

## IL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE: LA CARTA DI MATERA

di Giorgia Ballarini

Da tempo ci si è resi conto di come il dovere di fare delle “buone leggi” non si possa ridurre alla mera discussione e approvazione delle stesse, ma implichi un lavoro assai più articolato.

Perché una legge possa dirsi “ben riuscita” non è sufficiente che questa sia in vigore, ma è necessario che questa sia in primo luogo attuata e in secondo luogo efficace, cioè adeguata al fine che si era posta essa stessa (coerenza teleologica).

Con l'approvazione della Carta di Matera (25 giugno 2007), le assemblee legislative firmatarie si sono ufficialmente impegnate nel promuovere l'uso di strumenti dedicati al controllo sulle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche (altrimenti detto efficacia delle leggi). La Carta indica una sorta di decalogo che impegna i sottoscrittori a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione attuando un monitoraggio dell'impatto che le leggi emanate dalle assemblee legislative hanno sulla vita quotidiana dei cittadini. Il 25 giugno 2007 dodici consigli regionali – Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Trentino Alto Adige e Veneto – hanno approvato il documento nato dallo sviluppo del progetto CAPIRe (Controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali), proposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome in collaborazione con il Consiglio regionale della Basilicata.

Sono dieci i punti che le Assemblee firmatarie si impegnano a rispettare: dare una risposta concreta all'esigenza di responsabilità democratica; generare conoscenza condivisa sul funzionamento e i risultati delle politiche adottate, perseguendo una logica *non partisan*; promuovere meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche; destinare tempo e risorse certe alle attività di controllo e valutazione; garantire l'esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione; investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate nell'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche; gestire i processi informativi e mantenere alta l'attenzione sui loro esiti; migliorare le capacità di interlocuzione e di dialogo con l'esecutivo; divulgare gli esiti del controllo e della valutazione, sia all'interno che all'esterno dell'Assemblea; allargare i processi decisionali e creare occasioni di partecipazione. Queste attività – recita la Carta di Matera – (...) rappresentano la naturale estensione della funzione legislativa.

L'espressione impiegata nel titolo della Carta di Matera – Il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche – esprime una duplice finalità.

Il *controllo sull'attuazione delle leggi* si riferisce alla necessità di comprendere le reali modalità di applicazione delle norme e di individuare i motivi di eventuali difformità rispetto al disegno originario.

Tale necessità è dettata dalla consapevolezza che qualsiasi legge, per quanto ben scritta, può incontrare, durante la sua vigenza, deviazioni, rallentamenti e intoppi, causati da eventi imprevisti. Prepararsi a cogliere per tempo tali situazioni significa avere la possibilità di intervenire per operare le correzioni e gli aggiustamenti più opportuni.

Per *valutazione delle politiche pubbliche* si intende invece l'efficacia reale del provvedimento legislativo, cioè la capacità della politica pubblica di incidere positivamente su un determinato fenomeno sociale.

Verranno analizzati di seguito i dieci punti che le Assemblee firmatarie si sono impegnate a rispettare con la sottoscrizione del documento.

#### *1. Dare una risposta concreta all'esigenza di accountability democratica*

Il compito di "chieder conto de risultati ottenuti" (o dare conto dei risultati ottenuti), spesso viene richiamato solo formalmente nei documenti e negli atti ufficiali, ma non sempre vi sono gli spazi e le risorse, le strutture o gli incentivi necessari a svolgerlo compiutamente.

Con questa Carta le Assemblee esprimono la volontà di dotarsi di concreti strumenti che consentano loro di essere gli effettivi interpreti dell'istanza di una maggiore accountability proveniente dalla società.

#### *2. Generare conoscenza condivisa, in una logica non partisan*

L'assenza di un sistema di garanzie istituzionali, tese ad assicurare l'imparzialità delle informazioni prodotte, comporta un forte rischio di delegittimazione per l'intero processo conoscitivo.

È infatti indispensabile svincolare tali attività dallo scontro tra le diverse forze politiche. Tale principio – secondo la Carta – potrebbe tradursi nella costituzione di commissioni o comitati paritetici, al fine di facilitare la produzione di informazioni utili al formarsi di opinioni fondate empiricamente sul funzionamento di leggi e politiche.

#### *3. Porre domande incisive sull'attuazione degli effetti*

Uno dei principali meccanismi per porre domande incisive è la *clausola valutativa*, ovvero una norma che assegna all'esecutivo il compito di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo informazioni su tempi, modalità di implementazione e risultati sulle politiche attuate. Al di là della clausola valutativa le Assemblee legislative possono assumere iniziative finalizzate al controllo e alla valutazione deliberando lo svolgimento di *missioni valutative* su leggi già in vigore.

#### *4. Destinare tempo e finanziamenti certi alle attività di controllo e valutazione*

Risulta necessario, a tal fine, aumentare le risorse a ciò destinate, rispetto a quelle sino ad ora impiegate. Occorre mettere in pratica quanto è già previsto da alcuni Statuti regionali: il bilancio regionale, in particolare quello dell'Assemblea legislativa, deve garantire, ai fini dell'espletamento delle attività di controllo e valutazione, la disponibilità di risorse adeguate. Ciò non dovrebbe comportare un aggravio di spese nei bilanci, in quanto l'impegno consisterebbe nell'indirizzare parte delle risorse già disponibili verso l'impiego di strumenti di valutazione.

#### *5. Potenziare il ruolo di strutture tecniche dedicate*

Queste strutture devono svolgere il proprio compito di supporto agli organismi politici preposti ad attività di controllo e valutazione. Devono quindi disporre di risorse professionali idonee e devono essere in grado di interagire, con autorevolezza e credibilità, con i soggetti che partecipano al processo di controllo e valutazione. Per questo motivo è importante che venga loro garantita, da parte dei soggetti politici la legittimazione necessaria ad operar e, allo stesso tempo, sia riconosciuta un'elevata autonomia professionale nella conduzione delle attività di analisi.

#### *6. Investire nella formazione di una nuova figura professionale*

Le competenze professionali specifiche richieste dall'esercizio delle attività di valutazione e controllo fanno emergere l'esigenza di un soggetto professionale, riassumibile nella figura dell'*analista delle politiche*. A questo scopo è necessario adottare modalità di reclutamento e formazione mirata.

#### *7. Gestire i processi informativi e mantenere l'attenzione sui loro esiti*

È necessario, perché l'inserimento di clausole valutative nei testi di legge non rischi di essere un'operazione priva di conseguenze, che vi sia una verifica della corretta applicazione dei mandati informativi contenuti nelle clausole stesse. Anche nello svolgimento delle missioni valutative occorre che siano rispettate alcune condizioni fondamentali affinché non risultino prive di efficacia sostanziale.

#### *8. Migliorare la capacità di interlocuzione e di dialogo con l'esecutivo*

La "chiamata a render conto dei risultati ottenuti" da parte dell'Assemblea non esser considerato uno strumento per ingerire nelle attività dell'esecutivo, e nemmeno come il pretesto per individuare le colpe di eventuali carenze, quanto piuttosto come una modalità per stimolare un miglioramento dell'azione pubblica, nel suo complesso. Il programma dei lavori consiliari deve, in questa ottica, prevedere incontri, a cadenza periodica, tra rappresentanti del legislativo e dell'esecutivo, che mettano al centro del dibattito gli esiti delle analisi svolte.

#### *9. Divulgare gli esiti del controllo e della valutazione*

Un'ampia diffusione, sia all'interno che all'esterno dell'Assemblea, presso tutti i soggetti interessati, degli esiti del controllo e della valutazione, costituisce un forte incentivo a condurre analisi serie e rigorose e a non sottovalutare gli esiti di tali analisi nell'adozione di decisioni successive.

#### *10. Allargare i processi decisionali e creare occasione di partecipazione*

Molti statuti prevedono che le Regioni si adoperino per promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e alle decisioni pubbliche. In questo contesto un modo per stimolare tale partecipazione consiste nel prevedere che la proposta di condurre missioni valutative possa provenire anche da soggetti esterni all'Assemblea, in vario modo qualificati. Un secondo modo è quello di prevedere, all'interno del processo di clausole o missioni valutative, numerose occasioni di ascolto delle istanze o dei punti di vista espressi dalle differenti componenti della collettività locale. Un terzo modo è legato alla divulgazione degli esiti dell'attività di controllo e valutazione. Più in generale possono organizzarsi incontri pubblici fuori dalle sedi assembleari, in presenza di cittadini e vari esponenti della collettività, ovvero utilizzare i sistemi informatici per facilitare il dialogo via web con i cittadini.

La Carta di Matera risulta essere un prezioso strumento di avvio di una migliore performance delle attività delle Assemblee legislative, soprattutto agli occhi dei cittadini-elettori. Infatti, oggi più che mai, è sentita l'esigenza di una maggior trasparenza e di una maggiore autorevolezza delle istituzioni, che si estrinseca, per la maggior parte, nel fare leggi che possano rispondere seriamente ed in modo efficace alle esigenze dei cittadini.