

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE E LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE REGIONALE

STEFANIA CORSI

SOMMARIO: Introduzione; 1. La valutazione delle politiche pubbliche; 2. Le iniziative delle Regioni; 2.1. Le iniziative condivise: il progetto CAPIRe e la Carta di Matera; 2.2. Le iniziative assunte dalle singole Regioni; 3. Riflessioni.

Introduzione

Scrivere “buone leggi” è un compito assai complesso.

Con la regolazione *multi-levels* aumentano i soggetti dotati di potestà legislativa, con conseguente incremento del numero delle norme prodotte.

Con la globalizzazione dei mercati l'intervento legislativo necessita di un aggiornamento permanente e rapido. La legge assume sempre di più i connotati di un intervento puntuale¹.

In altre parole, l'attuale assetto normativo è caratterizzato dai seguenti elementi: proliferazione delle leggi; loro rapidità di mutamento; frammentazione e stratificazione delle norme; ambiguità del linguaggio; eccessivo ricorso alla abrogazione implicita ed altri fattori che rendono particolarmente difficile l'individuazione della regola vigente.

In dottrina già da tempo si parla di inflazione normativa ed inquinamento, quali fenomeni interconnessi². L'effetto combinato di questi due fenomeni produce un ordinamento poco governato e riconoscibile, e influisce in modo negativo sulla certezza del diritto, sull'osservanza della legge, sull'equilibrio dei poteri costituzionali, sull'efficienza e sui costi della giustizia³.

¹ G. Lombardi, Recensione al libro “Buone” regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere, di M. Raveraira,, in www.federalismi.it, 13 giugno 2007.

² Per inflazione normativa si intende quel fenomeno di iperproduzione di norme giuridiche che interessa oggi gran parte dei paesi industrializzati. Le lamentele sull'abbondanza delle leggi non sono mai mancate. Negli ultimi decenni, infatti, sono state pubblicate diverse stime sul numero degli atti attualmente in vigore: si va dai 7000 fino ai 300.000 atti. Questo indica uno stato di confusione della normazione e la conseguente incertezza del diritto vigente. Le cause del fenomeno possono essere individuate soprattutto nel mutamento del ruolo dello Stato, nel passaggio da uno Stato liberale “garantista” ad uno Stato “interventista ed assistenziale”. La pluralizzazione dei bisogni e degli interessi hanno determinato una frammentazione dei compiti ed una moltiplicazione delle funzioni dello Stato producendo un'ipernormazione legata, tra l'altro, anche all'esigenza di disciplinare i “nuovi” rapporti giuridici nati. Oltre all'iperlegislazione, si ha il fenomeno dell'inquinamento legislativo, che sta ad indicare una cattiva redazione delle leggi dovuta a formulazioni normative a volte ambigue, all'uso di norme intrusive, a rinvii criptici ad altre leggi. I difetti che incidono sulla qualità del testo sono riconducibili, nella maggior parte dei casi, ad una scarsa attenzione nella redazione o all'insufficiente o inesistente coordinamento con il contesto normativo in cui le nuove disposizioni si collocano. Pagano R., *Introduzione alla legimatica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2001, pp.10 ss.

³ Non si tratta di fenomeni recenti. Nel 1960, Mario Longo evidenziava fenomeni quali “il progressivo enorme incremento della legislazione”, “il decadimento della legislazione stessa” e la “caoticità della situazione normativa”, ed identificava nello studio degli “effetti pratici delle norme” e nelle “tecniche di legislazione” le possibili soluzioni. Longo M., *Per la fondazione di una scienza della legislazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1960, pp.583.

Le pubbliche autorità si sono interrogate sui possibili rimedi da apprestare⁴.

E' ormai pacifico che la qualità della legislazione concerne una serie di profili che vanno dagli aspetti formali della redazione dei testi legislativi, alla valutazione preventiva e successiva del loro impatto. E' un tema trasversale, che interessa tutti i livelli territoriali e, nell'ambito di ciascun livello, tutti i poteri⁵.

Nella cornice internazionale ed europea, sia lo Stato che le Regioni italiane hanno adottato diverse misure volte a migliorare la qualità della normazione⁶.

Inizialmente l'attenzione si è soffermata sul cosiddetto *drafting* legislativo, vale a dire l'applicazione di regole e suggerimenti per la redazione dei testi, in relazione al linguaggio normativo, alle modalità di scrittura e alla struttura dell'atto normativo⁷.

Successivamente ci si è resi conto dell'insufficienza di tali strumenti correttivi: una legge formalmente perfetta secondo i canoni della legistica formale, può, infatti, rivelarsi una legge inutile, inapplicabile, non rispondente alle aspettative o addirittura dannosa.

Il panorama si è quindi allargato alla legistica sostanziale, finalizzata a verificare se una legge è necessaria, se è fattibile, se è in grado di produrre gli effetti desiderati, in altre parole se è una legge utile⁸.

Ques'ultimo profilo costituisce l'oggetto della presente analisi.

Nei paragrafi successivi, si tenterà dapprima di definire il concetto di valutazione delle politiche pubbliche. Quindi, si darà sinteticamente conto della cooperazione esistente tra le assemblee legislative regionali e delle iniziative assunte dalle singole Regioni in tema di valutazione e controllo. Seguiranno delle brevi considerazioni al fine di porre in evidenza i traguardi raggiunti e i problemi ancora insoluti.

1. La valutazione delle politiche pubbliche

La valutazione è strettamente connessa al processo di miglioramento della qualità della normazione.

⁴ S. Cassese e B. Mattarella, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in *L'Italia da semplificare*, vol. I, *Le Istituzioni*, il Mulino, 1998.

⁵ La qualità della normazione non è soltanto tecnica legislativa, ma assume altresì una dimensione politica, di scelte.

⁶ Si ricorda, in primo luogo, la Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità della regolazione, adottata il 9 marzo 1995, contenente una *check list* articolata in dieci punti. Vanno altresì ricordati il Rapporto OCSE sulla riforma della regolazione (*Report on Regulatory reform*), approvato il 27 maggio 1997 dai ministri dei Paesi membri e la pubblicazione *Regulatory Impact Analysis*.

⁷ L'obiettivo di regole per la redazione dei testi normativi è quello di produrre una normazione chiara, ovvero un testo normativo che trasmetta un messaggio da tutti comprensibile, che non dia luogo ad equivoci o ad interpretazioni fuorvianti e che sia scritto con un linguaggio che sia semplice e piano. L'obiettivo della redazione di un testo che contenga un simile sistema di regole è quello di offrire uno strumento unico, applicabile a tutti gli schemi di atti normativi, che renda univoche ed omogenee le tecniche di redazione di ciascuno organismo di normazione.

⁸ La legistica sostanziale attiene alla qualità del sistema legislativo nel suo complesso. Tale profilo è stato interessato anche da interventi a livello comunitario ed internazionale. Il 13 novembre 2001, *Final Report* del *Mandelkern Group on Better Regulation*, commissionato dalla Commissione europea, elenca 7 principi, la cui osservanza caratterizzerebbe una legislazione di qualità: necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità, semplicità. L'OCSE, dal canto suo, ha enfatizzato come requisiti di qualità soprattutto quelli di efficienza ed utilità delle norme.

Per migliorare la produzione normativa non è sufficiente curare la qualità delle norme da un punto di vista giuridico e linguistico, ma occorre anche il monitoraggio e la verifica dei risultati ottenuti.

La miglior conoscenza delle politiche e della realtà nella quale si calano, permette di intervenire in modo più efficace sulle problematiche considerate.

Affinché tale funzione possa, però, essere proficuamente esercitata è necessario: ricostruire la *ratio* della legge ed individuare quali risultati ci si può ragionevolmente attendere dalla sua applicazione; individuare quali elementi della legge possono ragionevolmente essere oggetto di rendicontazione, cioè controllo e valutazione; formulare delle domande ragionevoli su questi elementi valutabili; identificare il tipo di informazioni presumibilmente necessarie a rispondere alle domande e accertarne la disponibilità; stimare i tempi presumibilmente necessari a rispondere alle domande e quindi alla rendicontazione; individuare i soggetti da coinvolgere nel processo di produzione delle informazioni.

La valutazione delle politiche comprende, dunque, molte attività tendenti a generare informazioni e conoscenze utili a formarsi un'opinione sulle politiche pubbliche, con l'intento di migliorarle⁹.

In particolare, le informazioni raccolte possono aiutare ad orientare la scelta tra alternative di *policy* (*policy and program design*). Sulla base delle informazioni, derivanti pur sempre da esperienze pregresse, si effettua una valutazione *ex ante* al fine di orientare ed organizzare una decisione futura. Tale tipologia di informazioni consente di giudicare e scegliere progetti alternativi.

Le informazioni raccolte possono essere altresì strumentali all'apprendimento. Il *learning* consiste nel raccogliere informazioni per capire se e come gli interventi funzionano. In questo caso sono tutti i soggetti interessati ad un certo intervento pubblico a chiedere delle risposte. Il giudizio che segue alla valutazione, intesa come apprendimento, non è finalizzato all'attribuzione di responsabilità ma, piuttosto, all'individuazione di una soluzione migliore ad un problema comune.

Un ulteriore tipo di fabbisogno informativo è finalizzato a rendere conto dei risultati ottenuti. Di regola l'*accountability* presuppone un rapporto di mandato in base al quale un soggetto delega un altro ad occuparsi di un certo problema. Sorge, quindi, per il mandatario il dovere di riferire circa il rispetto dei doveri e degli impegni assunti, in modo che altri possono formarsi un giudizio sulla sua *performance*¹⁰.

La valutazione, tuttavia, non dovrebbe limitarsi a soddisfare il compito di *accountability*. Non basta misurare e comunicare i risultati della propria attività, ma occorre rispondere alle seguenti domande: quali effetti ha avuto l'intervento? Quali fattori ne hanno limitato o ostacolato l'implementazione?

⁹ La valutazione delle politiche va distinta dal controllo di gestione. Mentre quest'ultimo si riferisce alle organizzazioni e rappresenta un insieme di strumenti a disposizione del *management* per migliorare il funzionamento dell'organizzazione, la prima si applica alle politiche pubbliche ed è finalizzata a capire in che misura queste politiche abbiano ottenuto lo scopo che si prefiggevano. Entrambe, tuttavia, rispondono ad una comune aspirazione: raccogliere, elaborare ed interpretare informazioni utili a migliorare le decisioni relative all'utilizzo delle risorse pubbliche. Martini A. e Cais G., *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, Progetto Valutazione, Torino, 1999.

¹⁰ Le informazioni in tal modo prodotte dovranno essere sintetiche e selettive, dovendo cogliere gli aspetti cruciali delle *performance* dell'organizzazione. Dovranno avere una frequenza temporale determinata e dovranno essere indirizzate al mandante, pena la perdita di gran parte della loro utilità.

Ed è per rispondere a tali domande che interviene l'analisi delle politiche pubbliche *ex post*.

Dapprima vi è la definizione del problema che la politica deve affrontare. Si sceglie la soluzione da adottare. Segue l'attuazione e la valutazione *ex post* degli esiti.

Secondo il paradigma di tipo programmatico, la valutazione è finalizzata unicamente a misurare l'efficacia del programma, intesa come capacità di produrre i risultati esplicitamente posti, tuttavia, a volte intervengono fattori ambientali imprevisti, e conseguenze non intenzionali delle azioni. Il risultato finale di una politica pubblica non si può, pertanto, comprendere guardando unicamente alle caratteristiche del programma stesso, poiché essa è influenzata dal processo reale attraverso il quale avviene l'attuazione¹¹.

Il monitoraggio viene allora concepito come sistema informativo, con il compito di produrre periodicamente un insieme di informazioni relative all'andamento di un programma. Si tratta di informazioni relative all'avanzamento fisico, procedurale e finanziario dell'intervento. Le informazioni raccolte sono utilizzate al fine di rispondere alle seguenti domande: le attività sono realizzate in coerenza con le specificità del progetto? Si deve cambiare qualcosa nelle modalità di attuazione? Il progetto è attuabile, considerate le caratteristiche del contesto di attuazione? È necessario introdurre adeguamenti al programma originario per tenere conto delle specificità delle condizioni esistenti?

Producendo informazioni connesse a queste domande, la valutazione consente ai *decision makers* di attivare eventuali azioni correttive.

La funzione della valutazione non è solo quella di guardiano della corretta esecuzione, ma anche quella di elaborazione, al fine di scoprire i limiti del programma e sondare nuove opportunità¹².

2. Le Iniziative delle Regioni

A seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, alle Regioni sono state attribuite maggiori e nuove competenze.

I problemi dell'inflazione e dell'inquinamento normativo verificatisi a livello statale, si sono ripresentati anche a livello regionale. Per tale motivo le Regioni stanno lavorando per dotarsi di strumenti e strutture idonee a perseguire una normazione di buona qualità.

Nei paragrafi successivi, si dà brevemente conto delle più recenti iniziative, in tema di qualità della legislazione, adottate a livello regionale, soffermandosi dapprima sulle iniziative assunte in maniera coordinata da tutte le Regioni ed illustrando, poi, le più importanti novità rinvenibili nelle nuove Carte statutarie regionali.

¹¹ All'approccio programmatico si contrappone la *policy analysis*, che identifica l'efficacia non con la semplice capacità di produrre i risultati attesi, ma piuttosto con la capacità di modificare i comportamenti dei soggetti destinatari delle azioni e/o con la riduzione della domanda o del bisogno, cioè una significativa modifica del mondo esterno. G. Vecchi, *Dalla valutazione delle politiche pubbliche agli obiettivi delle regole: il ruolo dei privati*, in www.federalismi.it, 13 dicembre 2006.

¹² La valutazione non può limitarsi ad una corretta analisi dell'osservato ma deve essere in grado di proporre agli attori in gioco nuovi strumenti per guardare ai problemi collettivi e alle singole prospettive di valori ed interessi, in altre parole per modificare percezioni e comportamenti.

2.1. Le iniziative condivise: il progetto CAPIRe e la Carta di Matera

Il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa avviata nel 2002 da quattro Consigli regionali (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) e attualmente sostenuta dalla Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

Tale progetto è in linea con l'esigenza di recuperare la funzione di controllo delle assemblee legislative, al fine di bilanciare il rafforzamento del ruolo degli esecutivi, conseguente alle recenti riforme istituzionali.

Le precedenti Carte statutarie prevedevano i classici strumenti di sindacato ispettivo: le interrogazioni e le interpellanze rivolte ai componenti della Giunta, la convocazione dei membri dell'esecutivo regionale, la richiesta di informazioni ai responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale, degli amministratori e dei dirigenti degli enti e delle aziende della Regione ed infine le inchieste. Tali strumenti, tuttora vigenti nei nuovi Statuti, il più delle volte, vengono utilizzati non tanto per ottenere informazioni quanto, piuttosto, per alimentare il contraddittorio tra opposizione ed esecutivo, in una logica politico-inquisitoria¹³.

Il progetto CAPIRe, al contrario, ha l'ambizione di aiutare le assemblee regionali ad esercitare in modo più incisivo la loro funzione di controllo, andando oltre il sindacato ispettivo, attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti che consentono una valutazione scevra da riflessi ideologico-politico.

Si riconosce che il "dovere di fare buone leggi" implica anche il compito di raccogliere ed utilizzare le informazioni necessarie a verificare se e come le leggi approvate sono realmente attuate e a capire se, ed in che misura, le politiche promosse da tali leggi abbiano ottenuto gli effetti desiderati.

Nel corso del primo convegno nazionale di CAPIRe, il 26 giugno 2007, le assemblee legislative aderenti al progetto, hanno adottato la "Carta di Matera", con la quale si sono impegnate ufficialmente a promuovere l'uso di strumenti dedicati al "*controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche*".

Controllo sull'attuazione delle leggi significa comprendere le reali modalità d'applicazione della legge e i motivi di eventuali difformità rispetto al disegno originario. L'attuazione di una legge, anche formalmente ben scritta, può essere, infatti, rallentata o addirittura deviata da eventi e/o comportamenti imprevisi. Cogliere tali situazioni, permette al legislatore di intervenire per operare le correzioni ritenute opportune. Con questo tipo di analisi viene messa in discussione l'aderenza tra ciò che è stato fatto e ciò che era previsto nelle norme.

La valutazione degli effetti delle politiche indaga, invece, la capacità della politica pubblica di incidere positivamente su un determinato fenomeno sociale. Questo secondo tipo di analisi attiene, quindi, all'efficacia dell'intervento posto in essere, rispetto al problema collettivo che ne giustifica l'esistenza.

In entrambi i casi, non si persegue un obiettivo ispettivo o sanzionatorio. La motivazione di fondo è restituire ai Consiglieri informazioni su quanto è realmente

¹³ A. Martini, F. Rosa e M. Sisti, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Dieci temi per la riforma degli Statuti regionali*, 2001.

accaduto in seguito all'approvazione di un provvedimento legislativo e alla determinazione di un atto di indirizzo.

In particolare, la Carta di Matera prevede la promozione di meccanismi legislativi che consentano di porre domande incisive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. Tale domande vanno inserite nelle cosiddette clausole valutative, che consistono in uno specifico articolo di legge attraverso il quale viene attribuito un mandato esplicito, ai soggetti incaricati dell'attuazione del provvedimento, di produrre, elaborare ed infine comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità di attuazione della legge medesima, e a valutarne le conseguenze per i destinatari e la collettività. Tale strumento consente All'assemblea legislativa di porre in essere un'attività di verifica e di valutazione delle politiche promosse, espressione di una più generale funzione di controllo che istituzionalmente le compete.

La clausola valutativa aziona, quindi, un processo di valutazione strutturato e laborioso, destinato presumibilmente a durare per un lungo periodo successivo all'approvazione della legge, e finalizzato a determinare uno scambio di informazioni tra organo legislativo ed esecutivo, al fine di arricchire di contenuti sostanziali e non soltanto ideologici, il dibattito sulla legge valutata e sui risultati che essa ha prodotto. La fase istruttoria del processo legislativo diventa il momento per impostare un'attività di valutazione sull'attuazione della legge stessa e sui risultati delle politiche da essa promosse. In ogni caso sarà necessario monitorare la corretta applicazione dei mandati informativi, pena l'inutilità dell'inserimento delle clausole nei testi di legge.

Altrettanto rilevante è l'impegno in base al quale occorre *“garantire l'esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche specializzate nel fornire assistenza al controllo ed alla valutazione”*. Tali strutture devono supportare gli organi politici preposti alle attività di controllo e valutazione. E' perciò necessario che a tali organismi tecnici sia garantita, da parte degli organi politici, la legittimazione necessaria ad operare, e sia loro riconosciuta un'elevata autonomia professionale. Occorre, quindi, creare una struttura di supporto con figure professionali adeguate, investendo nella creazione di uno specifico profilo professionale, quale è l'analista di politiche pubbliche, che dovrà possedere una formazione multidisciplinare nelle scienze sociali, che lo attrezzi ad utilizzare ed interpretare l'evidenza empirica.

Gli esiti delle attività di controllo e valutazione, così posti in essere, dovranno essere resi pubblici. Il processo di divulgazione, oltre a garantire la trasparenza, costituisce un forte incentivo a condurre analisi serie e rigorose, su argomenti di evidente interesse per la collettività e a non sottovalutare gli esiti di tali analisi nell'adozione delle decisioni successive.

Inoltre, affinché le regole siano “buone”, occorre che esse siano partecipate e condivise. Si pensi alla possibilità di organizzare incontri pubblici durante i quali i consiglieri si confrontano con i cittadini o con i diversi esponenti della collettività. Tenuto conto delle nuove risorse informatiche, sarà, altresì, auspicabile un maggior ricorso a quest'ultime quale strumento di contatto tra le istituzioni e i cittadini.

Tanto l'attività di reperimento di informazioni presso gli attori coinvolti nel dare esecuzione alle leggi, quanto i processi finalizzati a recuperare un rapporto più stretto con la collettività di riferimento, richiedono l'impiego di tempo e denaro. Alla funzione di controllo devono essere riservati adeguati spazi e momenti di lavoro, sia nelle Commissioni che in aula. Inoltre i bilanci regionali devono garantire alla valutazione le risorse adeguate.

Ma gli impegni appena descritti hanno ragion d'essere solo se esiste una reale volontà degli attori politici di accrescere le occasioni di dialogo, tra legislativo ed esecutivo, al fine di realizzare l'aspirazione comune di miglioramento dell'azione pubblica.

2.2. *Le iniziative assunte dalle singole Regioni*

Con l'adozione dei nuovi Statuti, le attività di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche, hanno assunto maggior rilievo. Le previsioni di livello statutario rappresentano il risultato più significativo della crescente attenzione che le Regioni mostrano verso il tema della qualità della normazione.

Molti Statuti fanno esplicito riferimento alla funzione di controllo, così come delineata nei paragrafi precedenti¹⁴.

L'art. 71 dello Statuto del Piemonte recita *“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”*. Nella stessa direzione sembra andare anche l'art. 61 dello Statuto umbro, secondo cui *“Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi”*.

Dalla lettura di queste due sole norme emerge che l'attività di controllo delineata dai nuovi Statuti, non si esaurisce nel sorvegliare i singoli atti dell'esecutivo, ma si interroga, altresì, sulla concreta attuazione delle leggi approvate e sulle conseguenze da esse prodotte. A fronte di questi nuovi compiti, i Consigli dovranno, prima di tutto, dotarsi di strumenti informativi nuovi, svincolati dal gioco delle parti maggioranza-opposizione, e dovranno, poi, costruire modi originali per interagire e confrontarsi con gli altri attori delle politiche regionali.

Relativamente al primo aspetto, sono previste le clausole valutative. Rispetto alla seconda esigenza, alcuni Statuti prevedono la diffusione dei risultati delle attività informative.

Per comprendere ciò di cui si sta parlando si prenda in considerazione la situazione vigente nella Regione Toscana. L'art. 45 dello Statuto prevede che una particolare legge sulla normazione disciplini *“l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie”*. Attraverso la clausola valutativa viene attribuito ai soggetti incaricati dell'attuazione, un mandato esplicito di produrre, elaborare ed infine comunicare all'assemblea legislativa le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari degli interventi e per la collettività. Sulla base di ogni relazione ricevuta, gli uffici consiliari elaborano una nota informativa per la Commissione consiliare, rendendo sistematiche ed eventualmente integrando le informazioni in essa contenute¹⁵.

Sempre nella Regione Toscana, inoltre, l'attività di valutazione delle politiche regionali è perseguita anche attraverso la diffusione dei risultati delle attività informative. A tal fine, nel 2006, è stato affidato all'Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana (IRPET) lo svolgimento di una ricerca valutativa sull'attuazione della legge

¹⁴ G. Di Cosimo, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2008.

¹⁵ Affinché tali previsioni abbiano realmente seguito, è previsto che una parte del bilancio del Consiglio sia riservata allo svolgimento di attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti.

regionale 27 luglio 2004, n. 39, contenente norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio.

L'Ufficio di presidenza ha approvato e trasmesso all'IRPET un disegno di ricerca, nel quale erano indicati i quesiti valutativi ai quali l'indagine doveva fornire una risposta. I risultati della ricerca sono stati presentati nel corso di un incontro pubblico, durante il quale i rappresentanti istituzionali dei soggetti coinvolti nell'attuazione della legge hanno discusso sugli elementi messi in evidenza dall'analisi. Per la prima volta si è assistito ad una formale pubblicazione e discussione politico-istituzionale sui risultati di un'indagine valutativa promossa dall'assemblea regionale.

Altra novità assai interessante è rinvenibile nell'articolo 61 dello Statuto dell'Umbria e nell'articolo 45 dello Statuto della Lombardia. In entrambi i casi è prevista l'istituzione di un Comitato paritetico per la valutazione ed il controllo. Si tratta, di un organismo *bipartisan*, che in realtà non esprime giudizi in merito all'attuazione delle leggi o agli effetti delle politiche. La sua è una funzione essenzialmente tecnica e si risolve soprattutto nell'espressione di pareri obbligatori riguardo l'opportunità di inserire clausole valutative all'interno dei progetti di legge in esame alle Commissioni e nella verifica del rispetto sostanziale delle clausole già vigenti.

Diverse sono, invece, le previsioni dell'articolo 25 dello Statuto dell'Abruzzo e dell'articolo 26 dello Statuto della Calabria. In questi due casi le Carte statutarie si limitano a prevedere l'istituzione dell'organo di controllo, rinviando al regolamento consiliare la sua disciplina. Secondo il regolamento consiliare abruzzese l'organismo, deputato a svolgere funzioni di vigilanza, si compone in maniera proporzionale alla consistenza numerica delle forze politiche presenti in Consiglio. L'unico elemento non *partisan*, consiste nel riconoscere la presidenza all'opposizione. Tale Commissione esercita direttamente ed assieme alle Commissioni la funzione di controllo sulla realizzazione del programma e di valutazione sull'attuazione e l'efficacia dei testi¹⁶.

Anche a norma del regolamento del Consiglio della Calabria, il Comitato non ha una composizione paritaria. Tre componenti, tra cui il presidente, sono assegnati alla maggioranza, e i restanti due alla minoranza. In questo caso l'organo esprime esclusivamente pareri alle Commissioni consiliari¹⁷.

In entrambi i casi è evidente il carattere strettamente politico dell'organo che, quindi, ben difficilmente potrà assolvere alla funzione tecnico legislativa per cui è istituito.

Differente sembra la previsione dell'art. 34 dello Statuto delle Marche. Tale disposizione prevede che "*nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione*". Con l.r. n. 14/2003, il Consiglio regionale si è dotato di un organo tecnico denominato Comitato consiliare per la legislazione ed il controllo (art. 15). Esso è composto da tre esperti esterni all'amministrazione regionale, in possesso di elevata esperienza e competenza nelle discipline giuridiche, nelle tecniche di redazione normativa, nella valutazione e controllo degli effetti della legislazione e nei diversi settori di competenza regionale. Gli incarichi hanno la durata di un anno e scadono comunque al termine della legislatura. Quest'ultimo profilo, sembra tradire la natura tecnica dell'organismo, a favore di una connotazione politica, legata alle vicende delle singole legislature¹⁸.

¹⁶ Il riferimento dello Statuto ai "testi" comprende tanto i progetti di legge quanto le proposte di regolamento.

¹⁷ Articolo 26 Regolamento del Consiglio della Calabria.

¹⁸ Tale organismo è definito come Comitato scientifico.

3. Riflessioni

Fare leggi senza preoccuparsi di come queste si applicano e degli effetti che esse producono significa non garantire il risultato.

L'importanza della qualità dell'atto normativo cresce nel momento in cui diviene lo strumento sempre più utilizzato per l'attuazione delle politiche pubbliche.

L'esigenza di valutare l'efficacia dell'azione pubblica coincide con l'esigenza di controllo e trasparenza, come doverosa forma di *accountability*.

La problematica della valutazione assume particolare rilievo a livello regionale.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha profondamente innovato la precedente realtà istituzionale.

La funzione legislativa diventa lo spazio in cui i Consigli regionali sono chiamati ad assumere un ruolo di responsabilità ben più rilevante che in passato. Le assemblee regionali devono farsi interpreti della domanda politica delle popolazioni, delle esigenze dei gruppi sociali ed economici, delle specificità dei contesti territoriali, delle istanze delle autonomie locali. Aumentando la conoscenza e la consapevolezza sull'attuazione e sugli effetti delle politiche regionali si migliora il processo decisionale dell'assemblea legislativa.

Nonostante lo sforzo delle Regioni, tuttavia, ancora molte sono le debolezze che si registrano.

In primo luogo, il controllo non deve concepirsi come ennesimo strumento di lotta politica, ma piuttosto come strumento di miglioramento dell'azione pubblica. Il controllo dell'assemblea deve necessariamente essere *bipartisan*.

Per sviluppare l'attività di controllo, però, oltre alla volontà politica, è essenziale la presenza di uno *staff* qualificato e motivato. Occorre investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche.

Altrettanto importante è la partecipazione alle scelte pubbliche. L'amministrazione italiana, e quindi anche quella regionale, si è sempre distinta per una spiccata autoreferenzialità. Ma forse è finalmente giunto il momento di capire che l'amministrazione lavora per gli altri (cittadini, imprese, etc.) e non per se stessa. Accanto al tradizionale modo di fare le leggi, occorrerà sviluppare sistemi di consultazione con i soggetti direttamente interessati e con tutti coloro che sono titolari di situazioni giuridiche che, pur non direttamente disciplinate dall'intervento normativo, potrebbero essere in qualche modo interessate dallo stesso.

Affinché ciò si realizzi è necessario, prima di tutto un radicale mutamento culturale dell'agire pubblico. Massimo Carli, imputa al "difetto di cultura" la causa principale del mancato seguito degli istituti atti a garantire la buona qualità della normazione¹⁹.

Ma è altresì doveroso predisporre una serie di strumenti finalizzati a presidiare il rispetto degli impegni assunti. Sino ad oggi l'impegno politico delle Regioni a migliorare la qualità della loro regolazione, è affidato per lo più ad un approccio volontaristico. Visti i

¹⁹ M. Carli, *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in www.federalismi.it, 25 luglio 2007.

risultati deludenti, forse sarebbe necessario seguire strade alternative a quelle percorse sino ad ora²⁰.

Parimenti importante, ai fini dell'innescare del circolo virtuoso della produzione normativa, è la garanzia che i dati reperiti siano completi²¹. È fondamentale che a presidio delle informazioni sull'attuazione legislativa e sugli effetti da essa prodotti sia posto un organo imparziale: solo informazioni complete ed imparziali sono in grado di influenzare proficuamente le politiche legislative, indirizzandole verso il soddisfacimento della domanda della comunità regionale, in quanto consentono all'organo rappresentativo di conoscere le istanze della società civile in maniera autonoma rispetto al filtro dell'esecutivo.

Indicativa, di quanto si va sostenendo, è l'esperienza statunitense. Ivi la valutazione è affidata ad organismi dotati di piena legittimazione, poiché si ha consapevolezza che il ruolo assegnato alle strutture di valutazione è molto delicato. Esse si situano in una posizione di difficile equilibrio tra l'organo legislativo e quello esecutivo, con il rischio che il loro lavoro sia utilizzato per meri fini di propaganda politica.

Al fine di evitare di incorrere in tali devianze, sono state individuate chiare modalità, formali ed informali, di legittimazione di tali strutture all'interno del quadro istituzionale, tese ad assicurare la giusta rilevanza alle loro attività, e a conferire loro una reputazione di obiettività e di indipendenza di giudizio. In primo luogo, la loro composizione è di regola *bipartisan* o comunque non *partisan*, ossia vengono in ogni caso previsti meccanismi per bilanciare i rapporti di forza tra gli attori politici. Una seconda garanzia di obiettività discende dalla figura del direttore responsabile della struttura di valutazione. Egli è scelto tra esperti di provata esperienza ed è di fondamentale importanza che il direttore sia riconosciuto, dagli stessi politici, come figura *super partes*, garante della correttezza e del rigore metodologico con cui le valutazioni verranno svolte. Gli organismi di valutazione statunitensi traggono la loro legittimazione anche dall'esterno, attraverso la pubblicazione dell'analisi condotte. I rapporti vengono ampiamente diffusi e sono oggetto

²⁰ In tema di rapporti Stato-Regioni, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 31 del 2006, ha ritenuto che il principio di leale collaborazione impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in sede istituzionale, di tener fede ad un impegno assunto che, rileva in sede di interpretazione della normativa, obbligando l'interprete, in presenza di opzioni interpretative diverse, a scegliere la interpretazione conforme all'accordo sottoscritto. Interessante, è anche la previsione dell'articolo 44 dello Statuto della Toscana secondo cui "*le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità delle fonti normative (...) sono dichiarate improcedibili dal presidente del Consiglio, d'intesa con l'Ufficio di presidenza*". Più circoscritta è la previsione dell'articolo 37 dello Statuto pugliese che affida al regolamento consiliare il compito di disciplinare "*l'improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi*".

²¹ Un ausilio al reperimento dei dati potrebbe venire dall'esame del contenzioso pubblico. I giudizi in cui è parte la P.A. costituiscono un importante elemento di valutazione per individuare gli aspetti patologici dell'applicazione delle norme. Se la norma non è correttamente formulata oppure è irragionevole perché non è stata fatta dal legislatore un'adeguata ponderazione degli interessi, ciò non potrà non emergere dall'analisi delle azioni giudiziarie proposte. Il ricorso alla tutela giudiziaria, inoltre, può essere anche sintomatico di esigenze e bisogni a cui il legislatore non ha voluto o potuto dare risposta. Se alla P.A. viene contestata l'illegittimità dell'applicazione di una norma significa che il suo operato non è rispondente ai bisogni espressi. Vi è chi propone, quindi, di esaminare ed elaborare i dati che emergono dalle controversie giudiziarie, anche attraverso un potenziamento dei supporti informatici, al fine di avere una visione d'insieme dell'attività dell'Avvocatura dello Stato, sia per gli affari contenziosi che consultivi. A tale fase dovrebbe, poi, seguire la creazione di sinergie tra l'Avvocatura dello Stato e gli uffici legislativi ministeriali e regionali. M. Bachetti, *Rapporto tra gestione del contenzioso e tecnica legislativa nei parametri dell'analisi economica*, in www.covalori.net.

di un vivace dibattito tanto a livello scientifico-istituzionale che nella società civile. Ciò, da una parte costituisce un forte incentivo per gli uffici a condurre analisi serie e rigorose, e dall'altra induce i politici a non sottovalutare il contenuto di tali analisi, pena la perdita del consenso degli elettori.

Tornando all'esperienza regionale italiana, si può concludere rilevando che la strada da percorrere è ancora lunga e irta di difficoltà, ma quel che conta è la decisione di iniziare questo nuovo cammino.

Finché il legislatore continua a fare proclami senza che vi sia una reale volontà di attuare le leggi, ogni discorso è e rimarrà pura teoria.