

**LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE  
NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE**

L'esperienza di progetto *CAPIRe*

**MARZO 2008**

**CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)**  
è un'iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee  
Legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

---

## **Indice**

<b>Introduzione.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Le origini di <i>CAPIRE</i>.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Un altro tipo di “controllo” è possibile.....</b>	<b>5</b>
<b>3. I primi risultati di <i>CAPIRE</i>.....</b>	<b>8</b>

## **Introduzione**

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

*In questo documento illustriamo sinteticamente le tappe che hanno segnato i primi anni di lavoro del progetto e i principali risultati raggiunti nelle realtà consiliari maggiormente impegnate nello sviluppo e nel consolidamento di attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche. Il documento è diviso in tre parti. Nella prima sono sinteticamente richiamate le motivazioni che sono state alla base della nascita del progetto. La seconda parte illustra gli elementi e le scelte fondamentali che hanno caratterizzato questi primi anni di attività. La terza parte si sofferma a raccontare i primi risultati nelle Regioni coinvolte dal progetto: l'introduzione di nuovi principi e strumenti ai quali ricondurre la funzione di controllo negli Statuti e nei Regolamenti interni; l'inserimento di clausole valutative nelle leggi regionali più rilevanti; l'organizzazione di strutture tecniche competenti.*

## 1. *L'adozione di una filosofia bipartisan*

Un elemento indispensabile per l'affermarsi di una cultura della valutazione delle politiche pubbliche è la consapevolezza che tale attività non appartiene in modo prioritario alla maggioranza o alle opposizioni, ma riguarda e coinvolge l'intera istituzione consiliare. L'esperienza del Comitato d'indirizzo di CAPIRe - si veda la tavola 1 - è stata da questo punto di vista particolarmente significativa. Ai lavori del Comitato hanno infatti sempre partecipato esponenti di maggioranze e di opposizioni, provenienti da regioni governate da coalizioni di diverso colore. Nonostante tali diversità in termini di appartenenza politica, le idee espresse riguardo la necessità di dotare le assemblee elettive di innovativi strumenti di controllo e valutazione sono state le medesime. Se una prima sfida del progetto può dirsi vinta, essa consiste proprio in questo: aver posto le condizioni affinché maturasse la convinzione comune che disporre di un patrimonio di informazioni su cosa è accaduto dopo l'approvazione di una particolare legge è un'esigenza che non può essere ricondotta ad una mera visione di parte. La conoscenza dei fatti è un bene istituzionale che appartiene a tutte le parti in gioco e a tutti gli organi di governo e come tale dovrebbe essere salvaguardato e difeso.

### Tav. 1 – La struttura del progetto

*Attualmente sono sedici le assemblee legislative che hanno aderito formalmente al progetto: Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento, Puglia, Sardegna, Toscana, Trentino Alto Adige, Veneto e Umbria. L'adesione formale consiste nell'approvazione da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di una Delibera ad hoc. Il Consiglio regionale della Liguria, pur non avendo deliberato formalmente l'adesione, ha siglato la Carta di Matera, il documento d'indirizzo elaborato dal progetto; l'Assemblea Siciliana ha designato un funzionario a seguire i lavori realizzati dal progetto.*

*La struttura organizzativa del progetto è formata da un Comitato d'indirizzo, un Comitato Tecnico e da una struttura operativa e di ricerca. Il Comitato d'indirizzo è composto da rappresentanti delle assemblee aderenti al progetto: oltre al Coordinatore della Conferenza, fanno parte del Comitato due Consiglieri per ciascuna Assemblea, rappresentanti sia forze di maggioranza che di opposizione. Il Comitato d'indirizzo svolge una funzione di guida sulle attività del progetto ed è il promotore ufficiale delle iniziative pubbliche di divulgazione delle attività del progetto, oltre che a essere a livello locale il principale punto di riferimento politico ed istituzionale delle attività realizzate all'interno dei singoli Consigli. A fianco del Comitato d'indirizzo opera il Comitato Tecnico formato da due rappresentanti dello staff di ciascuno dei Consigli aderenti e dal Direttore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative. Tale Comitato funziona come organo di coordinamento e di verifica delle attività che vengono gestite direttamente da una struttura di ricerca che fa capo ad ASVAPP e che collabora attivamente con le strutture dei Consigli regionali e con il Segretariato della Conferenza dei Presidenti.*

## 2. *Il forte coinvolgimento delle strutture tecniche*

Alla base del progetto vi è sempre stata la ricerca di un forte convincimento e coinvolgimento delle strutture consiliari e di una loro conseguente partecipazione nella

progettazione e nella realizzazione delle esperienze condotte in seno al progetto. Una partecipazione che in questi anni si è tradotta in una continua attività di coordinamento e di confronto in seno al Comitato tecnico del progetto. Innovare significa innanzitutto essere convinti che un cambiamento nel modo di lavorare, e ancor prima nel modo di concepire il proprio lavoro, sia utile e possibile. A tale convinzione segue poi l'elaborazione delle ipotesi di cambiamento e la loro elaborazione. Per questo motivo il progetto ha realizzato molte iniziative di formazione e di divulgazione, cercando di discutere sul campo le idee e le soluzioni che di volta in volta erano proposte all'attenzione della comunità degli "addetti ai lavori". In questi anni si è lavorato secondo una logica dei piccoli passi, senza alcuna presunzione di avere una "ricetta" preconfezionata, adatta ad ogni situazione e a qualunque contesto, ma nella convinzione che si potessero individuare, con la collaborazione di tutte le persone di volta in volta coinvolte, strategie di miglioramento comuni.

### 3. *La voglia di sperimentare nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche*

Un terzo elemento che ha caratterizzato l'attività di CAPIRe è aver scelto l'esperienza della *policy analysis* – sviluppata in particolare nel mondo anglosassone - come fondamentale punto di riferimento. La *policy analysis* – l'insieme di approcci metodologici e di pratiche professionali riconducibili all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche – è ancora poco radicata in Italia. Solo recentemente le pubbliche amministrazioni italiane si stanno aprendo a nuove modalità di lavoro, modellate sull'ambizione di andare oltre la mera applicazione delle norme e orientate ad una cultura della verifica dei risultati ottenuti grazie all'implementazione delle politiche. Questa apertura impone la necessità di mettere in discussione consolidati schemi di lettura dell'azione pubblica e di sperimentare l'utilizzo di nuovi strumenti concettuali ed operativi finalizzati alla costruzione di evidenza empirica sulla quale basare il disegno delle politiche.

### 4. *La creazione di una rete di analisti*

L'ultimo elemento qualificante del progetto riguarda la costituzione di un *network* professionale attivo, mediato da analisti esperti, capace di favorire lo scambio di informazioni, notizie e prodotti in tempi rapidi. Anche su questo versante è necessario rompere con la logica dei "compartimenti stagni" che troppo spesso caratterizza il lavoro delle pubbliche amministrazioni e che non agevola la maturazione delle idee e il passaggio di informazioni.

### 3. I primi risultati di *CAPIRE*

Difficile sintetizzare in poche righe un lavoro che dura ormai da alcuni anni e che ha l'obiettivo esplicito di condurre un'operazione di stampo culturale mirata al cambiamento e all'innovazione. Elencheremo in queste pagine soltanto alcuni dei risultati più visibili tra quelli ascrivibili in varia misura alle attività realizzate nell'ambito di *CAPIRE*.

Esponiamo tali risultati sulla base dei tre filoni di lavoro sui quali *CAPIRE* si è più impegnato:

- a) l'elaborazione di una rinnovata definizione della funzione di controllo assembleare da introdurre negli Statuti regionali e nei Regolamenti interni e il disegno di organismi, procedure, meccanismi e strumenti capaci di aiutare il concreto avvio di attività di valutazione delle politiche;
- b) la modifica della prassi legislativa corrente al fine di sperimentare l'inserimento nei testi di legge più significativi "clausole valutative";
- c) l'organizzazione di strutture tecniche, interne alle assemblee legislative, competenti sul versante del controllo e della valutazione.

#### **a) Proporre una nuova definizione della funzione di controllo assembleare da introdurre dei nuovi Statuti regionali e nei Regolamenti interni**

Naturalmente l'idea che le assemblee dovessero esercitare una "funzione di controllo" non era una novità. Anche gli Statuti regionali promulgati negli anni Settanta assegnavano ai Consigli lo svolgimento di tale funzione. Leggendo però le poche righe ad essa dedicate, o ascoltando i commenti degli addetti ai lavori, si aveva l'impressione che si trattasse di un'attività che stentava a trovare una sua chiara fisionomia e che, già a partire dalla formulazione statutaria, fosse destinata a restare allo stato di pura aspirazione. Gli strumenti del sindacato ispettivo (interrogazione, interpellanza ed inchiesta consiliare), nei quali essa abitualmente si traduceva, apparivano inadeguati, o comunque non sufficienti, a generare informazioni su cosa realmente fosse avvenuto in seguito all'approvazione di una legge, o all'implementazione di una politica regionale. Fin dalle fasi iniziali del progetto si è dunque intravisto lo spazio per ridisegnare i contorni di un'attività di controllo assembleare, che non mirasse ad inquisire e mettere sotto accusa l'Esecutivo – come accade nel sindacato ispettivo - ma che fosse finalizzata a far conoscere e "capire" meglio al Consiglio - nonché a tutti i soggetti interessati - le reali modalità d'applicazione delle norme approvate; i problemi riscontrati durante i principali passaggi attuativi; i motivi di eventuali inadempienze o momenti d'impasse; e, in particolare, la reale capacità degli interventi promossi di produrre gli effetti desiderati. Nell'elaborazione di una proposta per i nuovi Statuti si è perciò cercato di svincolare questa attività conoscitiva dalla tipica dialettica che corre tra maggioranza ed opposizione (che spesso si risolve in sterile polemica), attraverso alcune innovazioni normative (si veda la tavola 2).

Tav. 2 – La valutazione delle politiche negli Statuti e nei Regolamenti

<i>Regione</i>	<i>Contenuto</i>
Abruzzo	L'articolo 26 (Funzione di controllo) dello Statuto assegna al Consiglio regionale la funzione di valutare gli effetti delle politiche e verificare il raggiungimento dei risultati previsti. Le leggi, per l'espletamento delle funzioni di controllo e valutazione, possono prevedere clausole valutative che disciplinano dati e informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire.
Emilia-Romagna	L'articolo 53 (Impatto delle leggi e redazione dei testi) parla esplicitamente di modalità e procedure per il monitoraggio e la valutazione degli impatti delle politiche che devono essere previste nei testi di legge. Tra queste viene citato il possibile inserimento delle clausole valutative. L'articolo 50 del Regolamento interno (Controllo sull'attuazione delle leggi) riprende il tema e fa diretto riferimento all'utilizzo di clausole valutative nei testi di legge. Attribuisce alle commissioni permanenti dell'Assemblea il compito di ricevere ed esaminare la documentazione prodotta in risposta alle clausole avvalendosi delle strutture per il supporto tecnico. Alle commissioni spetta anche la proposta di attivare missioni valutative su politiche e interventi regionali di particolare interesse.
Friuli Venezia Giulia	La nuova Legge Statutaria della Regione Friuli Venezia Giulia mette in evidenza tra le altre funzioni del Consiglio regionale quella di valutazione delle politiche e degli interventi regionali. L'art. 7 dello statuto cita le clausole valutative che disciplinano modalità e tempi per le attività di controllo sull'attuazione e di valutazione degli effetti delle politiche regionali. L'articolo 41 del Regolamento interno del Consiglio regionale prevede la costituzione di un Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione. Il Comitato esercita attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche regionali, nonché di monitoraggio della quantità e della qualità della produzione legislativa e delle altre attività consiliari.
Lombardia	Nello Statuto, approvato di recente in prima lettura, viene fatto riferimento tra le funzioni principali attribuite al Consiglio regionale al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali. All'articolo 45 si prevede la costituzione di un Comitato paritetico per il controllo e la valutazione. Il Comitato propone, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative.
Piemonte	L'articolo 71 Verifica dell'efficacia delle leggi regionali e dei rendimenti dell'attività amministrativa assegna al Consiglio il compito di predisporre gli strumenti per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche.
Sardegna	Nella nuova legge statutaria l'articolo 13 è dedicato al tema: Controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali. L'articolo in questione prevede l'impiego di clausole valutative che possono imporre ai soggetti attuatori della legge la produzione delle informazioni necessarie ai fini di un compiuto esercizio del controllo e della valutazione. Inoltre, lo stesso articolo assegna al Consiglio regionale la facoltà di assumere, indipendentemente dalla previsione per legge di clausole valutative, iniziative finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o degli effetti di una politica regionale. In ogni caso è assicurata la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione.
Toscana	In base all'articolo 45 Controllo sulle leggi le commissioni consiliari promuovono la valutazione degli effetti delle leggi. L'articolo prevede anche l'inserimento nei testi di legge di clausole che disciplinano le modalità e i tempi di raccolta di informazioni ai fini della valutazione degli effetti delle politiche.
Umbria	Nel nuovo statuto l'articolo 61, La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull'attuazione delle leggi, attribuisce all'Assemblea regionale la funzione di controllare l'attuazione delle leggi e di valutare gli effetti delle politiche. Lo stesso articolo prevede la costituzione del Comitato per la legislazione. Si tratta di un Comitato composto da un numero pari di Consiglieri della maggioranza e della minoranza, al quale è assegnato anche il compito di formulare proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali.

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

In secondo luogo, si è prefigurata l'esistenza di un sistema di garanzie che possa assicurare l'effettivo utilizzo degli strumenti di controllo e valutazione previsti dallo Statuto. In qualche caso ciò si è tradotto con l'istituzione di un Comitato al quale partecipano in modo paritario rappresentanti sia della maggioranza che delle opposizioni. E' stata cioè riconosciuta l'importanza di dotarsi di un organismo politico *super partes*, che garantisca alle Commissioni permanenti e ai singoli Consiglieri la possibilità di godere fino in fondo del loro diritto di acquisire informazioni sulla realizzazione degli interventi pubblici. Ad esempio, comitati di questo tipo si sono formati in Umbria e Friuli Venezia Giulia e più recentemente sono stati inseriti nella bozza del nuovo Statuto della Lombardia.

Infine, si è previsto di dare rilievo statutario ad innovativi meccanismi legislativi quali le "clausole valutative" - ovvero specifiche norme che attribuiscono un mandato esplicito ai soggetti attuatori della legge di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione della stessa legge, e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i suoi diretti destinatari - e le "missioni valutative", iniziative assunte in corso di legislatura volte ad approfondire la conoscenza di aspetti specifici di politiche di particolare interesse. L'impiego di tali strumenti è attualmente previsto da diversi Statuti regionali - almeno sei - ma, come vedremo, le Regioni che ne stanno sperimentando la concreta applicazione sono circa il doppio. L'introduzione di clausole valutative nelle legislazioni regionali rappresenta infatti la seconda sfida assegnata al progetto.

#### **b) Modificare la prassi legislativa corrente per introdurre nelle leggi specifici riferimenti ad attività di controllo e valutazione delle politiche da parte dell'Assemblea: le clausole valutative**

Le clausole valutative sono un modo per conferire una chiara legittimazione alle successive attività di controllo e valutazione. Porre all'interno delle leggi articoli che definiscano chiaramente che cosa il Consiglio desidera conoscere rispetto all'attuazione di una legge, oppure su quali aspetti deve essere giudicato il successo di una politica regionale, equivale non solo a tradurre in termini concreti e tangibili il diritto generale dell'assemblea ad esercitare una funzione di controllo; ma anche a ribadire il fatto che deve esistere una capacità autonoma dell'assemblea



di interloquire con i soggetti attuatori delle politiche. Secondo la definizione elaborata in seno al progetto, la clausola valutativa dovrebbe contenere: i) gli obiettivi conoscitivi attribuiti all'attività di controllo e valutazione; ii) alcune minime indicazioni di carattere metodologico; iii) lo stanziamento delle risorse finanziarie necessarie per l'espletamento di tale attività; iv) l'indicazione delle scadenze per la consegna dei rapporti; v) le modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le analisi e le indagini; vi) i destinatari finali dei risultati dell'attività di valutazione.

Fino a dicembre 2007 (si veda la tavola 3) erano undici le Regioni che avevano approvato almeno una clausola valutativa e circa 78 le clausole valutative presenti all'interno di leggi regionali in vigore. Da questa sintetica rassegna emerge come negli ultimi tre anni vi sia stato un incremento notevole nell'uso di questo particolare strumento legislativo, da un numero sempre maggiore di Regioni. Ciò a riprova del fatto che la prassi di introdurre clausole valutative non solo si sta consolidando nelle assemblee che fin dal primo momento hanno partecipato a progetto *CAPiRe*, ma sta sempre più coinvolgendo nuove realtà consiliari.

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

Tav. 3 - Le clausole valutative approvate nelle Regioni italiane

Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Tot.
1. Abruzzo			1			1		2
2. Basilicata					1		1	2
3. Campania						1		1
3. Emilia-Rom.	1	1		2	1	3	2	10
4. Friuli V. G.					7	2	1	10
5. Lombardia				1		3	3	7
6. Marche							1	1
7. Piemonte			1	7	2	10	3	23
8. Puglia							1	1
9. Toscana		1	4	5	3	1	1	15
10. Trento							1	1
11. Umbria					1	2	2	5
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>78</b>

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

**c) Attrezzare strutture interne che siano in grado di dare un supporto adeguato all'esercizio della funzione di controllo e di valutazione.**

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

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

Queste concrete esperienze di lavoro hanno reso chiaro come le competenze di stampo quasi esclusivamente giuridico-amministrativo, in possesso della maggior parte del personale presente nelle assemblee, non siano sufficienti da sole ad affrontare le sfide cognitive legate all'obiettivo di valutare attuazione ed effetti delle politiche. Tanto che in prospettiva si può ipotizzare, così come avviene in molte realtà estere, l'inserimento di una specifica figura di analista di politiche tra i profili professionali operanti all'interno delle strutture assembleari. A questo fine *CAPIRe* sta studiando la possibilità di realizzare un corso dalla durata di circa 15 mesi - una sorta di master interregionale - mirato a formare una nuova leva di analisti di politiche, che siano in grado di assistere adeguatamente gli organismi politici impegnati nell'esercizio della funzione di controllo e valutazione. Su questo obiettivo il progetto, la Conferenza dei Presidenti e le singole assemblee regionali aderenti si impegneranno nel corso del 2008.