sulle attività svolte da un gruppo di lavoro interdirezionale Giunta-Consiglio, che ha il compito di assicurare l'attivazione dei processi informativi previsti dalle clausole. L'intervento evidenzia che dal momento dell'istituzione di tale gruppo è aumentato il numero di relazioni predisposte dalla Giunta regionale e discusse nelle commissioni assembleari competenti.

Il quarto contributo è dedicato all'uso delle note informative nell'esperienza del Consiglio regionale dell'Umbria. Le note informative sono documenti di sintesi 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 perlopiù tratte dalle relazioni preparate dalla Giunta in risposta al mandato informativo imposto dalle clausole valutative. L'intervento descrive in che modo tale strumento possa concretamente aiutare la diffusione e la comprensione delle informazioni sull'attuazione e i primi risultati prodotti dalla legge.

La quinta relazione descrive in che modo il processo attivato da una richiesta di valutazione possa concludersi con una discussione sul funzionamento della politica esaminata e con una decisione conseguente. Il contributo, che ha come punto di inizio l'esperienza condotta in seno al Coniglio regionale della Lombardia, racconta alcuni casi virtuosi di utilizzo dei risultati della valutazione avvenuti in diverse regioni italiane.

LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO

LA COSTRUZIONE DI UNO SPAZIO ISTITUZIONALE DEDICATO ALLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE

di Rita Di Marzo

Nel Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia si è iniziato a parlare di valutazione delle politiche agli inizi della IX legislatura. Per la precisione correvano gli anni 2003-2004 e gli uffici consiliari avevano ricevuto fra gli altri, in quella stagione di riforme, il mandato di studiare ed elaborare proposte per potenziare la funzione di controllo consiliare. La preoccupazione istituzionale di fondo era di controbilanciare il peso dell'Esecutivo, uscito accresciuto da quella prima elezione diretta del Presidente della Regione.

Progetto CAPIRe era in azione già da qualche anno e grazie alle elaborazioni sin lì maturate sui temi del controllo e della valutazione - da ascrivere all'impegno dei quattro Consigli fondatori (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) e di ASVAPP - il nostro Consiglio regionale trovò spianata la via, potendo raccoglierne le sollecitazioni e mutuarne gli strumenti ideati a fini di valutazione (clausole e missioni valutative).

Si partì con l'istituzione di una Commissione speciale a termine che, nelle more della revisione del regolamento consiliare, avrebbe operato sino all'istituzione di un organo permanente deputato ad occuparsi stabilmente di controllo e valutazione. Fu così che la parola valutazione fece il suo ingresso nella nostra Assemblea, direttamente dalla porta principale, senza che sin lì fosse maturato un percorso interno che potesse garantire fondamenta solide all'avventura che s'andava ad iniziare. Ma tant'è, da qualche parte bisogna pure cominciare.

La scommessa della valutazione

La prima slide che vi propongo prende le mosse proprio da qui, da Milano, dal VII Congresso AIV, dove per la prima volta, per quanto mi riguarda, ho sentito a viva voce parlare di valutazione degli effetti delle politiche e di controllo sull'attuazione delle leggi. La domanda del professor Alberto Martini ben rende quella che era la portata della sfida: la Politica andava in qualche modo convinta che ci fosse bisogno di valutare le politiche per capirne il funzionamento e imparare a fare meglio; gli apparati regionali non erano attrezzati né culturalmente né professionalmente per offrire il necessario supporto tecnico.

Accadeva che la Politica opponesse d'essere già valutata dal voto dei cittadini, così confondendo l'oggetto della valutazione. La difficoltà di distinguere fra *politics* e *policy* sta nella dimensione idealistica della nostra tradizione culturale, tutta centrata nel confronto-scontro sui valori e assai poco pragmatica nel non prestare attenzione al se e al come gli interventi pubblici funzionino nel concreto. Come se ai valori e alle idee non occorrano anche gambe salde per andare e braccia operose che ne traducano l'esistenza. E accadeva che le tecno-strutture, dal canto loro, faticassero ad accogliere le nuove prospettive di lavoro: si trattava di cambiare gli assetti e le modalità di sempre (tanta assistenza procedimentale ai lavori in Consiglio e tanti provvedimenti

amministrativi in Giunta). Soprattutto si trattava di rifondare il proprio sapere su conoscenze aliene per acquisire le nuove competenze multidisciplinari richieste. Che fare? Raccogliere la sfida e impegnarsi nel percorso sapendolo accidentato. Sul fronte politico, la domanda di onesta auto provocazione che leggiamo nella seconda slide lo conferma. Chiarifica, se ce ne fosse bisogno, lo scoglio principale da superare: l'accettazione esplicita del dubbio che gli effetti attesi dalle politiche adottate potranno o meno realizzarsi e che gli attori coinvolti sapranno davvero agire nella direzione desiderata.

Passare dalla facilità e immediatezza dell'annuncio alla complicata e lunga verifica dei risultati prodotti è impegnativo, anche perché richiede di accogliere il rischio di avere brutte sorprese. E' una svolta che poggia sulla vista lunga del decisore pubblico, che si vorrebbe operasse con spirito di servizio per la promozione del bene pubblico nella ricerca delle soluzioni più efficaci che rendano ben spese le risorse impiegate.

La conquista di uno spazio dedicato

Il 2006 segna per il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia la tappa dell'istituzione del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, organo deputato a controllare l'attuazione delle leggi regionali e a verificare i risultati delle politiche (e a diverse altre cose), con il supporto tecnico di una struttura minimale. Nella sua prima formazione il Comitato non era ancora in composizione paritaria. Lo sarebbe diventato due anni dopo, all'inizio della legislatura che si sta chiudendo, in esito alla sperimentazione concreta, nei primi anni di attività, di deliberazioni assunte sempre all'unanimità dei consensi e sull'onda dell'impegno, sottoscritto nel 2007 a Matera, di perseguire una logica non partisan nella produzione di conoscenze sul funzionamento e i risultati delle politiche.

La Carta di Matera dettaglia nei suoi dieci indirizzi gli altrettanti fronti di lavoro che vedono le Assemblee regionali tuttora impegnate in un percorso faticoso, fatto di alcune tappe raggiunte e traguardi ancora da conquistare. Tale percorso è ancora troppo lasciato alle risorse di una manciata di tecnici ed all'interessamento di singoli Consiglieri che, per convinzione originaria,

convincimento sulla via di Damasco o fiuto della necessità di un cambiamento dell'azione pubblica, insieme lavorano nella consapevolezza che i cambiamenti culturali non sono facili e che le innovazioni istituzionali non servono se non tradotte in concrete pratiche di lavoro.

Se il Comitato del FVG è stato il primo a calcare le scene nell'appartato nord-est d'Italia, grazie ad una semplice previsione regolamentare, in altre Assemblee regionali il percorso costitutivo è stato più meditato, partendo da previsioni inserite negli Statuti, che hanno richiesto tempi diversi di attuazione.

Il periodo 2007-2011 vede all'opera Comitati paritetici nei Consigli regionali di Umbria, Lombardia, Piemonte e Abruzzo. Per citare il caso della Lombardia che ci ospita, il suo Comitato paritetico costituisce punto di arrivo del percorso di crescita istituzionale e non punto di partenza, com'è stato per il FVG. I Comitati rappresentano la conquista di uno spazio di discussione dedicato a ciò che accade dopo l'approvazione di una legge e la loro composizione paritaria è posta a presidio della credibilità del processo di valutazione.

In altre Assemblee è passata la diversa scelta di allocare le funzioni di controllo e valutazione direttamente in capo alle Commissioni legislative, com'è ad esempio nel caso della Toscana - che ha puntato ad inserire la valutazione fra le funzioni ordinarie del Consiglio - o dell'Emilia Romagna che ha inteso garantire la trasversalità della valutazione nelle Commissioni di merito, affidandone al contempo la promozione ad una Commissione che ne presidia metodo e percorso.

L'attenzione a cosa accade dopo la legge

Quale che sia la scelta istituzionale fatta - presidiare la valutazione con un organismo dedicato cui è richiesto di lavorare fuori da logiche di parte oppure privilegiare l'inserimento della valutazione tra le funzioni ordinarie della Assemblea legislativa - il comune denominatore è la

nuova attenzione al 'dopo fatta la legge', per ragionare su come le leggi vengono attuate e su che risultati producono le politiche che le leggi promuovono.

Questo allungamento di sguardo non era un dato acquisito (oggi lo è un po' di più) e rappresenta una prima conquista l'averne codificato la pratica. Se il nostro Consigliere regionale afferma quanto riportato nella slide n. 6 è perché appartiene alla piccola schiera di quanti beneficiano, per vocazione professionale, di quell'approccio pragmatico e di quella tensione al risultato piuttosto carente nella nostra cultura, ove si finisce spesso con il produrre opinioni sulle opinioni, mantenendo infine ciascuno la propria, senza prestare troppa attenzione alla realtà dei fatti. Il passaggio dalla codifica di regole e di attività alla loro pratica risulta sempre irto di incognite.

Prendiamo il caso della legge: risolve da sé i problemi che ne motivano l'adozione? Il fatto è che le leggi, per quanto possano essere ben congegnate, per quanto condivisi e condivisibili i valori sottesi, partecipato il processo decisionale ed equa la composizione degli interessi in gioco, possono rimanere lettera morta se non si dà loro attuazione. Possono essere attuate in maniera diversa dal loro disegno originario, con novità e sorprese rispetto a quello che il Legislatore si attendeva accadesse. Infine, nel caso felice in cui il processo d'attuazione proceda nella direzione giusta, c'è ancora da fare i conti con i risultati: le scelte fatte si sono rivelate efficaci? Lo sono se è a loro imputabile il cambiamento che si voleva produrre. La loro appropriatezza è ancora tale rispetto all'attualità di scenari che possono essere cambiati? Appropriatezza ed efficacia delledecisioni non possono essere presunte.

Tappe raggiunte ma traguardi da conquistare

Lo stesso tipo di ragionamento si può fare con riguardo all'ingresso della valutazione nelle Assemblee legislative: l'averne codificato la pratica – indubbia conquista – significa che i lavori consiliari beneficiano ora del suo utilizzo e che il Legislatore vi informa le sue decisioni?

L'aver inserito clausole valutative in tante leggi regionali – per controllarne l'attuazione ed innescare percorsi di valutazione duraturi nel tempo – vuol dire che la valutazione è già bell'e fatta? La clausola valutativa è solo un articolo di legge in più e può rischiare di valere quanto la classica foglia di fico, come avverte il Consigliere umbro. Il fatto è che le informazioni utili alla valutazione non si auto-producono.

Il Legislatore dice all'Esecutivo che su quella legge vuole una rendicontazione fatta così e così, al nobile scopo di capire se gli interventi messi in campo hanno funzionato. Con questo può sentirsi a posto: ha fatto l'ennesima impegnativa legge e per di più ne ha assoggettato a valutazione i risultati. L'Esecutivo può accogliere l'onere informativo con qualche fastidio: una cosa in più da fare, con tutti gli impegni onerosi che ha già; una cosa che non è scontato farà, per le più diverse ragioni e anche perché la valutazione può suscitare timori in chi governa, interessato a gestirsi in casa gli eventuali insuccessi e far fuoriuscire solo segnali positivi sul proprio operato. Se invece adempie, non è detto che l'informativa, pur quando davvero illuminante, valga da sé ad aprire un dibattito. Le informative possono rimanere nei cassetti o arenarsi nelle procedure interne. Ad esempio, nel nostro Consiglio regionale nessuna informativa – pur quando discussa in Comitato e poi in Commissione – è mai arrivata al dibattito in Aula, come denuncia un nostro Consigliere, e analoghi esiti hanno avuto i rapporti

conclusivi delle missioni valutative svolte (anche se è capitato abbiano poi avuto risonanza anche esterna).

Quando al dibattito si arriva, ecco pronta l'insidia delle possibili strumentalizzazioni di parte, nel rinfaccio e rimpallo degli errori amministrativi o legislativi, piatto forte per le opposizioni.

Strutture tecniche ancora deboli

Queste osservazioni non vogliono denunciare una sconfitta che al momento non c'è, ma solo dare il quadro di quelle che sono le difficoltà. Perché tutto il percorso è davvero accidentato e richiede molte cautele nei diversi passaggi.

Saranno gli interventi che seguiranno al mio a raccontarvi come nei Consigli si cerca di lavorare per sostenere tutto il processo e giungere a risultati apprezzabili. A proposito delle cautele: una gran parte grava sulle tecno-strutture che, dietro le quinte dei Consigli e delle Giunte, prestano supporto al confezionamento delle clausole, cercano di raccogliere ed elaborare dati, scrivono le relazioni informative oppure le esaminano per produrne note di più agevole lettura per i Consiglieri o note informative destinate alla divulgazione, talora necessariamente con l'aiuto di apporti professionali esterni. Si tratta di funzionari, nella stragrande maggioranza dei casi di formazione giuridico amministrativa, che hanno accettato la sfida di occuparsi della valutazione delle politiche, approcciando discipline estranee al loro bagaglio professionale.

Il collante e il punto di riferimento di questi sforzi è stato ed è Progetto CAPIRe, con tutta la formazione specialistica che nel suo ambito si è riusciti a fare, grazie anche all'attività di promozione dell'organo di raccordo delle Assemblee legislative, la Conferenza dei Presidenti.

L'impegno organizzativo che la valutazione impone ai singoli Consigli (ma anche alle Giunte) non è però ancora agito in misura adeguata: la maggior parte degli uffici dedicati è numericamente debole e le professionalità impiegate insufficienti all'impresa. Né vi si ovvia davvero investendo risorse su apporti esterni.

Il riscatto della qualità dell'azione pubblica

Abbiamo parlato di Consigli e Giunte, interessati da problemi di riequilibrio istituzionale, e abbiamo parlato di Uffici che cercano di reinterpretare il loro ufficio, il tutto a servizio di una più efficace azione pubblica. C'è un quarto soggetto che entra in considerazione, il più importante, perché inciso dalle politiche che si vorrebbe valutare: la Comunità regionale, i Cittadini destinatari degli interventi pubblici, in quanto singoli o nelle loro formazioni sociali e di lavoro. La disaffezione per le Istituzioni ha raggiunto punte di emergenza. Qualcuno potrebbe chiedersi cosa importino i problemi di riequilibrio istituzionale e osservare che chiamare in campo la valutazione delle politiche è, una volta in più, strumentale alla spartizione del potere fra decisori che hanno fallito nella cura dell'interesse comune e anche approfittato della cosa pubblica, con costi di rappresentanza e governo finiti nel mirino della Magistratura. Il semplice disfattismo non aiuta. Occorre saper riconoscere le buone pratiche, sostenerle e pretenderle a gran voce; i cambiamenti non si producono da soli e ciascuno e tutti ne siamo responsabili. I problemi di riequilibrio di cui sopra interessano poiché sono i pesi e i contrappesi a poter presidiare il processo democratico.

L'ultima istanza del processo democratico è proprio il controllo pubblico, che nella valutazione può trovare un buon alleato per il riscatto della qualità dell'azione pubblica. Il processo di istituzionalizzazione della valutazione potrà dirsi completato quando si arriverà a quella valutazione pubblica aperta sostenuta da Fabrizio Barca, quando parla di Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020.

Se, come il Ministro afferma, l'azione pubblica è di cattiva qualità non per l'incapacità delle classi dirigenti che ne sono responsabili, ma per loro espressa volontà, poiché si sceglie la convenienza a estrarre un beneficio certo dalla conservazione dell'esistente anziché competere per un beneficio incerto in un contesto innovativo e in crescita, la questione del metodo su come spendere le risorse appare davvero centrale.

La valutazione può aiutare a spendere meglio

Il tempo difficile che viviamo verrà anche ricordato per il refrain della spending review dei conti pubblici. Sembra banale dirlo, ma per la tenuta dei conti la revisione continua della spesa dovrebbe essere il metodo in uso per evitare sprechi e allocare le risorse là dove servono e producono risultati. Per non tagliare alla cieca, occorre disporre di informazioni rilevanti su come e per cosa si spende e su che risultati la spesa produce.

Insomma, valutare le politiche, per capire se gli interventi funzionano nella direzione desiderata, può aiutare a spendere meglio. Non si tratta di riporre nella valutazione l'aspettativa di risolvere tutti i problemi, essa va riguardata per quello che è: uno strumento e un metodo di lavoro che può produrre informazioni utili alle decisioni, nella tensione a quel cambiamento che tutti invochiamo.

Chiudo con le dichiarazioni di due Consiglieri: l'una riconosce nelle attività di controllo e valutazione un valido aiuto al difficile compito del Legislatore, l'altra testimonia tutto il lavoro che c'è ancora da fare, nel rammarico di chi sta per lasciare e avverte il disagio di un lavoro

incompiuto, s'interroga su quale sia la strada per trovare le risposte più giuste alla oramai ineludibile domanda di risultati e ne intravede la via nel ricorso alla valutazione delle politiche.

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE NEL CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE E GLI STRUMENTI DI QUALITÀ DELLA NORMAZIONE

LE CLAUSOLE VALUTATIVE

di Fabrizio d'Alonzo e Andrea Stroscio

Intendiamo offrire alcuni elementi di approfondimento sul processo di istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nel Consiglio regionale del Piemonte con particolare riguardo all'introduzione delle clausole valutative, quali istituti di qualità sostanziale della normazione e strumenti d'avvio di un rinnovato e più completo esercizio della funzione di controllo. Pur consapevoli della necessaria multidimensionalità e multidisciplinarietà dello studio del fenomeno dell'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche, anche solo a riguardo dell'introduzione nelle istituzioni e amministrazioni pubbliche regionali degli istituti giuridici sopra richiamati, si privilegerà l'analisi dell'istituzionalizzazione sotto il profilo delle sue componenti giuridico-formali e strutturali.

Si cercherà però di considerare anche i processi culturali tecnico-strumentali e le motivazioni politiche e tecniche all'origine delle innovazioni organizzative e istituzionali che hanno giustificato l'introduzione e la formazione di questi istituti e che ne hanno accompagnato l'evoluzione. Ci sforzeremo pertanto di fornire dati empirici circa i cambiamenti organizzativi e procedurali, nonché nella cultura e nel modo di lavorare degli operatori politici e tecnici, che consentano di acquisire elementi di conoscenza circa l'effettività dei fenomeni considerati.

Introduzione

Il Consiglio regionale del Piemonte durante la VII legislatura (2000-2005), nel quadro di un complessivo potenziamento degli strumenti di qualità della normazione, ha iniziato a prestare particolare attenzione allo studio, all'evoluzione e alla sperimentazione delle tematiche inerenti la valutazione delle politiche, ora riconosciuta sia a livello statutario che regolamentare[2], quale innovativo strumento per migliorare la qualità delle decisioni legislative nella fase discendente del processo decisionale, e quale mezzo per contribuire a realizzare una funzione di controllo assembleare più completa.

[2] Molti Consigli regionali riconoscono nell'ordinamento regionale sia i principi di qualità della normazione sia la valutazione delle politiche. Per quanto riguarda il Piemonte, i principi di qualità della normazione e la valutazione delle politiche, nell'ambito del processo di riforma degli statuti regionali seguito alle modifiche costituzionali che hanno interessato l'ordinamento regionale e la forma di governo in particolare, sono state introdotte nel nuovo Statuto della Regione Piemonte (Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1) all'art. 48, comma 1 "I testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità, e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione" e all'art. 71, comma 1 "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". Per ulteriori elementi su questo aspetto della riforma degli statuti regionali si vedano Approfondimenti CAPIRe n. 3, Aprile 2003; Note per CAPIRe n. 5, Marzo 2004; LUPO N. (2005); MAZZOLA G. (2011).

E' noto infatti che dopo la riforma costituzionale attuata con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, il sistema politico-istituzionale delle Regioni ha subito importanti modifiche, in primo luogo sotto l'aspetto dell'omogeneità della struttura, dunque del rapporto tra organi esecutivi e legislativi. Di conseguenza, ad una posizione di crescente rilevanza degli esecutivi, si è cercato un riposizionamento e un bilanciamento delle assemblee elettive, che conduca a caratterizzare e potenziare, il ruolo democratico dei Consigli regionali, tradizionalmente realizzato attraverso la funzione legislativa, di indirizzo e, appunto, di controllo.

Nell'ambito delle attività istituzionali del Consiglio regionale del Piemonte, come in altre assemblee legislative regionali in Italia, si è così andata progressivamente affermando nell'ultimo decennio l'espressione valutazione delle politiche pubbliche, generalmente in riferimento a un tipo specifico di valutazione ex post, articolata in una verifica circa l'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche. Essa viene comunemente intesa in questo ambito come il produrre informazioni, basate su evidenza empirica, per offrire al legislatore elementi ulteriori di giudizio circa il successo delle politiche adottate per risolvere un certo problema collettivo. Scopo fondamentale di queste attività è comprendere che cosa ne sia stato di una legge (e quindi delle politiche cui essa ha dato impulso) dopo la sua approvazione da parte dell'organo legislativo. Gli elementi che la caratterizzano maggiormente sono: l'intento di migliorare la qualità delle decisioni e dell'azione pubblica tramite una riflessione basata su elementi oggettivi; l'assenza di finalità ispettive o sanzionatorie in una logica "non partisan"[3].

La valutazione delle politiche, così intesa, costituisce pertanto uno strumento di qualità della legislazione nella fase discendente del processo decisionale. Infatti, una maggior conoscenza delle politiche, e della realtà nella quale esse sono attuate, dovrebbe permettere di intervenire in modo più efficace, creando così le condizioni per migliorare la fase di produzione normativa successiva. Essa costituisce inoltre un altro modo per interpretare la funzione di controllo delle Assemblee legislative, non più solo come verifica formale dell'operato dell'esecutivo ma anche come verifica sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche[4].

Sulla base di questa idea, il Consiglio regionale del Piemonte nel 2002 è stato uno dei quattro Consigli[5] promotori del progetto CAPIRe (e partecipante attivo delle iniziative formative, divulgative, di approfondimento e di impulso del progetto[6].

Le clausole valutative e il problema a cui tentano di offrire risposta

La funzione di controllo, intesa come una verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche, consiste essenzialmente, come accennato, nel produrre informazioni per accrescere la conoscenza circa l'utilità delle soluzioni adottate, affinché il Legislatore possa assumere decisioni più consapevoli anche tramite la ricalibrazione delle decisioni adottate. Ma come innescare la produzione sistematica di informazioni qualificate sulle politiche regionali?

[3] MARTINI A., SISTI M. (2002).
[4] Note per CAPIRe n. 1, Novembre 2002.
[5] Insieme ai Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana. Il progetto è condotto dal 2006 direttamente dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.
[6] Sulle origini di progetto CAPIRe si veda il Numero speciale delle Note per CAPIRe, Giugno 2005. Una rassegna delle esperienze regionali in seno a progetto CAPIRe si trova in LABORATORIO DI PRATICHE VALUTATIVE DI CAPIRe (a cura di) (2011).

Un mezzo per dare risposta a questo problema sono le clausole valutative[7].

La clausola valutativa è uno specifico articolo di legge[8], che conferisce un mandato esplicito ai soggetti incaricati dell'attuazione della politica regionale di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere i tempi e le modalità di attuazione e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari della legge e, più in generale, per la collettività regionale[9].

Le clausole valutative sono, dunque, un meccanismo di avvio che intende mettere in moto un processo di produzione sistematica di informazioni, basate su dati oggettivi, grazie alle quali un legislatore attento possa assumere decisioni più consapevoli e adeguate nella progettazione degli interventi. In tal modo le clausole valutative favoriscono anche la chiusura di quello che in materia di qualità normativa viene indicato come "circolo virtuoso della normazione"[10], un sistema decisionale ciclico, in cui alle fasi di individuazione del problema collettivo e di progettazione delle norme seguono quelle di attuazione e di riprogettazione, la quale dovrebbe basarsi sugli esiti della verifica sull'attuazione e sui risultati della politica.

La carica ideale di questo particolare articolo di legge, perciò, è molto innovativa e va ben oltre gli aspetti tecnici. Sembra portare in sé uno spunto di innovazione anche nel modo di intendere e sviluppare la progettazione legislativa, ponendo le basi perché possa essere influenzata fin dalla fase ascendente.

I contenuti "tipici" di una clausola valutativa

Quanto brevemente esposto suggerisce la consapevolezza che non esiste un modello ideale di clausola. Anzi, ogni tentativo di standardizzazione dei contenuti contrasta con lo spirito e la natura di questo strumento. Tuttavia, in sede tecnica e grazie all'esperienza di Progetto *CAPIRe*[11]10, sono stati individuati alcuni elementi che attualmente sono considerati tipici di una clausola e anche alcune indicazioni riguardo altri fattori che possono facilitare il funzionamento delle attività previste dalla clausola, come ad esempio, la selezione degli interventi legislativi in cui inserire le clausole[12].

---

[7] La clausola valutativa intende avviare un processo di verifica e di valutazione delle politiche di lungo periodo (o almeno medio). Un altro strumento di avvio delle attività di valutazione è costituito dalle missioni valutative che avviano la valutazione nei casi in cui sorga la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola valutativa non aveva previsto o quando la legge in questione non contenga alcuna clausola. Questo strumento attualmente è stato utilizzato dalle Assemblee legislative di Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Toscana (fonte: www.capire.org).

[8] Nella pratica dei diversi ordinamenti regionali sono state inserite clausole valutative anche in singoli commi di legge o atti amministrativi di carattere generale. Nell'ordinamento piemontese la clausola valutativa è attualmente prevista e disciplinata dagli artt. 45 e 46 del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte (approvato con D.C.R. n. 269-33786 del 24 luglio 2009).

[9] Note per CAPIRe n. 3, aprile 2003.

[10] GIACHI G., BUSSI G. (2007).

[11] Si vedano, ad esempio, le proposte di sintesi contenute nelle Note per CAPIRe n. 3 del 2003 e n. 11 del 2006. Per quanto riguarda i passaggi logici per la progettazione di una clausola valutativa, progetto CAPIRe ha realizzato nel corso degli anni molteplici attività di formazione e di approfondimento; il primo corso di formazione su questo aspetto della valutazione si è svolto presso il Consiglio regionale del Piemonte nell'ottobre 2003.

[12] Questo è uno dei fattori che possono favorire il successo delle future attività di valutazione innescate dalla clausola valutativa. Raggiungere questo punto di equilibrio nell'impiego delle clausole garantirebbe, da un lato, un flusso

Tali elementi sembrano sintetizzare con immediatezza e senza rigidità, non solo i contenuti che distinguono la clausola valutativa come strumento di innesco di future attività di valutazione dalle cosiddette norme in bianco[13] del passato, ma anche alcuni profili e significati del tipo specifico di funzione di controllo assembleare, inteso come verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche[14]. Naturalmente, le pratiche redazionali presso le varie assemblee legislative sono state talvolta differenti ma sempre legate dalla volontà univoca di affermare lo stesso principio e tese alla realizzazione dello stesso risultato: avviare la produzione di informazioni che migliorino la conoscenza sulle decisioni adottate.

Questi elementi tipici della clausola valutativa sono:

1) la definizione di cosa si vuole conoscere e l'identificazione del tipo di informazioni che dovrà (dovranno) contenere la (le) relazione (i). E' necessaria dunque la chiara definizione degli obiettivi conoscitivi attraverso la formulazione precisa[15] di realistici quesiti valutativi inerenti sia la fase attuativa della legge sia eventualmente quella relativa agli effetti prodotti dalla politica pubblica attuata[16];

2) l'individuazione dei soggetti che devono attivarsi per produrre le informazioni richieste;

3) la definizione dei tempi previsti per la presentazione delle informazioni, che potrebbero essere differenziati a seconda della complessità dei quesiti ma, in ogni caso, dovranno essere realistici, lasciando il tempo al soggetto incaricato di rispondere di attrezzarsi;

4) la previsione del successivo uso delle informazioni prodotte;

5) l'obbligo di rendere disponibili i dati in loro possesso da parte dei soggetti coinvolti nell'attuazione della legge;

---

informativo costante e mirato per i futuri processi decisionali, così da non rischiare di rendere le attività di valutazione discontinue e occasionali; dall'altro, eviterebbe di sovra produrne, circostanza che banalizzerebbe la valutazione e diminuirebbe la possibilità di ottenere informazioni qualitativamente adeguate, fatto da evitare, considerando anche che le attività di valutazione rappresentano un costo sia finanziario, sia organizzativo. Pur spettando naturalmente al legislatore la scelta, vi possono essere non dei criteri veri e propri ma degli elementi che possono suggerire che per un certo intervento legislativo è opportuno l'inserimento di una clausola valutativa, quali, ad esempio, la rilevanza dell'intervento o particolari elementi di interesse, quale un ingente stanziamento di risorse. Di contro, potrebbero prestarsi meno all'inserimento di clausole valutative interventi marginali o per cui il dibattito politico e/o sociale sia particolarmente complesso e acceso.

[13] Nel caso del Piemonte, ad esempio, sono assai numerosi gli obblighi di relazione al Consiglio regionale previsti da leggi regionali e altre norme, che non rispondono però ai requisiti di una vera e propria clausola valutativa. Una rassegna degli obblighi di relazione previsti da leggi regionali piemontesi è nel Dossier informativo per i Consiglieri regionali n. 22: al 31 marzo 2007 erano previsti da leggi regionali 109 obblighi di relazione al Consiglio, senza contare le clausole valutative e gli obblighi di relazione e informativi al Consiglio regionale previsti da altre norme.

[14] Il riferimento è, ad esempio, alla previsione del successivo uso delle informazioni, che richiama una delle valenze della valutazione delle politiche, quella cioè di costituire un mezzo attraverso cui le Assemblee legislative riescono ad essere interpreti dell'esigenza di una maggiore rendicontazione proveniente dalla società civile.

[15] Come già si trae dal testo, in quest'ambito si fa riferimento a quesiti precisi ma non nel senso di specifici e rigidi. Anzi, come indicato nel caso della clausola della legge in materia di attività produttive, i quesiti proprio per permettere l'avvio di attività di valutazione adeguate talvolta occorre formularli in modo ampio, tenendo presente le caratteristiche specifiche dell'intervento legislativo e della politica.

[16] Le domande valutative dovrebbero attenere sia alla fase di implementazione della legge e alle eventuali criticità emerse in questa fase, sia alla fase riguardante gli effetti prodotti dalla politica pubblica. Per fase attuativa (o di implementazione) ci si riferisce a domande che attengono non solo agli eventuali adempimenti formali che la legge impone (costituzione di organismi, enti; attivazione misure, etc.) ma anche alla concreta attuazione (numero delle domande presentate, come sono stati distribuiti i finanziamenti; etc.). Invece, per fase inerente gli effetti si fa riferimento a quesiti che indichino se, e in quale misura, la politica pubblica adottata è servita a produrre i cambiamenti desiderati.

6) lo stanziamento di apposite risorse finanziarie per eseguire le attività di valutazione previste dalla clausola.

Un esempio di clausola valutativa

Un esempio significativo di clausola valutativa è costituito dall'articolo 14 della legge regionale piemontese di riordino generale in materia di attività produttive[17]:

> Art. 14.
> (Clausola valutativa)
> 1. La Giunta regionale rende conto periodicamente al Consiglio delle modalità di attuazione della presente legge e dei risultati ottenuti in termini di sviluppo del sistema produttivo, dell'occupazione, in un contesto ecosostenibile.
>
> 2. A tal fine la Giunta regionale presenta alla Commissione consiliare competente una relazione annuale nella quale, per ciascuno degli strumenti d'intervento attivati nell'anno precedente, fornisce le seguenti informazioni:
> a) le dotazioni finanziarie assegnate allo strumento e il loro tasso di utilizzo;
> b) le modalità organizzative e procedurali adottate per l'attivazione e la gestione dello strumento d'intervento, i costi e i tempi di durata dei procedimenti;
> c) la tipologia ed il numero dei beneficiari e la tipologia e l'entità degli investimenti attivati;
> d) le criticità emerse nella realizzazione dell'intervento e gli eventuali aggiornamenti al programma pluriennale adottati in risposta a tali criticità.
>
> 3. Decorso un anno dalla scadenza del periodo di riferimento di ciascun Programma pluriennale, la relazione documenta inoltre le ricadute sul sistema economico regionale degli interventi attivati in tale periodo, e fornisce in particolare le seguenti informazioni:
> a) il contributo dato dagli interventi al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 2;
> b) l'evoluzione occupazionale attribuibile all'attuazione degli interventi, nel loro complesso e singolarmente per gli interventi di maggiore rilevanza;
> c) una sintesi delle opinioni prevalenti tra gli operatori del settore riguardo l'efficacia dei singoli strumenti d'intervento nel favorire lo sviluppo del sistema produttivo e dell'occupazione.
>
> 4. Le relazioni previste ai commi 2 e 3 sono rese pubbliche unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame.
>
> 5. Tutti i beneficiari degli interventi di cui alla presente legge, pubblici e privati, sono tenuti a fornire le informazioni necessarie all'espletamento delle attività previste ai commi precedenti. Tali attività sono finanziate a valere sui fondi di cui all'articolo 17, comma 3[18].

Infatti, sebbene nel 2004 vi fosse ancora un minor grado di istituzionalizzazione della valutazione, in quanto ancora non vi erano né fonti normative specifiche, né una struttura tecnica dedicata alla valutazione delle politiche pubbliche né un organismo politico[19], rappresenta il primo

[17] Legge regionale 22 novembre 2004, n. 34 "Interventi per lo sviluppo delle attività produttive".

[18] E' l'articolo finanziario della legge.

[19] Infatti, lo Statuto che, come accennato, ha introdotto il principio della valutazione delle politiche è del 2005; il Regolamento interno del Consiglio, che ha definito le clausole valutative e istituito il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche è del 2009 (entrato in vigore nel 2010) e la struttura tecnica, composta da due funzionari, espressamente dedicata è stata costituita nel 2009. Il Comitato, istituito e disciplinato dagli artt. 45 e 46 del Regolamento, è un organismo paritetico e rappresenta un sistema di garanzia istituzionale non solo per assicurare la credibilità e l'imparzialità dei processi informativi, ma anche per regolare la domanda di valutazione. Attualmente sono stati istituiti organi o organismi a presidio della valutazione delle politiche in Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Umbria.

caso in Piemonte non solo in cui sono state applicate compiutamente le indicazioni redazionali scaturite dalla riflessione di progetto *CAPIRe* ma anche in cui sono state sperimentate pratiche e alleanze di lavoro con l'esecutivo ora consolidate. Inoltre, costituisce il primo caso di completamento di quel processo decisionale ciclico, che la valutazione delle politiche intende promuovere, in cui, come accennato, le informazioni prodotte in risposta alle clausole dovrebbero essere d'aiuto al legislatore in occasione del processo decisionale successivo e dunque rappresenta un caso pratico ed emblematico in cui si può apprezzare la carica ideale delle clausole, cioè, come già accennato, la loro "aspirazione" ad influenzare la fase di progettazione legislativa, talvolta anche nella fase ascendente. Tutto ciò è stato anche favorito dalle caratteristiche specifiche dell'intervento legislativo. Infatti, la legge delinea funzioni, sistemi e procedure operative, rinviando a successivi atti di attuazione l'individuazione dei singoli momenti di programmazione. Essa inoltre prevede un'equilibrata ripartizione delle competenze tra centri di produzione normativa regionali e la valorizzazione del ruolo dell'Assemblea. Un impianto legislativo di questo genere ha comportato una discussione seria e approfondita sugli obiettivi della legge, prima di formulare i quesiti valutativi poi inseriti nella clausola, quesiti precisi, ma opportunamente ampi, elaborati con la consapevolezza che la forma concreta degli interventi sarebbe stata definita successivamente all'approvazione della legge e della clausola.

Per la clausola della legge in materia di attività produttive è stata creata subito e mantenuta anche dopo l'approvazione della legge, un'alleanza di lavoro, sia pur nel rispetto dei ruoli, tra funzionari del Consiglio e della Giunta, perché i bisogni conoscitivi e l'adempimento dei contenuti della clausola potessero essere condivisi. E' stato costituito un gruppo di lavoro a livello tecnico nella fase di redazione della clausola e un altro che ha seguito le fasi successive alla sua approvazione e le criticità nella costruzione della relazione di ritorno[20]. Questa scelta ha avuto come punto di forza il coinvolgimento fattivo e prezioso di tutti i soggetti, a cominciare dal NUVAL Piemonte e dall'ASVAPP[21], che già avevano realizzato studi e analisi a carattere valutativo su quella politica, in modo da valorizzare ulteriormente le conoscenze sulle politiche regionali.

I contenuti della relazione sono stati illustrati dalla Giunta regionale nel corso di un'apposita riunione della Commissione consiliare competente[22]. La discussione e la presentazione della relazione sono proseguite nella seduta successiva[23] e, fatto rilevante, la Commissione non si è limitata a prenderne atto ma ha stabilito di collegare la discussione sui contenuti della relazione all'espressione del parere preventivo vincolante in merito alla proposta del nuovo Programma pluriennale di intervento per le attività produttive che, dunque, è stato espresso anche sulla base delle informazioni tratte dalla relazione presentata e discussa[24].

[20] Il Gruppo di lavoro è stato costituito con un Protocollo di intenti tra la Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale e la Direzione Industria della Giunta del 31 gennaio 2007.

[21] Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche.

[22] Seduta dell'8 giugno 2011, III Commissione permanente.

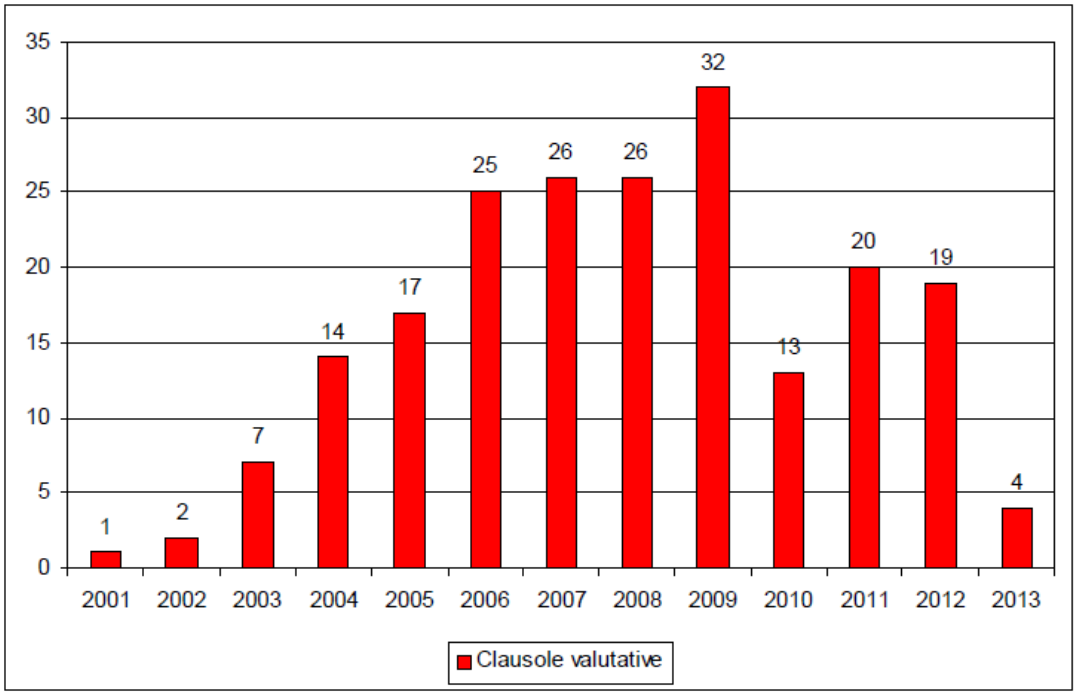
[23] Seduta del 15 giugno 2011, III Commissione permanente.

[24] Va inoltre segnalato che il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche ha deciso di promuovere, volontà fatta propria dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte, un'iniziativa di approfondimento, attualmente in corso, nel campo della valutazione delle politiche promosse dalla Regione Piemonte a sostegno della ricerca e dell'innovazione nel sistema produttivo, nell'ambito della convenzione tra la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative e delle Province Autonome e l'ASVAPP. Si tratta delle politiche adottate in

A questo proposito è da segnalare un altro caso recente ancora più pregnante, in cui non solo le informazioni prodotte grazie all'inserimento di una clausola valutativa sono state poste tra gli elementi apprezzati dal legislatore nel processo decisionale successivo, ma hanno condotto alla modifica di una legge. Infatti, la legge regionale 25 marzo 2013, n. 3 "Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia", è il primo caso in Italia nel quale una legge è stata modificata anche sulla base della valutazione emersa a seguito di una clausola valutativa[25].

Le dimensioni del fenomeno

Le clausole valutative sono ormai un istituto giuridico che interessa da diversi anni numerosi ordinamenti regionali. Dal 2001 ad oggi risultano approvate complessivamente 206 clausole valutative in 17 Regioni e una Provincia Autonoma[26].

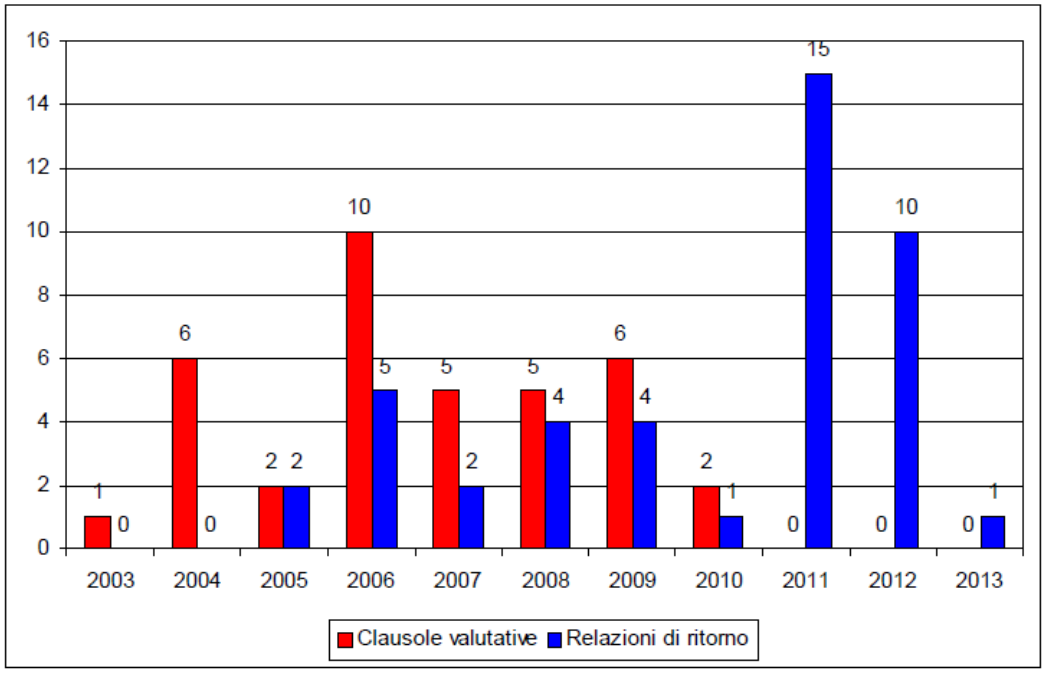


attuazione della legge regionale 30 gennaio 2006, n. 4 “Sistema regionale per la ricerca e l’innovazione”, misure volte a stimolare l’attività di ricerca e sviluppo nelle imprese piemontesi, che perlopiù dovevano essere disegnate e realizzate in collegamento con quanto previsto dalla legge regionale 22 novembre 2004, n. 34 “Interventi per lo sviluppo delle attività produttive”.

[25] La relazione di accompagnamento alla legge di modifica, nel motivare l'inserimento stabile ed esteso delle conferenze di copianificazione fa esplicito riferimento agli elementi di valutazione positivi ascrivibili alla relazione di ritorno, esaminata nella seduta del 6 marzo 2013 della II Commissione, prevista dalla clausola valutativa della legge regionale 26 gennaio 2007 n. 1 *"Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l'approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori generali. Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)"* che le aveva appunto introdotte in via sperimentale.

[26] Le clausole valutative ad oggi approvate risultano così ripartite tra le Regioni italiane: Abruzzo 4, Basilicata 5, Calabria 2, Campania 5, Emilia-Romagna 26, Friuli Venezia Giulia 20, Lazio 4, Liguria 1, Lombardia 15, Marche 7, Molise 6, Piemonte 37, Provincia Autonoma di Trento 7, Puglia 3, Sardegna 5, Toscana 37, Umbria 18, Valle d’Aosta 4 (Fonte www.capire.org).

Il grafico seguente sintetizza per il Piemonte il numero di clausole valutative approvate e il numero di relazioni pervenute ciascun anno[27]:



Va precisato che non può essere stabilita una relazione biunivoca tra clausole valutative approvate e relazioni di ritorno pervenute, in quanto ciascuna clausola valutativa può prevedere più relazioni di ritorno a diverse scadenze temporali. Tuttavia, il grafico può essere utile per mostrare come ad un'iniziale fase di crescita nell'uso di questo strumento di qualità della normazione, sia seguita una fase di utilizzo più limitato da parte del legislatore regionale piemontese. Questa contrazione può essere interpretata positivamente quale indice di piena consapevolezza di questo strumento di avvio del processo di valutazione e del pericolo di banalizzazione che deriverebbe dal suo sovrautilizzo. Per quanto riguarda, invece, le relazioni di ritorno da parte della Giunta regionale risulta piuttosto evidente come con l'istituzione del Comitato vi sia stato un notevole balzo nel 2011 rispetto ad un precedente andamento piuttosto asfittico. Tale tendenza favorevole, anche grazie alla disponibilità della Giunta regionale, sembra proseguire.

Le criticità, le iniziative e i fronti di miglioramento

La nostra esperienza di questi anni, sembra indicare che la qualità formale e sostanziale di una clausola valutativa e la sua capacità di produrre informazioni alle scadenze previste, potenzialmente utili per il legislatore non sono legate da un rapporto lineare. Concorrono molteplici elementi e fattori, di forma, sostanza, culturali e di contesto. Certamente, influiscono la formulazione dell'articolo, il contenuto, ma non meno incidono, ad esempio, la scelta dell'intervento legislativo in cui inserire la clausola, il contesto politico-amministrativo di contorno alla politica da valutare o i tempi e il metodo dell'istruttoria.

[27] Ad oggi risultano essere state approvate 37 clausole valutative contenute in altrettante leggi regionali, di cui 35 vigenti, e risultano pervenute complessivamente 44 relazioni di ritorno relative a 24 clausole valutative.

Di conseguenza, e senza intenzione di esclusività o esaustività, i tre elementi che ci paiono particolarmente degni di attenzione sono: la possibilità di mancato adempimento da parte dell'esecutivo dell'obbligo di relazione previsto con le clausole valutative; l'eventualità che le informazioni prodotte siano di scarsa qualità e dunque che non siano idonee ad aiutare i decisori a farsi un'opinione sulla politica attuata; il rischio di poca attenzione del legislatore, da cui derivi l'impossibilità di attivare dei reali processi di valutazione.

Tra le molte vie che possono essere intraprese per ridurre queste eventuali criticità, attualmente il Consiglio regionale del Piemonte, per impulso del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche[28], sta ampliando e rafforzando i rapporti con i più importanti soggetti che a vario titolo si occupano di valutazione in Piemonte, attraverso incontri ed iniziative di vario genere.

Seguendo questa logica il Comitato ha avviato un'iniziativa tesa a rafforzare il legame "operativo" tra il Consiglio regionale e l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per il Piemonte (IRES), uno dei soggetti principali della valutazione nella Regione, e per contribuire a migliorare la qualità sostanziale dei processi decisionali, rendendo tra l'altro sempre più effettiva la funzione di controllo degli organi legislativi. Inoltre, sempre in sede di Comitato paritetico è stato avviato un approfondimento sulle clausole valutative attualmente inserire nelle leggi regionali, in previsione di un'eventuale revisione di alcune di esse.

Certo c'è ancora lavoro da fare per rafforzare quanto impostato e migliorare l'incisività della valutazione nel processo decisionale. Tuttavia ci pare che il Consiglio regionale del Piemonte sia già a un punto tale di un percorso che consente di dire che siamo in presenza ormai di attività di valutazione delle politiche consolidate e strutturate, con solide basi, che preludono a un ulteriore rafforzamento. Sembra chiaro che il Consiglio regionale del Piemonte, nella sua autonomia, intenda andare avanti e continuare a migliorare lo svolgimento di attività che già sono importanti e che saranno sempre più strategiche nel futuro.

[28] Vedi nota 18.

Elementi bibliografici

Approfondimenti CAPIRe n. 3, *Verso una "nuova" funzione di controllo dei Consigli regionali. Riflessioni su una possibile formulazione statutaria*, Aprile 2003.

Dossier informativo per i Consiglieri regionali n. 22, *Obblighi di relazione al Consiglio regionale*, Consiglio regionale del Piemonte, Collana pubblicazioni Direzione Processo Legislativo, Marzo 2007.

GIACHI G., BUSSI G. (2007), *L'applicazione delle tecniche legislative nelle assemblee regionali. Una ricerca sullo sviluppo dell'utilizzazione delle tecniche legislative per la qualità delle leggi*, in M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, University Press, Firenze, pp. 31 ss.

LABORATORIO DI PRATICHE VALUTATIVE DI CAPIRE (a cura di) (2011), *La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali. Una rassegna delle esperienze*, Tipografia del Consiglio regionale della Toscana, Firenze.

LUPO N. (2005), I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo, *Amministrazione in cammino*.

MARTINI A., SISTIM. (2002), Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?, *Le istituzioni del federalismo*, 6, 929-951.

MAZZOLA G. (2011), Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali, *Amministrazione in cammino*.

Note per CAPIRe n. 1, *Cinque tesi per una "nuova" funzione di controllo delle assemblee regionali*, Novembre 2002.

Note per CAPIRe n. 3, *Le clausole valutative ovvero come "seminare" il controllo durante la redazione di una legge e "raccogliere i frutti" dopo la sua approvazione*, Aprile 2003.

Note per CAPIRe n. 5, *Come i nuovi statuti regionali parlano di controllo (e valutazione)*, marzo 2004.

Note per CAPIRe n. 11, *Le clausole valutative nelle leggi regionali. Riflessioni su un'esperienza ancora in corso*, Giugno 2006.

Note per CAPIRe Numero speciale, *Costruire capacità di valutazione nelle assemblee regionali. L'esperienza di Progetto CAPIRe*, Giugno 2005.

SOLDANO A.M. (2010), L'analisi ex-post delle leggi nei consigli regionali e le "clausole valutative", *Amministrazione in cammino*.

LA VALUTAZIONE IN ASSEMBLEA

IL PERCORSO CHE HA PORTATO A COSTITUIRE UN GRUPPO DI LAVORO TECNICO FRA ASSEMBLEA E GIUNTA SULLE CLAUSOLE VALUTATIVE

di Monia Masetti e Andrea Orsi

Introduzione

Le clausole e le missioni valutative sono strumenti per esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti da parte dell'Assemblea previsti da Statuto e Regolamento. Nel corso del processo di implementazione, iniziato nel 2001 con l'approvazione della prima clausola valutativa in una legge regionale dell'Emilia-Romagna, pur registrando un crescente interesse al tema della valutazione, si sono evidenziate alcune criticità:

- l'attività tradizionale dell'Assemblea è legiferare. La valutazione degli effetti delle leggi, pur tra le funzioni ad essa attribuite non era considerato il "core business"
- diffidenza da parte della Giunta nel rispondere al mandato informativo previsto dalle clausole.

Nel periodo dal 2001 al 2010 (anno in cui si è conclusa la precedente Legislatura), le leggi che contenevano una clausola valutativa erano diciotto. Di queste, dodici prevedevano delle relazioni di ritorno entro la fine della Legislatura. Sette clausole hanno avuto risposta con complessivamente 11 relazioni (ad una clausola valutativa sono seguite quattro relazioni).

Ciò che si evidenziava dall'esperienza maturata in quel periodo era una scarsa attenzione al ruolo esercitato dall'Assemblea nella valutazione delle politiche:

- diverse clausole non avevano ricevuto risposta le modalità di risposta alle clausole erano disomogenee scarso dibattito in Commissione e limitato utilizzo dei risultati a livello decisionale.

Per superare queste criticità, nel corso dell'ultima Legislatura, a partire dal 2010, si è intervenuti su due livelli, politico e tecnico. Si è infatti costruito un percorso di lavoro fondato su raccordo, collaborazione e condivisione dell'esperienza fra Assemblea e Giunta con l'obiettivo di:

- superare l'idea che la valutazione implichi un rapporto di "controllore-controllato", tipico del sindacato ispettivo
- rafforzare il principio che sia interesse comune capire se e come una politica funziona
- costruire un processo legislativo che preveda effettivamente la valutazione delle politiche come sua naturale estensione.

Raccordo a livello politico fra Assemblea e Giunta

Sul livello politico, fra le funzioni proprie della VI Commissione assembleare, "Statuto e Regolamento", è stata inserita la "promozione della valutazione" (promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative).

E' una Commissione cui sono attribuite funzioni tipicamente istituzionali, fra le quali le norme elettorali, la democrazia partecipativa, la semplificazione, con Presidenza affidata all'opposizione. Per queste caratteristiche, quindi, un soggetto autorevole legittimato a promuovere la valutazione.

La VI commissione si esprime sul "metodo", ossia sul "percorso della valutazione": sull'opportunità dell'utilizzo e sulle caratteristiche degli strumenti "clausola" e "missione valutativa" oltre che sulla qualità e rispondenza della documentazione informativa in risposta alle clausole.
A partire dalla IX Legislatura, tutti i progetti di legge che contengono una clausola valutativa vengono esaminati dalla VI Commissione in sede consultiva, accompagnati da una nota tecnica del Servizio legislativo che analizza l'opportunità dell'utilizzo e il rispetto delle caratteristiche e del contenuto che deve avere una "clausola valutativa".

Per quanto riguarda le relazioni di ritorno alle clausole valutative, dalla IX Legislatura sono discusse dalla VI Commissione in seduta congiunta con la Commissione competente per materia. Anche in questo caso la VI Commissione si esprime sul "metodo", ossia sul rispetto del percorso della valutazione (rispetto della tempistica e adeguatezza/completezza delle risposte ai quesiti della clausola) ed evidenziando eventuali spunti nell'ottica di una valutazione come strumento di riprogrammazione delle politiche e non espressione di mero giudizio.

Sempre sul piano politico, dalla IX Legislatura è stato attivato un ulteriore canale istituzionale a presidio del rispetto delle tempistiche previste dalle clausole valutative. Il Presidente dell'Assemblea, con una formale lettera di richiesta alla Giunta, riepiloga le relazioni in scadenza nel corso dell'anno. Questa richiesta è inserita nel "circuito della rendicontazione della Giunta nei confronti dell'Assemblea" che prevede la tenuta in evidenza delle scadenze di tutti gli impegni assunti dalla Giunta con leggi, atti di programmazione, delibere, risoluzioni, ordini del giorno, ai sensi dell'art.103 del Regolamento dell'Assemblea legislativa.

Il gruppo di lavoro come strumento di raccordo a livello tecnico fra Assemblea e Giunta

La crescente attenzione nei confronti della valutazione da parte di Assemblea e Giunta ha richiesto l'istituzionalizzazione di un canale di scambio di informazioni tra le relative strutture tecniche.

L'esperienza dei tavoli tecnici di lavoro fra Assemblea e Giunta maturata nel corso degli anni e prevista dalle clausole più recenti è stata istituzionalizzata con la "Costituzione del gruppo di lavoro interdirezionale per l'analisi e l'applicazione delle clausole valutative"[29]. I componenti del gruppo di lavoro appartengono ai Servizi legislativi di Assemblea e Giunta, nonché al Servizio innovazione e semplificazione amministrativa di Giunta. Questo passaggio formale ha istituzionalizzato il raccordo fra le strutture individuando compiti precisi:

1. monitorare i termini previsti da ciascuna clausola valutativa per la predisposizione delle relazioni di ritorno

[29] Il gruppo di lavoro fra Assemblea e Giunta è stato istituito con Determina del Direttore Generale agli Affari istituzionali e legislativi n.7227 del 2011, d'intesa con il Direttore Generale dell'Assemblea legislativa

2. provvedere ad una valutazione tecnica sia delle clausole valutative contenute nei progetti di legge, sia della rispondenza del contenuto delle relazioni a quanto richiesto nelle clausole valutative
3. definire, in particolare nella fase iniziale dell'attività della VI Commissione, le procedure per la trasmissione delle relazioni ai competenti organi assembleari

1. **Monitoraggio tempistica delle Clausole** – La costituzione del gruppo di lavoro ha migliorato il coordinamento tra Assemblea e Giunta nel monitoraggio del rispetto dei termini previsti dalle clausole. Il monitoraggio sulla tempistica delle singole clausole è effettuato dal gruppo di lavoro in base alle diverse scadenze previste dalle clausole e comunque in seguito alle segnalazioni che derivano dall'esercizio di quanto previsto dall'art.103 comma 3 del Regolamento da parte del Presidente dell'Assemblea30 che, come anticipato, a partire dalla corrente legislatura ha contribuito a definire gli adempimenti informativi derivanti dalle clausole valutative.

In base a questa segnalazione, il Servizio legislativo di Giunta provvede a contattare i referenti dei settori competenti all'attuazione delle leggi che contengono le clausole valutative, al fine di predisporre una prima bozza di relazione per il gruppo di lavoro.

2. Valutazione tecnica di relazioni e clausole – Il gruppo di lavoro si incontra con i referenti del settore per una prima analisi tecnica su una bozza di relazione in risposta alle clausole. L'obiettivo consiste nel verificare il rispetto del mandato informativo contenuto nelle clausole. La relazione rispetta i tempi previsti? E' leggibile ed è completa? Contiene dati di contesto e di trend? Le risposte ai quesiti sono ben argomentate? Sono possibili confronti con le altre relazioni?

Occorre comunque precisare che, trattandosi di una relazione a cura dell'esecutivo, quella fornita dal gruppo di lavoro è una "consulenza" puramente tecnica e non vincolante. In ogni caso, le decisioni su forma e contenuto della relazione restano di esclusiva competenza dell'Assessorato di riferimento.

Per quanto riguarda le clausole valutative, il gruppo si incontra per un'analisi tecnica di quelle previste nei progetti di legge di iniziativa della Giunta. Anche in questo caso il gruppo di lavoro si confronta con i colleghi del settore competente per analizzare la formulazione della clausola e portare all'attenzione dell'Assessorato eventuali annotazioni tecniche. Questi incontri consentono di realizzare una prima valutazione tecnica lasciando poi al dibattito politico in Commissione e in Aula la valutazione nel merito.

3.Definizione della procedura di presentazione delle relazioni – Si è consolidata la procedura che prevede la presentazione della relazione a cura dell'Assessore competente, che è iscritta

[30]Art.103 c.3 del Regolamento: *"Il Presidente dell'Assemblea, coadiuvato dall'Ufficio di presidenza, ha il compito di tenere in evidenza gli impegni assunti con l'approvazione degli atti di cui al comma 1 e di informare di eventuali scadenze i soggetti tenuti agli adempimenti previsti. Il Presidente dell'Assemblea periodicamente chiede informazioni al Presidente della Regione tramite il sottosegretario circa lo stato di attuazione degli indirizzi di competenza della Giunta. Almeno due volte all'anno invia un quadro sintetico ai consiglieri."*

all'ordine del giorno dell'Assemblea e assegnata alla Commissione competente per materia e alla VI Commissione. Il Servizio legislativo elabora note tecniche per supportare i Commissari in vista della seduta di discussione.

Il gruppo di lavoro è attualmente previsto per clausole valutative e relazioni di ritorno tuttavia, vista l'esperienza positiva, appare opportuno coinvolgerlo anche per le missioni valutative. Si è infatti da poco conclusa la prima "missione valutativa" sui voucher conciliativi per i nidi d'infanzia, una ricerca svolta dall'Assemblea ma che ha suscitato interesse e coinvolgimento da parte della Giunta e che si è conclusa con una risoluzione bipartisan approvata dall'Aula.

Lo svolgimento di questa prima missione, con il coinvolgimento dei tecnici di Giunta, ha confermato la necessità di individuare un "luogo" istituzionalmente dedicato al raccordo tecnico tra legislativo ed esecutivo che potrebbe essere rappresentato dal gruppo di lavoro.

Conclusioni

L'assetto politico e tecnico così descritto ha contribuito a coordinare e "dare sistema" al processo di produzione e scambio di informazioni fra Assemblea e Giunta previsto dalle clausole valutative. La volontà di dare "sistematicità" alle clausole valutative è stata anche riconosciuta dal Legislatore nella lr. 18/2011 in materia di semplificazione, nell'ambito della qualità degli atti normativi. Questa legge, infatti, persegue l'obiettivo di "elevare il livello di qualità dell'azione amministrativa e dei processi decisionali nel loro complesso" promuovendo, fra le altre, misure per la qualità degli atti normativi.

Nell'ottica di perseguire la qualità normativa nel corso dell'intero ciclo di vita delle politiche (dall'ideazione, all'attuazione, valutazione ed eventuale revisione), l'obiettivo consiste nel dare all'insieme delle clausole una sistematicità tecnica e operativa, favorendo l'inserimento delle clausole valutative in ragione delle esigenze di valutazione e costruendo le relazioni di ritorno in maniera non burocratica ma con attenzione alle esigenze valutative e di ammodernamento delle politiche.

A partire dall'attuale Legislatura, tutti i progetti di legge che contenevano una clausola valutativa sono stati esaminati in sede consultiva dalla VI Commissione e tutte le relazioni di ritorno sono state discusse in seduta congiunta fra la Commissione competente per materia e la VI Commissione. Ad oggi (aprile 2013), sono ventisei le leggi regionali dell'Emilia-Romagna che contengono una clausola valutativa. Otto di queste sono state approvate nella Legislatura attualmente in corso. Le relazioni che rispondono a clausole valutative sono complessivamente ventidue e fanno riferimento a quattordici leggi regionali. Di queste, undici relazioni sono pervenute nella nuova Legislatura, in risposta alle clausole di nove leggi regionali.

Si sta quindi assistendo a un percorso nel quale si evidenzia un incremento nel numero di relazioni in risposta alle clausole valutative e una maggiore attenzione alla "qualità" delle relazioni stesse.

RELAZIONI DI RITORNO E NOTE INFORMATIVE

COME FARE IN MODO CHE LE INFORMAZIONI SU ATTUAZIONE ED EFFETTI ALIMENTINO IL DIBATTITO CONSILIARE?

di Nicola Falocci, Maria Rita Francesconi e Susanna Rossi

Nei nuovi Statuti regionali si sono prefigurati meccanismi e strumenti innovativi per dare maggiore forza e concretezza alla funzione di controllo e valutazione dei Consigli regionali. Alla base di una tale nuova interpretazione della funzione di controllo, ci sono due esigenze:
- chiedere conto ai soggetti esterni dell'attuazione delle leggi che il Consiglio ha approvato in modo da individuare le criticità legate alle modalità di implementazione;
- capire e rendersi conto degli effetti prodotti (e non prodotti) dalle politiche regionali cui le leggi danno impulso.

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

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

In Umbria (slide n. 1) il primo inserimento di una clausola valutativa è stato sperimentato con la legge regionale 22 dicembre 2005, n. 30 "Sistema integrato dei servizi socioeducativi per la prima infanzia" prima ancora dell'istituzione formale del "Comitato per la legislazione", l'organo paritetico a cui spetta la funzione, secondo l'art. 39 comma 5 lett. b) del Regolamento interno, di "formulare proposte per l'inserimento di clausole valutative...".

Con l'introduzione delle clausole valutative nelle leggi regionali si è andata realizzando all'interno dei Consigli regionali una maggiore consapevolezza sui temi della valutazione delle politiche regionali (slide n. 2). La conferma di questa maggiore consapevolezza è data, in primo luogo, dal fatto che negli ultimi anni si è riscontrata nei decisori politici una maggiore attenzione alla necessità di comprendere quello che succederà dopo l'approvazione di una legge, alla possibilità di ricevere da parte dei soggetti attuatori, ed in primis dalla Giunta regionale, informazioni su attuazione ed effetti, e di avere una conoscenza dei "fatti" di interesse sia per la maggioranza sia per le opposizioni.

Inoltre, è andata anche maturando la consapevolezza sulle clausole valutative come strumento per poter innescare questo processo di produzione di conoscenza. Infatti, se da un lato il numero di leggi regionali che contengono clausole è diminuito nel corso degli ultimi anni, le proposte di

inserimento di clausole valutative avvengono ora in maniera più mirata, rispetto alle sperimentazioni dei primi anni. Ad esempio, in Umbria, (slide n. 3) nel corso del biennio 2011-2012 è aumentato il numero di leggi regionali contenenti clausole valutative inserite su proposta di singoli consiglieri regionali, piuttosto che su impulso del Comitato per la legislazione: infatti su 6 leggi che contengono clausole, 3 sono state inserite su proposta di singoli consiglieri, poi successivamente esaminate dal Comitato e proposte alla Commissione competente.

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

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

In tale ottica è necessario rispondere ad una domanda (slide n. 5): "Il processo innescato dalle clausole valutative, soddisfa le aspettative o le delude?" La risposta non può essere totalmente affermativa, e questo in parte è dovuto al verificarsi di alcune circostanze. Se da un lato si è assistito ad una certa maturazione sull'utilità delle clausole come strumento di conoscenza delle politiche regionali, da parte delle Giunte regionali questo passaggio sta avvenendo in maniera più lenta; le clausole valutative vengono ancora viste come delle semplici norme di rendicontazione e le relazioni di ritorno vengono in generale redatte come mero adempimento ad un obbligo normativo, piuttosto che come occasioni di apprendimento rispetto ai risultati e agli effetti delle politiche regionali che vengono implementate.

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

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

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

A fronte di questo, si deve rilevare anche l'assenza di specifici strumenti istituzionali che possano sollecitare la Giunta a fornire le informazioni richieste nei tempi previsti. Per sopperire a questo gap, in Umbria, sulla base di una ricognizione effettuata sulle rendicontazioni da clausola, il Presidente del Consiglio regionale (su impulso del Comitato per la legislazione) ha inviato una lettera di sollecito al Presidente della Giunta regionale; dopo l'invio della lettera, sono pervenute in Consiglio 4 relazioni ritardatarie.

Dato che le relazioni di ritorno male si prestano ad alimentare un dibattito consiliare, è necessario capire come alimentarlo nella maniera più utile (slide n. 7). Si è potuto constatare che un iter procedurale ben definito e formalmente attuato facilità la trattazione e l'interesse di una relazione di ritorno, poiché "costringe" le relazioni ad essere esaminate in sede di Commissione. Tuttavia, dato che uno dei nodi critici riguarda proprio il contenuto delle relazioni di ritorno, è necessario elaborare una modalità di veicolazione delle informazioni diversa dalla semplice trasmissione della relazione. In questo senso, si rivela strategica l'elaborazione da parte degli uffici di una Nota informativa di accompagnamento della relazione di ritorno.

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

Il Comitato per la legislazione prende atto della relazione in quanto, il Regolamento interno (art. 34, comma 3) prevede che "il Comitato provvede al loro rispetto sostanziale e alla vigilanza sull'ottemperanza dell'onere informativo da parte dei soggetti attuatori". Alla Commissione permanente spetta invece, in base all'art. 34 c. 1 del Regolamento interno "la valutazione delle politiche pubbliche in termini di analisi degli effetti prodotti dalle leggi approvate dal Consiglio regionale...".

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

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

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

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

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

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

Il sommario della Nota informativa (slide n. 11-12), oltre ad un'introduzione che riassume l'oggetto della legge regionale e le principali novità introdotte, rispecchia i singoli quesiti valutativi contenuti nella clausola che, nello specifico, chiedevano notizie in merito a:
• i finanziamenti delle Province alle strutture ricettive per lavori di ristrutturazione;
• i controlli dei comuni sulle strutture ricettive;
• i contributi erogati alle associazioni pro-loco;
• gli effetti in termini di flussi turistici delle attività di promozione turistica.

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

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

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

- che venga programmata una seduta appositamente dedicata alla trattazione della relazione di ritorno;
- che la Nota informativa venga distribuita preventivamente alla seduta;
- che il contenuto della Nota informativa possa essere presentata oralmente da parte degli uffici;
- che si lasci un certo tempo dedicato alle osservazioni o al dibattito, anche in presenza dell'Assessore competente.

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

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

In sintesi, possiamo identificare due diverse modalità di veicolazione delle informazioni:

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

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

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

- un iter istituzionale ben definito è necessario, ma non è sufficiente da solo a stimolare dibattito sulle informazioni di ritorno da clausola valutativa e sugli esiti delle politiche regionali;

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

Alcuni spunti di riflessione in merito queste questioni possono essere utili per il proseguimento del percorso (slide n. 16). Parlando di dibattito in sede di Commissione è auspicabile superare la "tensione del dato". I dati statistici sugli esiti delle politiche regionale portano con sé la dinamica dell'interpretazione e delle molteplici letture. Le Commissioni consiliari dovrebbero però essere quello spazio istituzionale, in cui tale dibattito può, alla luce informazioni e di risultati "neutrali", assumere le dimensioni di un confronto politico costruttivo per una decisione.

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

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

Occorre avere consapevolezza che una parte degli stimoli al dibattito arriva ai decisori politici proprio dall'esterno, dai cittadini e dai gruppi di interesse di cui i consiglieri regionali sono rappresentanti. Se è così, il dibattito sulle politiche regionali può essere alimentato anche in maniera mediata: portando a conoscenza i soggetti interessati delle informazioni sull'attuazione e i risultati delle politiche regionali.

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

La diffusione delle informazioni può quindi creare un dibattito esterno sulla politica pubblica; alcuni elementi di valutazione possono nascere all'esterno del Consiglio e ritornare ai Consiglieri regionali proprio in virtù del loro ruolo di rappresentanti di una comunità. Il Consiglio regionale dell'Umbria (slide n. 17) ha avviato un'attività di pubblicizzazione, attraverso il proprio sito internet e attraverso la banca dati delle leggi regionali, di tutta la documentazione che viene

prodotta in merito ad un intervento legislativo, lungo tutte le fasi di quel circolo virtuoso di cui si è parlato all'inizio. Si spera che questo sia un primo passo verso una maggiore condivisione della conoscenza ed un maggiore apprendimento sulle politiche regionali da parte di tutta la collettività.

IL CIRCOLO VIRTUOSO

COME CONTROLLO E VALUTAZIONE POSSONO ORIENTARE LE DECISIONI

di Elvira Carola

1. Questo intervento conclude la sessione tematica dedicata al processo di istituzionalizzazione della valutazione nelle Assemblee legislative regionali e ha l'ambizione di metterne in luce alcuni primi risultati positivi, ma anche limiti e criticità che restano ancora sul cammino.

2. Attraverso gli interventi degli altri Consigli (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Umbria) abbiamo già considerato che dotarsi di strutture tecniche specializzate, istituire organismi istituzionali dedicati, darsi regole esplicite sull'uso della valutazione, attivare forme di collaborazione tecnica soprattutto fra Esecutivo e Legislativo, sono fattori rilevanti e, potremmo dire, imprescindibili perché la pratica valutativa possa davvero istituzionalizzarsi. Aggiungiamo ora un altro fattore: l'integrazione della valutazione fra le funzioni dei Consigli regionali.

3. Perché si possa parlare di istituzionalizzazione della valutazione, occorre che i decisori pubblici utilizzino effettivamente la valutazione delle politiche e gli apprendimenti che la valutazione genera. Occorre cioè che i risultati della valutazione concorrano effettivamente a orientare le decisioni pubbliche e questo può accadere più facilmente se la funzione di controllo e valutazione non rimane separata dalle altre funzioni consiliari.

Le Assemblee legislative svolgono, per Statuto, tre funzioni fondamentali: la funzione legislativa (il fare leggi), quella di indirizzo (esprimere orientamenti politici e obiettivi dell'azione regionale) e la funzione di controllo. Quest'ultima, finora, è stata definita e attuata (poco) in termini di controllo sull'attività della Giunta regionale e si è avvalsa soprattutto di strumenti detti di "sindacato ispettivo" (interpellanze e interrogazioni). Solo in tempi più recenti alcuni Statuti regionali hanno introdotto una nuova accezione del controllo in termini di "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali". Così recita oggi lo Statuto d'Autonomia della Lombardia e in modo simile anche altri Statuti regionali. Pertanto, riuscire ad istituzionalizzare una funzione nuova significa anche metterla in sinergia con le altre funzioni più consolidate, fino a creare un vero e proprio circolo virtuoso che va dal fare leggi, al verificare gli effetti delle politiche messe in atto proprio in forza delle leggi approvate, al riorientare le azioni in base ai risultati della valutazione. Naturalmente questo circolo virtuoso non è ancora una prassi consolidata, anche se negli ultimi anni cominciamo a registrarne qualche primo caso che illustriamo in estrema sintesi.

4. In Lombardia, ad esempio, un percorso virtuoso si è verificato nel caso della riforma del servizio idrico integrato, grazie all'iniziativa del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione.

5. Nel 2010 il tema dell'acqua era al centro dell'attenzione. Un acceso dibattito pubblico si concentrava sul tema della proprietà dell'acqua – si ricorderanno i Comitati per l'acqua pubblica, il referendum e così via.

In quello stesso periodo, tuttavia, l'Unione europea ha messo in mora l'Italia per una infrazione nell'attuazione della Direttiva 271 del 1991. Si tratta di una norma europea che riguarda l'abbattimento dell'inquinamento nelle acque, soprattutto per quanto concerne la concentrazione di fosforo e azoto. In Lombardia 265 comuni (il 17%) risultavano in situazione di infrazione per varie cause: il sistema fognario non copre interamente il territorio, i depuratori non sono completamente adeguati, gli interventi infrastrutturali necessari non solo non sono in corso, ma talvolta non sono neppure programmati e finanziati. Con una Nota Informativa realizzata su iniziativa tecnica, abbiamo informato i Consiglieri di questa situazione.

6. In questo contesto è intervenuta una norma statale che ha soppresso le Autorità d'Ambito (AATO), cioè gli enti responsabili della pianificazione e programmazione territoriale per la gestione del servizio idrico integrato (cioè la gestione integrata dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione). Le Regioni sono state chiamate ad affidare queste competenze ad un altro soggetto esistente.

Avviata la discussione sul progetto di legge che avrebbe poi portato ad affidare alle Province questa competenza, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha ritenuto di grande importanza garantire al Consiglio di ricevere periodicamente informazioni sull'esito di questa riforma. Ha quindi proposto di inserire nella legge una clausola valutativa in base alla quale la Giunta viene chiamata a elaborare una relazione annuale, rispondendo ad alcuni specifici quesiti. La clausola, approvata, chiede conto di quanto attuato sotto vari aspetti che non è possibile qui approfondire. Ci limiteremo a riferire sul tema degli investimenti.

7. La clausola chiede infatti di sapere in che misura gli investimenti hanno contribuito a dare copertura ai servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. In attesa della prima relazione di risposta alla clausola, il Comitato ha promosso un workshop sul tema dei reflui urbani (le acque di scarico derivanti dagli insediamenti residenziali nelle quali in Lombardia si riscontra ancora una concentrazione di azoto e fosforo superiore a quella consentita). Nel corso dell'incontro i dati più aggiornati sulla qualità delle acque lombarde sono stati discussi con gli operatori del servizio idrico
integrato e con i rappresentanti degli uffici provinciali competenti nella materia.

8. All'inizio del 2012 è giunta poi la prima relazione di risposta alla clausola valutativa, frutto anche di un intensa collaborazione fra le strutture tecniche di Consiglio e Giunta. Dalla relazione abbiamo appreso che gli investimenti in corso coprono solo il 10% del fabbisogno infrastrutturale della regione (che ammonta a più di 681 milioni di euro). Quindi si può anche dire che il 90% delle infrastrutture necessarie a far sì che la Lombardia rispetti le norme in materia di acquedotti, fognature e depurazione, non hanno alcuna copertura finanziaria. Queste stesse norme prevedono che le opere vengano coperte con i proventi delle tariffe pagate dagli utenti del servizio, ma spesso le tariffe sono troppo basse per coprire questi costi. Anche dove le tariffe sono state adeguate, i comuni non possono contrarre debiti per finanziare le opere a causa dei vincoli del Patto di stabilità. Una delle principali preoccupazioni di tutti gli amministratori pubblici

in questa materia, è proprio che le tariffe subiscano un'impennata per coprire i costi del servizio e degli investimenti necessari. È per questo che il Comitato, esaminando la relazione, ha chiesto alla Giunta di stimare, nella relazione successiva, quali dovrebbero essere i livelli tariffari ottimali per consentire un equilibrio economico nella gestione del servizio idrico integrato.

9. Il Comitato, inoltre, ha proposto alla commissione competente per materia, la VIII nella scorsa legislatura, di promuovere un atto di indirizzo (una risoluzione) per impegnare la Giunta a intervenire sul Governo perché i vincoli del Patto di stabilità non impediscano a comuni e società in house di investire sulle infrastrutture necessarie – cosa che avrebbe anche migliorato la situazione italiana nei confronti dell'infrazione europea – e per definire le norme sulla tariffazione – cosa che agevolerebbe il processo di adeguamento delle tariffe da parte dei diversi gestori.

Il 31 luglio 2012 l'Assemblea lombarda ha approvato questa risoluzione e, nei mesi successivi, la Giunta regionale l'ha messa in atto attraverso una serie di interlocuzioni con il Ministro competente.

10. A livello statale, non si è ancora giunti al completamento della regolazione necessaria, ma in ambito regionale l'attenzione politica del Consiglio, secondo l'opinione dei tecnici della Giunta regionale, ha generato una notevole risonanza e alcuni esiti interessanti:
a. il dibattito si è progressivamente allargato
b. i consiglieri regionali hanno usato le informazioni acquisite per verifiche in sede locale
c. le province e i comuni si sono sentiti maggiormente chiamati alla responsabilità sulle politiche del servizio idrico
d. i processi decisionali che vedono protagonisti i Sindaci (Conferenza dei Sindaci) si sono attivati e funzionano
e. in tutte le province la programmazione degli interventi e degli investimenti è stata adeguata. A Varese è stato approvato il primo Piano d'Ambito. In altri casi sono stati approvati solo dei piani stralcio che riguardano le situazioni di infrazione, come ad esempio in provincia di Milano che ha programmato interventi su tutti i comuni in infrazione per 125 milioni di euro.
f. I comuni in infrazione, che all'inizio della procedura erano 265, sono diminuiti del 50%.

Certamente non tutti questi esiti sono da attribuire in modo diretto all'atto di indirizzo espresso dal Consiglio, ma sicuramente questo ha contribuito al superamento della situazione di stallo nella quale le politiche per il servizio idrico integrato si trovavano negli anni scorsi.

11. Possiamo trovare esempi simili a questo lombardo anche in altre regioni. In Emilia Romagna, ad esempio, il Consiglio regionale nel 2011 ha promosso una missione valutativa per verificare con quali risultati sono stati utilizzati i cosiddetti voucher conciliativi, ossia contributi che aiutano i genitori che lavorano a conciliare esigenze professionali e necessità di cura dei figli piccoli. Con il voucher le famiglie con reddito ISEE fino a 35.000€ possono coprire parzialmente la retta dell'asilo nido. La missione ha messo in evidenza l'utilità di questo intervento (il 30% dei genitori intervistati ha dichiarato che senza il voucher avrebbe dovuto rinunciare al lavoro, il 62% ritiene che abbia contribuito a migliorare le condizioni lavorative delle madri). Nel contempo però la valutazione ha messo in evidenza una limitata adesione a questo intervento e la necessità di modificarne alcune caratteristiche: rendere meno rigido il requisito di occupazione del genitore, rendere accessibile il voucher in corso d'anno, anticipare l'erogazione del contributo, e così via.

Anche qui il Consiglio ha accolto le indicazioni emerse e si è espresso con un atto di indirizzo (una risoluzione) per impegnare la Giunta a proseguire nell'intervento apportando questi correttivi.

12. Un altro caso simile si è verificato in Friuli Venezia Giulia. Il Consiglio ha svolto una missione valutativa sugli interventi di sostegno alle famiglie che si prendono cura degli anziani non autosufficienti. La missione ha messo in evidenza risultati positivi della legge nel suo complesso, ma la necessità di correggere i requisiti di accesso al contributo economico per le famiglie. Infatti la loro adesione era risultata inferiore alle attese. Questi esiti hanno suscitato un dibattito politico molto ampio e hanno trovato vasta eco sulla stampa locale.

Tutto ciò è avvenuto sul finire della scorsa legislatura e, nonostante l'interruzione, la questione non è caduta, ma è stata ripresa nella nuova legislatura e il Consiglio nel 2010 ha modificato il regolamento attuativo della policy, modulando il contributo in base al reddito ISEE dei beneficiari, l'entità dell'assistenza richiesta e la gravità della condizione di non autosufficienza del familiare assistito.

13. Ancora un esempio in Toscana, dove una legge del 2004 prevede il finanziamento dei comuni montani e disagiati per spese progettuali. Una ricerca commissionata dal Consiglio nel 2007 ha messo in evidenza che i termini per il rimborso dei finanziamenti non rendevano conveniente il ricorso a questa forma di sostegno. Nello stesso anno , con una modifica alla legge, il Consiglio ha provveduto ad allungare questi termini da 18 a 36 mesi.

14. Il caso occorso in Piemonte è forse il più recente. Una relazione di risposta alla clausola valutativa inserita nella legge regionale 1/2007 ha messo in evidenza che, nell'ambito delle politiche di governo del territorio, le pratiche di co□pianificazione territoriale (adottate sperimentalmente) hanno avuto particolare successo. Con una modifica normativa approvata nello scorso mese di marzo, il Consiglio ha quindi inserito stabilmente l'utilizzo delle Conferenze di copianificazione nelle procedure di pianificazione territoriale. In tutti i casi presentati, la valutazione degli esiti delle politiche ha permesso ai Consigli di incidere sull'implementazione degli interventi. Sarebbe interessante se, a distanza di tempo, nuove missioni valutative potessero verificare i risultati ottenuti con queste modifiche.

Questi che abbiamo presentato sono naturalmente solo pochi esempi di integrazione fra funzione legislativa, funzione di indirizzo e funzione di controllo e valutazione. Sono esempi di sinergia fra Giunta e Consiglio, ma anche fra Comitati, Commissioni e Assemblea che siamo ancora in grado di ricordare a memoria e contare sulle dita di una sola mano.

15. Non possiamo ancora affermare che la pratica della valutazione fa parte effettivamente del policy-making. Siamo solo in presenza di pochi casi di successo. Cosa occorre perché questi casi facciano scuola? Di cosa c'è bisogno perché l'uso della valutazione e delle informazioni empiricamente fondate si diffonda e diventi prassi consolidata?

16. Siamo consapevoli di auspicare un grande cambiamento culturale che, probabilmente, non avverrà in tempi brevi. Quindi, senza alcuna pretesa di completezza, cerchiamo solo di identificare alcuni fattori che, pensiamo, potrebbero facilitare questo processo.

All'interno delle istituzioni possiamo dire che rilevanti saranno:
a. il lavoro tenace e rigoroso delle strutture tecniche interne ai Consigli
b. la collaborazione fra i diversi livelli: fra tecnici e politici, fra organi interni alla stessa istituzione, fra Legislativi ed Esecutivi, e così via

All'esterno delle istituzioni, possiamo comprendere la rilevanza
c. dei media, nella misura in cui ci aiuteranno a far convergere l'attenzione sui problemi della collettività e sulle politiche attuate, e non solo sulla dialettica politica
d. della comunità scientifica (e qui ci rivolgiamo alla platea dei valutatori) che speriamo possano sempre più contaminare le istituzioni, proponendo un modo originale di guardare alla realtà, dal punto di vista dei risultati raggiunti, benché spesso imperfetti, e non solo delle buone intenzioni.

Con questi auspici per il futuro, ringraziamo per l'attenzione.