

Master in Analisi delle Politiche Pubbliche

COREP – Corso Trento 13, 10128 Torino
Tel. 011.1974 24 38 – Fax 011.1974 24 19
E-mail: mapp@corep.it

9ª edizione: 2009-2010

Tesi di Master

Marco Fasiolo

Strategia d'accompagnamento alla costituzione del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche del Consiglio regionale del Piemonte

Sottoposta a:

Dott. Fabrizio d'Alonzo
Responsabile Unità Organizzativa Qualità della normazione e valutazione delle politiche pubbliche
Staff Direzione Processo Legislativo
Consiglio regionale del Piemonte
Palazzo Lascaris
Via Alfieri 15 – 10121 Torino
Tel. 011 5757111

Tutor interno:
Dott. Marco Sisti

Torino, 29 novembre 2010

INDICE

Sintesi.....	2
--------------	---

INTRODUZIONE.....	3
--------------------------	----------

Capitolo 1

I DISPOSITIVI DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEL PROCESSO LEGISLATIVO

1.1 Quale valutazione in Consiglio regionale del Piemonte.....	7
----------------------------------------------------------------	---

1.2 Gli strumenti per innescare processi di valutazione delle politiche.....	8
------------------------------------------------------------------------------	---

1.3 L' <i>iter</i> della clausola valutativa.....	10
---------------------------------------------------	----

1.4 L' <i>iter</i> della missione valutativa.....	13
---------------------------------------------------	----

1.5 Ricognizione degli strumenti di controllo e valutazione.....	14
------------------------------------------------------------------	----

Capitolo 2

L'ESPERIENZA DEI COMITATI DELL'UMBRIA E DEL FRIULI V. G.

2.1 Il <i>Comitato per la Legislazione</i> del Consiglio regionale dell'Umbria.....	15
-------------------------------------------------------------------------------------	----

2.2 Il <i>Comitato per la Legislazione, il controllo e la valutazione</i> del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia.....	18
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Capitolo 3

L'ORBITA FUNZIONALE DEL COMITATO

3.1 Il Comitato e il sistema di valutazione delle politiche regionali.....	21
----------------------------------------------------------------------------	----

3.2 Gli attori e le loro caratteristiche.....	23
-----------------------------------------------	----

Conclusioni.....	28
-------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA.....	31
-------------------	----

APPENDICE: Clausole valutative (legislazione vigente).....	32
------------------------------------------------------------	----

Sintesi

Il nuovo Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte, approvato durante la VIII legislatura, ha previsto l'inserimento di un intero Capo (il VI) concernente la "qualità della normazione", introducendo misure volte al controllo sull'attuazione delle leggi e delle politiche regionali. Inoltre, è stata prevista l'istituzione di un *Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche* con funzioni aderenti al controllo e alla valutazione delle politiche.

Il Comitato ha la necessità di trovare una "collocazione funzionale" all'interno dei lavori consiliari, in ottemperanza agli *artt. 45 e 46 del Regolamento*. Il compito è di aiutare le strutture tecniche, che dovranno assistere i lavori del Comitato, nell'elaborazione di alcuni primi prodotti che consentano allo stesso Comitato di avviare una riflessione sulla propria missione istituzionale e sulle concrete attività da svolgere.

Inizialmente, ho circoscritto il concetto di *valutazione* e quale spazio ha nei Consigli regionali, raccontando il ruolo del progetto CAPIRe nella definizione di nuovi approcci al controllo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Dopodiché, ho fornito un piano di accompagnamento alla costituzione del nuovo organismo, articolandolo attraverso tre passaggi:

Nel *primo passaggio* ho descritto in profondità "strumenti" e meccanismi fin qui utilizzati dal Consiglio regionale per promuovere attività di valutazione. Ho inoltre simulato l'*iter* di una clausola valutativa e di una missione valutativa dalla loro formulazione fino al ritorno informativo, immaginando quale ruolo il Comitato potrà avere in questo delicato passaggio. In questo caso, la mia frequenza quotidiana presso la Direzione processo legislativo del Consiglio regionale del Piemonte e lo stretto rapporto con i tutor e i funzionari del Consiglio, mi hanno consentito di comprendere i limiti imposti dal Regolamento, il ruolo preminente delle Commissioni e lo "spazio" a disposizione del Comitato per assolvere le funzioni di controllo e valutazione. Infine, ho compiuto una ricognizione di tutte le 37 clausole valutative (e 1 missione valutativa) finora inserite nei testi di legge vigenti, rilevandone le peculiarità.

Nel *secondo passaggio* ho svolto un'analisi comparativa con organismi consiliari con compiti simili, istituiti negli ultimi anni presso le assemblee regionali di Umbria e Friuli Venezia Giulia. Mi sono inizialmente concentrato nell'analisi della normativa di riferimento (Statuti e Regolamenti), cogliendo le differenti attribuzioni affidate ai Comitati, poi ho effettuato due diverse interviste telefoniche ai funzionari responsabili dell'area tecnica dei rispettivi Comitati. In questo modo ho colto il *modus operandi*, le differenze operative e le maggiori criticità incontrate negli anni di esperienza maturata. Un punto di debolezza rilevato, comune a entrambi, è quello concernente i ritorni informativi e alla non ancora "fluida" trasmissione di dati tra il Consiglio e la Giunta.

Nel *terzo passaggio* ho disegnato un quadro dei soggetti che in Piemonte si occupa di analisi e valutazione d'interventi regionali. Partendo da dei criteri di scelta, ho selezionato determinati attori che secondo me rappresentano l'*habitat* funzionale del Comitato e della sua struttura tecnica. Ho quindi intervistato dei "testimoni privilegiati" delle strutture individuate (Nuval, Ires e alcuni Osservatori regionali) cogliendo le potenziali sinergie tra questi e il Comitato. Ho quindi descritto le capacità precipue di ciascun attore, con riferimento alla valutazione delle politiche pubbliche, inserendoli in un contesto nel quale ognuno ha rapporti di prossimità con gli altri soggetti. L'obiettivo è stato di comprendere quali sono gli attori già in grado di fornire informazioni, dati, esperienze e, più in generale, competenze tecniche utili allo svolgimento di studi e ricerche sulle politiche implementate dalla Regione.

In conclusione, ho ipotizzato il ruolo assunto dal Comitato nella valutazione delle politiche in sinergia con gli attori del panorama valutativo. Quest'ultima parte rappresenta lo spunto critico volto a delineare la *mission* del Comitato nei prossimi anni.

I miei ringraziamenti vanno a tutti coloro che mi hanno dedicato tempo e pazienza. In particolare desidero ringraziare i miei tutor, Fabrizio d'Alonzo e Andrea Stroschio, e coloro che hanno permesso la realizzazione del mio lavoro: dott. Davide Barella, dott. Igor Benati, dott.ssa Rita Di Marzo, dott. Mauro Durando, dott.ssa Mariarita Francesconi, dott.ssa Federica Laudisa, dott. Stefano Piperno, dott. Marco Sartoni.

Un particolare ringraziamento a Marco Sisti per il suo prezioso supporto.

INTRODUZIONE

Il Consiglio regionale del Piemonte, nel corso della VIII legislatura, ha approvato¹ un nuovo *Regolamento interno* con l'inserimento di un intero Capo (il VI) concernente la "qualità della normazione" e, nello specifico, di due articoli (45 e 46) che prevedono misure volte al *controllo sull'attuazione delle leggi e delle politiche regionali*, e la *costituzione di un Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche*.

Come vedremo, si tratta di una novità normativa rilevante che pone l'assemblea del Piemonte all'avanguardia, a livello nazionale, nel processo di rafforzamento della funzione di controllo consiliare. Il Capo VI del Regolamento dà applicazione ai principi espressi all'articolo 71 dello Statuto della Regione Piemonte (*Verifica dell'efficacia delle leggi regionali e dei rendimenti dell'attività amministrativa*), che al primo comma recita: "*Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispose gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti*".

Idee e proposte di progetto *CAPIRE*.

Queste innovazioni istituzionali sono il frutto di una lunga riflessione svolta nell'ambito di un progetto interregionale denominato *CAPIRE*². Tale progetto nasce nel 2002, all'indomani delle riforme costituzionali del periodo 1999-2001, su iniziativa delle Assemblee legislative di Piemonte, Emilia Romagna, Lombardia e Toscana in collaborazione con l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP). Lo scopo fondamentale del progetto consiste nel dare maggiore efficacia alla funzione di controllo delle Assemblee regionali, mediante l'adozione di nuovi strumenti legislativi e organizzativi. Ma di quale *controllo* si parla esattamente?

La funzione di controllo abitualmente esercitata dalle Assemblee regionali nei confronti dell'Esecutivo è stata quella tipica del sindacato ispettivo³, che solitamente si avvale di tre strumenti principali:

- 1) *interrogazioni*, generalmente sono sollecitazioni rivolte alla Giunta per avere informazioni o spiegazioni sull'attività dell'Amministrazione regionale;
- 2) *interpellanze*, generalmente consiste nella domanda rivolta alla Giunta per conoscere i motivi della sua condotta su determinati problemi o sollecitare spiegazioni circa specifici atti amministrativi;
- 3) *inchieste consiliari*, generalmente è costituita una Commissione speciale finalizzata a conoscere specifiche attività della Giunta.

Gli strumenti del sindacato ispettivo sono indispensabili e sono parte della normale dialettica democratica tra Esecutivo, maggioranza e opposizione. Tuttavia, questi strumenti si

¹Deliberazione C. R. n. 269-33786 del 24 luglio 2009

²Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali

³ Sono atti che permettono alle Assemblee di esercitare le proprie funzioni di controllo sull'attività dell'Esecutivo. Gli strumenti tipici del sindacato ispettivo sono parte della normale dialettica democratica tra Esecutivo, maggioranza e opposizione.

rivelano non adeguati per indagare in profondità i risultati delle politiche pubbliche adottate dalla Regione.

L'obiettivo del sindacato ispettivo è di analizzare l'operato dell'Esecutivo, al fine di mettere in discussione (più o meno implicitamente criticare) l'adozione di particolari atti. L'idea è di "inchiodare" la Giunta o il singolo assessore alle proprie responsabilità rispetto a scelte molto specifiche: come, ad esempio, la nomina di un direttore, l'approvazione di un bando, l'affidamento di un incarico. Alla richiesta d'informazioni attraverso interrogazioni e interpellanze si sovrappone una finalità "dimostrativa", che spesso supera quella puramente conoscitiva.

Nella pratica operativa gli eletti usano questi strumenti più per lanciare messaggi alla *constituency*⁴ di riferimento, agli esponenti dello stesso Esecutivo o ai colleghi consiglieri, che per comprendere se una determinata politica abbia avuto o no successo nell'affrontare un certo problema collettivo.

Il Progetto CAPIRe⁵ ha approfondito l'idea di controllo assembleare, cercando di andare oltre la nozione di sindacato ispettivo e individuando nuovi strumenti in grado di rispondere a bisogni conoscitivi complessi sul funzionamento degli interventi pubblici. Nell'accezione adottata nell'ambito di CAPIRe, "controllare" assume il duplice significato di:

- verificare in che modo le leggi regionali sono state attuate, per capire e identificare le eventuali carenze e le possibili deviazioni dal percorso prestabilito (controllo sull'attuazione delle leggi);
- comprendere se e in quale misura le politiche realizzate, in applicazione delle leggi regionali, siano state efficaci, ossia capaci di incidere sul problema che le aveva motivate (valutazione degli effetti delle politiche regionali).

Nei primi anni di vita, il progetto ha promosso una serie di attività volte *a stimolare il dibattito intorno all'introduzione di chiari riferimenti al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche negli atti fondamentali delle Regioni: Statuti e Regolamenti interni*. Inoltre, si è lavorato per modificare al margine la prassi legislativa corrente al fine di introdurre previsioni normative che costituissero i presupposti per lo svolgimento di attività di controllo e valutazione. Come risultato di tale lavoro, dal 2002 a oggi, in diverse leggi regionali sono stati inseriti specifici articoli - *clausole valutative* - che richiedono al soggetto attuatore particolari informazioni sulle politiche promosse.

In seno a CAPIRe è maturata anche la convinzione che per favorire l'attivazione dei processi informativi innescati dalle clausole valutative, o da altri eventuali istituti utilizzabili dai Consigli (come le missioni valutative), sia utile prevedere la costituzione di un organismo consiliare *ad hoc*. Il Consiglio regionale del Piemonte ha fatto propria questa convinzione, dando vita al *Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche*.

⁴ Gruppo politico e sociale di riferimento

⁵ Grazie al coinvolgimento e il sostegno della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome*.

Il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche (d'ora in avanti Comitato), oltre ad avere il compito di contribuire al miglioramento della qualità della produzione legislativa, in termini di omogeneità, chiarezza, semplicità e proprietà della formulazione, assume un ruolo centrale nella funzione di controllo descritta. Il Comitato, infatti, ha il compito di verificare e garantire il rispetto degli obblighi informativi, nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni, dalle clausole valutative e di promuovere altre iniziative di varia natura volte ad alimentare il processo di valutazione delle politiche regionali.

La caratteristica fondamentale del Comitato è di essere composto in egual misura da Consiglieri (sei in tutto) espressione della maggioranza e della minoranza politica in Consiglio⁶. La scelta di creare il Comitato paritetico, nel quale trovano posto i Presidenti e i Vice Presidenti delle sei commissioni competenti per materia, è determinata dalla volontà di affidare l'attività di controllo a una guida autorevole e *non partisan* per costruzione. Dietro vi è il riconoscimento esplicito che la produzione di evidenza empirica sulle politiche è un bene comune, che deve essere tutelato da possibili strumentalizzazioni di parte.

Al Comitato spetta dunque il ruolo di garante e facilitatore dell'esercizio della funzione di controllo e valutazione. Tuttavia il Comitato non è il destinatario dei ritorni informativi elaborati dai soggetti attuatori delle leggi. I destinatari sono (e restano) il Consiglio regionale e le singole Commissioni che hanno il compito di assumere decisioni di merito sulle politiche.

L'obiettivo del lavoro: un aiuto alla costituzione del Comitato.

Questo lavoro di stage è iniziato a Maggio 2010, quando il Comitato doveva ancora essere ufficialmente costituito⁷. Rappresentando una novità assoluta, senza precedenti, nella storia dell'assemblea regionale, il Comitato dovrà inizialmente trovare una "collocazione funzionale" all'interno dei lavori consiliari, in ottemperanza gli *artt. 45 e 46 del Regolamento*. Il compito che mi è stato assegnato è di aiutare le strutture tecniche, che dovranno assistere i lavori del Comitato, nell'elaborazione di alcuni primi prodotti che permettano allo stesso Comitato di avviare una riflessione sulla propria missione istituzionale e sulle concrete attività da svolgere. Di seguito elenco le esigenze conoscitive poste alla base del mio lavoro.

1. In primo luogo, il Comitato avrà probabilmente la necessità di conoscere quali meccanismi sono stati fin qui utilizzati dal Consiglio regionale per promuovere attività di valutazione. L'Assemblea del Piemonte ha fatto largo uso in passato di *clausole valutative*. Questa parte del lavoro consentirà al Comitato di osservare l'evoluzione nel tempo di questo innovativo strumento normativo. Una parte dell'analisi sarà rivolta a studiare ciò che accade dopo l'approvazione delle clausole valutative, in altre parole si esaminerà quale ritorno informativo è stato prodotto dalle clausole già inserite nelle leggi regionali attualmente in vigore.

⁶ L'idea del Comitato paritetico è mutuata dal modello esistente presso la Camera dei Deputati (*Comitato per la Legislazione*) che garantisce la qualità della normazione, senza avere compiti riguardanti il controllo e la valutazione.

⁷ Il Comitato è stato costituito ufficialmente il 10 settembre 2010.

2. In secondo luogo, abbiamo ipotizzato che il Comitato possa aver bisogno di comprendere il *modus operandi* di organismi consiliari con compiti simili, istituiti negli ultimi anni presso altre assemblee regionali. A questo fine è stata svolta un'analisi comparativa delle esperienze maturate in Umbria e in Friuli Venezia Giulia, al fine di cogliere i punti di forza e le maggiori criticità incontrate.
3. Infine, il nuovo organismo dovrà disporre di un quadro esaustivo dei soggetti che in Piemonte si occupano di analisi e valutazione di interventi regionali. L'obiettivo è comprendere quali sono gli attori già in grado di fornire informazioni, dati, esperienze e, più in generale, competenze tecniche utili allo svolgimento di studi e ricerche sulle politiche implementate dalla Regione. A tal fine è stata ricostruita per i membri del Comitato una mappa degli attori impegnati in attività di valutazione, indagando *chi fa che cosa* e indicando le possibili sinergie.

Struttura del Rapporto.

Questo documento sintetizza i risultati del lavoro condotto nei sei mesi di stage presso la struttura consiliare. Il primo capitolo affronta il tema delle clausole e delle missioni valutative e giunge, attraverso l'interpretazione degli articoli 45 e 46 del Regolamento interno, alla formulazione di alcune ipotesi sul ruolo del Comitato rispetto all'impiego di questi due strumenti.

Il secondo capitolo è dedicato alla descrizione delle regole di funzionamento e delle attività di Comitati paritetici presenti nelle assemblee regionali dell'Umbria e del Friuli Venezia Giulia.

Il terzo capitolo è dedicato alla ricostruzione del panorama valutativo piemontese e si sofferma in particolare sul contributo che alcuni soggetti - il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Piemonte, l'IRES-Piemonte e l'insieme degli osservatori regionali - offrono, o potrebbero offrire, alla valutazione delle politiche promossa dal Comitato stesso.

Infine, vengono proposte alcune riflessioni conclusive.

1 I DISPOSITIVI DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEL PROCESSO LEGISLATIVO.

Nel seguente capitolo descrivo cosa s'intende col termine "valutazione" e il modo col quale è declinato nelle assemblee legislative. Poi, attraverso l'analisi dei dispositivi individuati dal Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte per esercitare le funzioni di controllo e valutazione, descrivo il "ciclo di vita" di una clausola valutativa e di una missione valutativa, dalla loro progettazione fino al ritorno informativo, collocando il Comitato nelle diverse fasi del processo.

1.1 Quale valutazione in Consiglio regionale del Piemonte.

Il Consiglio regionale del Piemonte, insieme ai Consigli della *Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regioni*, ha assunto dieci impegni formali finalizzati a consolidare le attività di controllo. Questi dieci impegni sono elencati nella *Carta di Matera*⁸ e rappresentano una rotta di cambiamento che le Assemblee legislative intendono perseguire fissando obiettivi raggiungibili nel medio periodo. Sulla *Carta di Matera* sono riportati i principi ai quali i Consigli regionali dovrebbero ispirarsi nello svolgimento delle funzioni di controllo. Il terzo punto della Carta fa riferimento a due approcci analitici da esercitare solo dopo solo dopo l'approvazione di un testo di legge (*ex post*):

- *l'analisi d'implementazione,*
- *la valutazione degli effetti.*

Questi procedimenti – complementari alle altre attività di controllo praticate dall'Assemblee – rappresentano un'estensione della funzione di controllo finora praticata.

L'analisi d'implementazione (o controllo sull'attuazione) nasce dalla consapevolezza che i processi attuativi delle politiche pubbliche sono spesso imprevedibili, rischiando di compromettere la traduzione dell'impianto normativo in servizi e attività concrete. La finalità di questo tipo di analisi è quindi individuare le criticità e consentire uno scorrevole passaggio dal dettato legislativo alla pratica amministrativa.

Nello specifico, l'analisi dei processi d'implementazione ha lo scopo di apprendere *come, perché, in quali contesti e grazie all'azione di quali attori*⁹ alcuni meccanismi procedono nel modo desiderato e altri invece no. Lo studio dei processi passa inevitabilmente attraverso un giudizio comparativo, che confronta come le cose si sono svolte con una serie d'ipotesi di come le cose avrebbero dovuto svolgersi.

⁸I. Dare una risposta concreta all'esigenza di *accountability* democratica; II. Generare conoscenza condivisa sul funzionamento e i risultati delle politiche adottate, perseguendo una logica *non partisan*; III. Promuovere meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche; IV. Destinare tempo e risorse certe alle attività di controllo e valutazione; V. Garantire l'esistenza e potenziare il ruolo di strutture tecniche altamente specializzate nel fornire assistenza al controllo e alla valutazione; VI. Investire nella formazione di una nuova figura professionale che abbia competenze adeguate all'analisi e nella valutazione delle politiche pubbliche; VII. Gestire i processi informativi e mantenere alta l'attenzione sui loro esiti; VIII. Migliorare le capacità di interlocuzione e di dialogo con l'esecutivo; IX. Divulgare gli esiti del controllo e della valutazione, sia all'interno che all'esterno dell'Assemblea; X. Allargare i processi decisionali e creare occasioni di partecipazione.

⁹ A. Martini e M. Sisti (2007)

Le difficoltà maggiori di quest’approccio risiedono nel reperimento di una documentazione empirica credibile e dettagliata, che deriva principalmente da metodi d’indagine qualitativa (soprattutto interviste). Una volta rilevato che la politica è stata implementata nel modo previsto, vi è la necessità di *apprendere*. In altre parole, si cerca di orientare il disegno delle politiche future verso forme d’intervento risultate più efficaci nel passato.

La valutazione degli effetti, invece, mira a comprendere i “meriti” – o demeriti – delle politiche pubbliche implementate. Ossia, se specifici modelli d’intervento - adottati attraverso provvedimenti legislativi – siano stati efficaci nell’affrontare i problemi che ne motivavano l’esistenza. Nel fare ciò, occorre identificare quei cambiamenti che si sarebbero verificati indipendentemente dall’attuazione della politica pubblica. Questo tipo di approccio, definito “controfattuale”, tenta di ricostruire ciò che sarebbe accaduto ai beneficiari della politica pubblica *se non lo fossero stati*. In sostanza, si simula il *non trattamento* dei beneficiari.

Figura 1 - Il processo valutativo delle politiche pubbliche



1.2 Gli strumenti per innescare processi di valutazione delle politiche.

Il Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte prevede due strade per giungere all’attivazione di processi di controllo sull’attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche. La prima strada - rappresentata dalla clausola valutativa - passa dall’approvazione di un nuovo atto normativo e s’inserisce dunque nell’ordinario *iter* legislativo. La seconda strada - rappresentata dalla missione valutativa – non richiede l’adozione di alcuna norma di legge e si configura come un percorso del tutto originale.

LE CLAUSOLE VALUTATIVE

Le *clausole valutative* sono articoli di legge che incaricano l’Esecutivo a raccogliere, elaborare e presentare all’organo legislativo un elenco d’informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero aiutare il Consiglio regionale a conoscere le modalità di attuazione

della legge regionale e le conseguenze per i destinatari della politica. L'articolo 45 del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte prefigura l'impiego di clausole valutative e indica che siano le Commissioni, *insieme* al Comitato, ad esercitare le funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo. L'uso dell'avverbio *insieme* suggerisce la necessità di una collaborazione tra le Commissioni e il Comitato, sia nella fase di redazione delle clausole, sia in quella di valorizzazione e utilizzo delle informazioni inviate dai soggetti attuatori in risposta alle stesse clausole.

Art. 45 del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte

[...]le Commissioni, insieme al Comitato[...]esercitano funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, [...] sugli effetti prodotti dalle politiche attivate dalle leggi regionali[...], al tal fine vengono eventualmente inserite nelle leggi regionali più rilevanti clausole valutative che dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e di valutazione devono essere svolte indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.

La clausola valutativa permette di seguire l'evolversi nel tempo di una politica pubblica, fino alla sua successiva modifica o abrogazione. Inoltre, la trasmissione di sistematiche informazioni consente all'organo legislativo di adempiere la funzione di controllo e valutazione.

In altre parole, le clausole valutative introducono una forma di controllo scandita temporalmente e sistematica nelle informazioni che richiede. In più, arricchisce la prerogativa conferita ai Consiglieri regionali di accedere a documenti, informazioni e dati connessi all'attività della Regione¹⁰.

Tuttavia, le clausole valutative sono da utilizzare con parsimonia perché non tutti i testi di legge sono adatti a contenere una clausola, ma solo quelli di notevole importanza o idonei a "ospitare" un articolo che inneschi un processo conoscitivo. Nella prassi, spesso si attribuiscono alle clausole obiettivi troppo ambiziosi; oppure vengono formulate clausole che non tengono conto della logica della *policy* e delle finalità che persegue, compromettendo la possibilità di conoscere ciò che davvero serve.

COSA DOVREBBE CONTENERE UNA "BUONA" CLAUSOLA VALUTATIVA?

Il Regolamento interno del Consiglio regionale dell'Umbria contiene diversi articoli concernenti l'attività di valutazione. Tra questi, vi è l'articolo 42 che offre una definizione estesa delle clausole valutative. Poiché tale definizione - presentata sotto - è comune nella sostanza a tutte le assemblee regionali, è questa che prenderemo a riferimento nel resto del documento.

Art. 42 Regolamento interno Consiglio regionale dell'Umbria - Clausole valutative

1. Le clausole valutative consistono in disposizioni inserite nei progetti di legge con cui vengono definiti tempi, modalità e procedure con le quali i soggetti individuati sono obbligati a trasmettere le informazioni necessarie all'esercizio della funzione di controllo sull'attuazione della legge ed alla verifica degli effetti che la medesima legge produce o ha prodotto nella società regionale.

2. Ogni clausola valutativa contiene:

- a) l'individuazione dei soggetti che hanno l'onere di produrre le informazioni;*
- b) le informazioni necessarie a soddisfare le esigenze conoscitive;*
- c) l'indicazione delle modalità e dei tempi previsti per la trasmissione delle informazioni;*
- d) la eventuale previsione di adeguate risorse per l'esercizio dell'attività di controllo e di valutazione.*

3. Le informazioni prodotte in attuazione delle clausole valutative sono esaminate dalla struttura operante all'interno del processo legislativo e sono presentate alla Commissione competente per la valutazione.

¹⁰ Art. 19 dello Statuto della Regione Piemonte: "Diritto di accesso dei Consiglieri regionali"

In linea di massima, una clausola valutativa dovrebbe rispettare alcune disposizioni:

Innanzitutto, deve indicare chiaramente ciò che l'Assemblea intende conoscere e quali informazioni dovranno essere prodotte. In pratica, si tratta d'identificare gli elementi di maggiore importanza che consentano al legislatore di farsi un'opinione della politica implementata.

- In secondo luogo, deve individuare i soggetti istituzionali responsabili del processo informativo che dovranno produrre le informazioni richieste. In teoria, si devono circoscrivere fonti e soggetti in grado di promuovere l'attività di raccolta e analisi delle informazioni.
- In terzo luogo, è importante che siano indicati i tempi per l'elaborazione e la presentazione delle relazioni al Consiglio regionale. Il legislatore che intenda ricevere dati plausibili deve considerare la natura della politica analizzata e i tempi necessari per l'elaborazione dei ritorni informativi.
- In quarto luogo, sarebbe opportuno indicare lo stanziamento di risorse finanziarie per la realizzazione delle attività di valutazione, poiché la produzione d'informazioni sulle politiche è un'attività dispendiosa.
- Infine, deve prevedere momenti di divulgazione dei risultati della valutazione, di modo che il ritorno informativo esca dalle "stanze" degli apparati amministrativi.

LE MISSIONI VALUTATIVE

Un altro strumento previsto dal Regolamento è la missione valutativa. Al Comitato è affidato il compito di promuovere l'impiego di questo strumento. La missione valutativa consiste quindi in un'indagine volta a studiare fenomeni o aree disciplinari che il legislatore desidera conoscere in profondità. Le missioni valutative, a differenza delle clausole, non sono inserite nei testi di legge e non hanno una cadenza regolare, ma hanno ugualmente origine dalle esigenze conoscitive del Consiglio regionale.

Art. 46 comma 2 del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte

Il Comitato promuove l'effettuazione di missioni valutative, nonché di iniziative inerenti lo studio e la divulgazione della valutazione delle politiche e degli strumenti di qualità normativa.

Ciò che solitamente contraddistingue la missione valutativa nella prassi – ma in alcune regioni tale prassi è stata anche cristallizzata all'interno di norme regolamentari – è il fatto di affidare l'incarico di presiederne lo svolgimento a due consiglieri regionali, uno appartenente alla maggioranza e l'altro alla minoranza¹¹.

1.3 L'iter della clausola valutativa.

La proposta d'inserimento di una clausola valutativa in un progetto di legge spetta naturalmente a tutti i soggetti che hanno iniziativa legislativa. Citando solo i casi più frequenti, può contenere una clausola valutativa un disegno di legge della Giunta regionale; una proposta elaborata dai Consiglieri; un emendamento avanzato durante l'approvazione del testo in Aula.

La novità rappresentata nel Regolamento interno del Consiglio regionale è la particolare attenzione riservata alla formulazione della clausola rispetto ad altri articoli di legge, che Riconosce alle Commissioni la facoltà d'interpellare il Comitato qualora desiderino avere un parere in merito.

¹¹ Art. 150 comma 2 lettera d), Regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli V.G.

Art. 46 comma 3 del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte

Il Comitato, su richiesta delle Commissioni inoltre:

- a) *esprime, entro quindici giorni dalla richiesta, pareri in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge;*
- b) *verifica il rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni previsti da clausole valutative e cura la realizzazione degli eventuali documenti di analisi delle relazioni ad esse conseguenti.*

Se intendiamo letteralmente l'Art. 46 del Regolamento, il Comitato avrebbe possibilità d'intervenire nell'*iter* legislativo solo se le singole Commissioni ne facciano richiesta.

Naturalmente, al di là delle formulazioni letterali, sarebbe auspicabile che la prassi permetta al Comitato di svolgere appieno il suo ruolo di promotore e garante della qualità normativa e della valutazione delle politiche: dunque che possa esser coinvolto nella funzione di controllo e valutazione delle politiche, mettendo a disposizione del Consiglio e delle Commissioni le proprie risorse cognitive.

Di seguito, propongo una simulazione dell'*iter* dalla clausola valutativa, scandendo il processo in tre fasi e immaginando quale ruolo potrebbe avere il Comitato:

FASE 1: ELABORAZIONE DELLA CLAUSOLA.

La proposta di legge, o il disegno di legge, che giunge in Consiglio, sono presentati e discussi nelle Commissioni. La clausola valutativa può già esser presente nel testo o, eventualmente, esservi inserita. Fino ad oggi, l'inserimento delle clausole valutative nei testi di legge non ha seguito una prassi consolidata: molte sono state inserite direttamente nei disegni di legge, altre sono state inserite in Commissione su proposta dei Consiglieri regionali.

Come già accennato, l'instaurarsi di prassi che consentano al Comitato di essere interpellato dalle Commissioni e fornire un parere in grado di supportare fattivamente il lavoro di Commissione non solo a livello formale, faciliterebbe tale il processo.

Le Commissioni hanno inoltre facoltà, prevista nel Regolamento¹², di sentire gli *stakeholders*, ossia rappresentanti e dirigenti degli Enti locali, dei sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le istituzioni scientifiche e culturali e gli altri organismi sociali.

Nel corso delle consultazioni, i consiglieri possono chiedere chiarimenti e, in generale, trarre informazioni. Sarebbe auspicabile in questo caso prevedere momenti di confronto con il Comitato, ove le Commissioni lo ritengano opportuno, finalizzate all'inserimento o meno di clausole valutative e alla definizione dei suoi elementi, tenendo conto delle attese dei beneficiari della politica pubblica.

Infine, nell'elaborazione di una clausola si dovrebbe sempre tenere conto a chi è demandata l'esecuzione, valutando la reale possibilità di rispondere ai quesiti contenuti e senza avere la pretesa di ricevere informazioni impossibili da ricavare.

¹² Art. 41 del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte.

FASE 2: ESECUZIONE DEL MANDATO INFORMATIVO.

Una volta elaborata la clausola, e la legge approvata dall'Assemblea, la Giunta regionale assume l'onere informativo, ossia diventa il "soggetto attuatore". È in questa fase che bisogna dare realizzazione alle prescrizioni della clausola valutativa.

Le singole Direzioni di Giunta, secondo la materia della politica, prendono in carico la clausola con la responsabilità di presentare le informazioni richieste entro i tempi prestabiliti.

Questo passaggio non prevede l'intervento né del Consiglio né delle Commissioni; tuttavia, il Comitato, sempre su richiesta delle Commissioni, potrebbe chiedere conto alla Giunta dello svolgimento dei lavori d'analisi. Sarebbe utile che tale attività avvenisse non solo in conclusione del mandato informativo, ma *in itinere* (es. Direzione che prende in carico l'onere informativo, soggetti interpellati, principali criticità, ecc.).

L'intento è rendere lo scambio d'informazioni tra il Consiglio e la Giunta più "fluida", così da creare le condizioni per migliorare, eventualmente, le politiche o correggere quelle già esistenti.

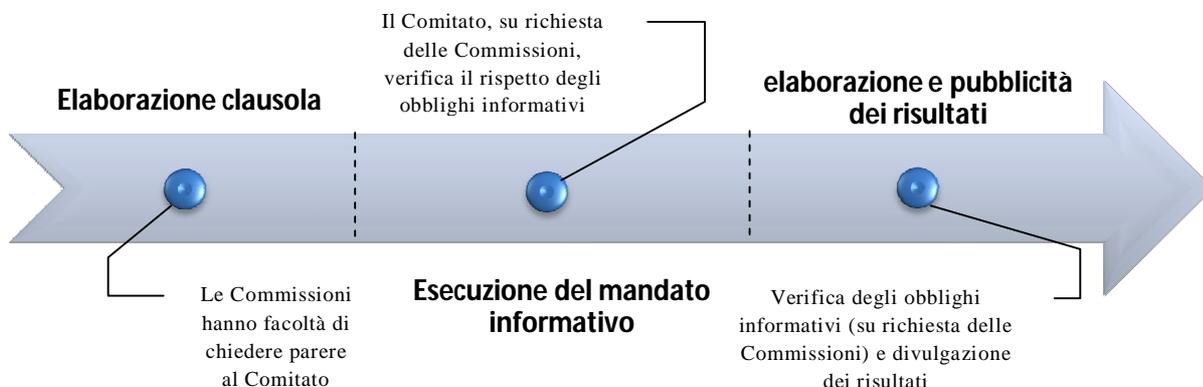
FASE 3: ELABORAZIONE E PUBBLICITÀ DEI RISULTATI.

Una volta che il ritorno informativo giunge in Consiglio, ha inizio l'ultima fase. La prassi vuole che le relazioni di ritorno siano trasmesse alle Commissioni competenti che, eventualmente, avviano una discussione sul merito. Le Commissioni, in questo caso, possono avvalersi del Comitato per verificare il rispetto degli obblighi informativi o curare la realizzazione di (eventuali) documenti di analisi delle relazioni di ritorno.

Nel caso gli obblighi informativi fossero disattesi (tempistiche non rispettate, dati incompleti, ecc.) il Comitato dovrebbe poter chiedere le motivazioni di tali mancanze, consentendo d'avere conoscenza approfondita delle difficoltà incontrate dal soggetto attuatore.

L'eventuale realizzazione di documenti d'analisi, curata dalla struttura tecnica del Comitato, dovrebbe da una parte rendere fruibili i dati contenuti nelle relazioni di ritorno, dall'altra consentire la divulgazione e la discussione in Consiglio regionale delle informazioni ricevute.

Figura 2 Il ciclo di vita della clausola valutativa



1.4 L'iter della missione valutativa.

La missione valutativa è uno strumento adottato dai Consigli regionali per valutare l'attuazione e gli effetti delle politiche pubbliche. In una missione l'esigenza conoscitiva è soddisfatta attraverso uno studio, senza legarsi a un testo di legge come accade per la clausola valutativa.

Il Consiglio regionale del Piemonte ha finora commissionato una missione valutativa¹³, promossa durante la VIII legislatura. Data la limitata esperienza nell'utilizzo di questo strumento, e la mancanza di una prassi consolidata, propongo una simulazione scandita in tre differenti fasi e suggerisco alcuni spunti operativi per il Comitato:

FASE 1: PROPOSTA.

In questa prima fase il Comitato, in virtù dei compiti affidatigli dal Regolamento¹⁴, potrebbe invitare ciascuna Commissione a indicare un ambito specifico da esplorare attraverso missione valutativa.

Le Commissioni (o chi per loro), dovrebbero esprimere oggetti specifici di ricerca (es. politiche abitative in Piemonte; lo stato di attuazione delle politiche per la formazione lavoro; ecc.) e dopodiché trasmetterli al Comitato. La prima fase terminerebbe con la presentazione di una lista di "oggetti di ricerca" al Comitato.

FASE 2: ISTRUTTORIA TECNICA E REALIZZAZIONE.

Una volta che le proposte sono state avanzate, la struttura di supporto del Comitato dovrebbe svolgere istruttorie tecniche su ciascuna proposta, preparando delle "schede" informative e, ove possibile, delle previsioni di costo.

Le schede saranno trasmesse al Comitato il quale deciderà quali e quante missioni valutative realizzare e le modalità di assegnazione¹⁵. Secondo la volontà del Comitato, le missioni potrebbero essere svolte da Enti di ricerca e da soggetti con comprovata esperienza nel campo della valutazione.

FASE 3: PRESENTAZIONE E DIVULGAZIONE.

Conclusi gli studi e le elaborazioni delle missioni valutative, i risultati dovrebbero essere trasmessi alle Commissioni e al Comitato, il quale, grazie all'apporto della struttura tecnica, si preoccuperà di rendere fruibili e divulgare le informazioni ricevute.

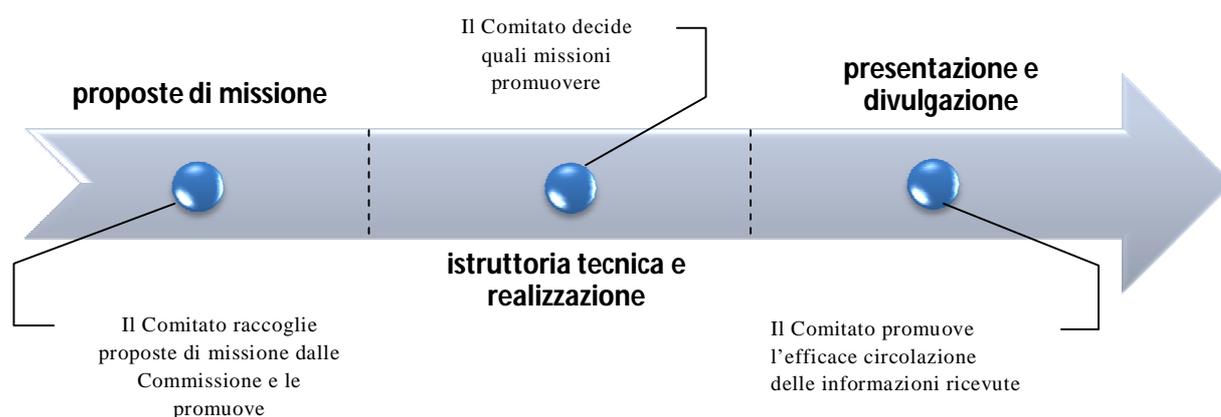
Questo passaggio è estremamente importante, poiché il Comitato avrebbe il fondamentale compito di promuovere un'efficace circolazione delle informazioni. In altre parole, le Commissioni devono essere informate sul merito delle realizzazioni, mentre al Comitato spetterebbe il compito di dare impulso alla discussione delle questioni indagate.

¹³ "L'attuazione delle politiche promosse dalle leggi regionali inerenti la tutela della salute mentale" (2009)

¹⁴ Art. 46 comma 2 del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte.

¹⁵ Indire bandi pubblici, assegnazione diretta, ecc.

Figura 3 - Il ciclo di vita della missione valutativa



Le missioni valutative in Friuli Venezia Giulia

In Italia, altre Regioni regolano, in modo diverso, lo svolgimento delle missioni valutative. Ad esempio, il Regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli V.G (Art. 150 comma 2) affida al Comitato la facoltà di deliberare lo svolgimento di missioni valutative, anche su proposta delle Commissioni o di un decimo dei Consiglieri regionali. Dopodiché, l'incarico di presiedere lo svolgimento di una missione valutativa è affidato a due Consiglieri, uno di maggioranza e uno di opposizione, che, a conclusione di questa, ne riferiscono i risultati al Comitato. A sua volta, il Comitato trasmette alla Commissione competente per materia le relazioni sulle missioni valutative svolte.

1.5 Ricognizione degli strumenti di controllo e valutazione¹⁶.

Attualmente, sono state inserite clausole valutative in 37 leggi regionali (7 appartenenti alla VII legislatura e 30 alla VIII) da luglio 2003 fino a febbraio 2010. Nello stesso periodo, è stata promossa 1 missione valutativa, conclusasi nel gennaio 2010, volta a valutare *l'attuazione delle politiche promosse dalle leggi regionali per la tutela della salute mentale*.

Dal "Rapporto trimestrale (Gennaio-Marzo 2010) sull'attività di processo legislativo" emerge che:

delle 37 leggi regionali contenenti una clausola valutativa, 10 hanno ricevuto almeno una risposta¹⁷. Nello specifico, sono state presentate in totale 17 relazioni su 83 previste¹⁸ nel periodo Gennaio 2005-Novembre 2010.

In occasione della redazione di una clausola valutativa (art.14, l.r. 34/2004), è stato costituito un *gruppo di lavoro Consiglio-Giunta* (direzioni attività produttive della Regione Piemonte e Direzione processo legislativo del Consiglio regionale del Piemonte) con l'obiettivo di elaborare quesiti congrui alla politica inserita nel testo di legge.

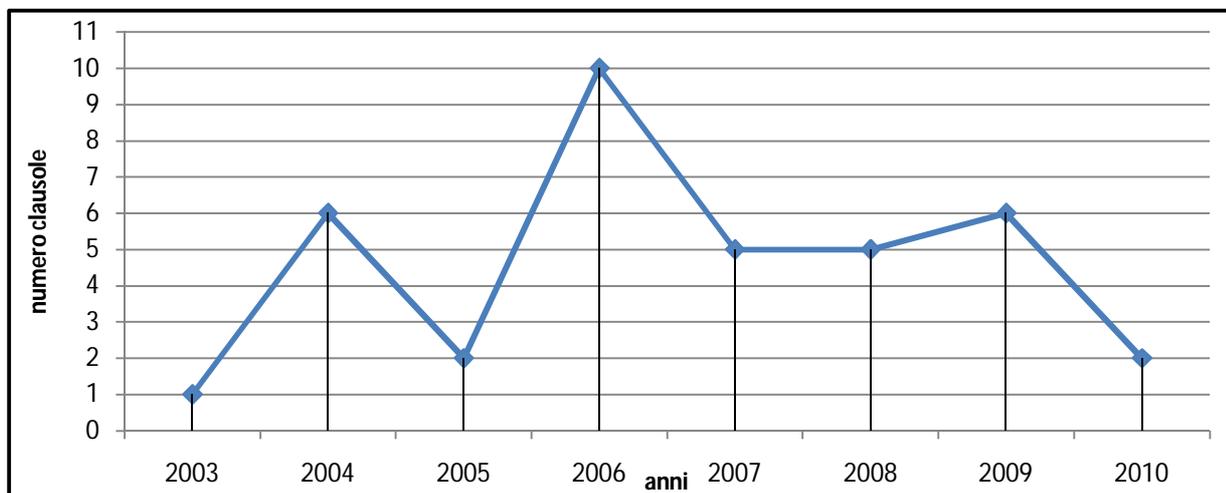
¹⁶ Vedi appendice 1.

¹⁷ Considerando che per 1 clausola è prevista una relazione entro il 2010; per 6 clausole entro il 2011; per 3 clausole entro il 2012; 1 clausola entro il 2014 (totale: 11).

¹⁸ *Nota metodologica*: nel conteggio sono considerate "puntuali" le relazioni annuali pervenute entro 15 mesi dall'approvazione in Aula; le relazioni biennali pervenute entro 26 mesi dall'approvazione in Aula; le relazioni triennali entro 37 mesi dall'approvazione in Aula.

Il mandato informativo è sempre stato assegnato, tranne un caso¹⁹, alla Giunta regionale, mentre solo in una clausola (l.r. 24/2009) è stato previsto il finanziamento delle attività di valutazione.

Figura 4 - Trend clausole valutative inserite nei progetti di legge



2 ANALISI COMPARATIVA CON ALTRI COMITATI: L'UMBRIA E IL FRIULI VENEZIA GIULIA²⁰

In questo capitolo propongo un'analisi comparativa tra due comitati paritetici, istituiti ormai da qualche anno presso i Consigli regionali dell'Umbria e del Friuli Venezia Giulia²¹. Tali Comitati assolvono compiti analoghi a quelli assegnati al Comitato piemontese. La comparazione ha lo scopo di far emergere le specificità operative dei due comitati, il ruolo che essi giocano nel processo legislativo e le principali criticità incontrate nella realizzazione delle loro attività. Le informazioni necessarie all'analisi provengono dalla lettura degli Statuti e dei Regolamenti interni delle due Regioni e dalle interviste telefoniche svolte con i funzionari consiliari che supportano i due Comitati.

2.1 Il Comitato per la Legislazione del Consiglio regionale dell'Umbria.

Il Consiglio regionale dell'Umbria ha previsto già nello Statuto regionale²² la costituzione di un *Comitato paritetico per la legislazione* con il compito di svolgere attività legate alla valutazione delle leggi e delle politiche regionali. Lo Statuto nella sezione III dal titolo "*La valutazione, il controllo e la qualità dei testi normativi*", indica i principi fondamentali cui il Comitato deve ispirarsi. In seguito (nel giro di due anni), tali principi sono stati tradotti in norme specifiche del Regolamento interno.

¹⁹ L.r. 1/2006

²⁰ Le informazioni sono ricavate dall'effettuazione di 2 diverse interviste ai funzionari responsabili della struttura tecnica attigua ai due Comitati oltre allo studio dei rispettivi Statuti regionali e Regolamenti interni.

²¹ Anche lo Statuto della Regione Lombardia prevede la costituzione di un comitato paritetico di controllo e valutazione. Tale organismo non è stato considerato in questa comparazione in quanto il comitato lombardo è di recentissima istituzione (14 settembre 2010).

²² Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21.

Dalla lettura dello Statuto dell'Umbria emerge chiaramente come i temi del controllo sull'attuazione delle leggi e della valutazione delle politiche se integrino, fino quasi a confondersi, con il tema della qualità della legislazione. Tanto che l'articolo 61 nel titolo fa riferimento alla *valutazione e al controllo*, mentre nel testo sviluppa soprattutto gli aspetti legati alla qualità delle leggi. L'unico elemento che collega i due temi è il compito assegnato al Comitato per la legislazione di "*formulare proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi*" di clausole valutative.

Il Comitato paritetico nello Statuto della Regione Umbria

Art. 61 La valutazione delle politiche regionali e il controllo sull'attuazione delle leggi

1. Il Consiglio regionale valuta gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative.
2. La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità.
3. Il Regolamento consiliare disciplina il funzionamento del Comitato per la legislazione, composto da un numero pari di Consiglieri della maggioranza e della minoranza.
4. Il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente.
5. Il Comitato formula proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative ai fini del controllo sull'attuazione delle leggi regionali.
6. Il Comitato presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività.

L'istituzione del *Comitato per la legislazione* era stata preceduta dall'esperienza, realizzata prima della revisione dello Statuto regionale, di un Comitato composto di funzionari e tecnici che assolveva compiti riguardanti la qualità della normazione. Tuttavia, tale organo venne meno in seguito all'insediamento del *Comitato per la legislazione* avvenuta nel dicembre del 2007.

COMPOSIZIONE E COMPITI DEL COMITATO PARITETICO

Secondo quanto prevede l'articolo 39 del Regolamento interno il *Comitato per la legislazione* è composto in modo paritetico da sei Consiglieri, di cui tre designati dai gruppi di maggioranza e tre dai gruppi di minoranza. Le designazioni della maggioranza e delle minoranze contengono rispettivamente l'indicazione del Presidente e del Vice Presidente. Non è previsto alcun principio di alternanza tra maggioranza e minoranza alla Presidenza del Comitato. Attualmente il Presidente appartiene alla coalizione di maggioranza.

Tra i cinque compiti assegnati al Comitato, solo uno fa riferimento a un'attività legata alla valutazione delle politiche. Si tratta del punto b) del comma 5 che ripropone fedelmente quanto riportato in proposito nello Statuto (art. 61, comma 4) rispetto alla formulazione delle proposte di clausole valutative. Per quanto riguarda le altre funzioni assegnate al Comitato la principale fonte d'ispirazione è stato il *Comitato per la legislazione della Camera dei deputati*²³.

L'articolo 34 assegna alle Commissioni consiliari il compito di valutare le politiche pubbliche. Lo scopo di tale analisi è verificare in quale misura l'intervento pubblico abbia determinato i cambiamenti previsti sul problema collettivo affrontato dalla legge. Al fine di

²³ Regolamento della Camera, art. 16-bis

poter disporre delle informazioni necessarie a valutare *ex post* gli effetti delle politiche, lo stesso articolo prevede che nei progetti di legge di maggior impatto siano inserite clausole valutative, per definire tempi e modalità con i quali la Giunta regionale è tenuta a produrre le informazioni necessarie all'esercizio della funzione valutativa.

Infine, si prevede che le Commissioni consiliari collaborino con il Comitato per la legislazione sia per giungere a una corretta formulazione delle clausole valutative, sia per verificare che a esse sia data successivamente corretta applicazione. Se dunque la verifica degli obblighi informativi previsti dalle clausole non è un compito esplicitamente affidato al Comitato, sembra comunque che vi sia uno spazio di lavoro per il Comitato nell'esame delle relazioni inviate dalla Giunta.

Figura 5 – Il ruolo del Comitato per la legislazione nel ciclo di vita di una clausola valutativa



Le caratteristiche principali del Comitato per la legislazione

Data insediamento	Composizione	Presidenza	Struttura tecnica	Clausole valutative	Relazioni inviate	Missioni valutative
Dicembre 2007	6 Consiglieri	Maggioranza	1 funzionario (+ altri in modo occasionale)	15	4	0

STRUTTURA TECNICA E PRODOTTI

Il *Comitato per la legislazione* non ha una propria struttura tecnica di supporto. Il Comitato attinge di volta in volta alle risorse con competenze specifiche presenti nella struttura consiliare. Esso può comunque contare sull'assistenza di un funzionario che, avendo preso parte ai seminari del progetto *CAPIRE*, è in grado di aiutare da un punto di vista tecnico il Comitato nella redazione delle proposte di clausola valutativa. Inoltre, il *Comitato per la legislazione* dispone di una segreteria che adempie le funzioni di redazione dei rapporti annuali (previste dal Regolamento interno), “veicola” i rapporti con le Commissioni permanenti e verbalizza le sedute.

Nel periodo compreso tra dicembre 2005 a gennaio 2010 sono state inserite 15 clausole valutative (o comunque espliciti mandati informativi ai soggetti attuatori) in altrettante leggi o atti di programmazione regionali. Le prime clausole valutative sono state approvate ancor prima l'istituzione del Comitato paritetico. Abitualmente i disegni di legge provenienti dalla Giunta regionale non contengono clausole valutative, poichè vi è un accordo informale con l'Esecutivo che l'iniziativa su questo versante sia lasciata completamente nelle mani dei Consiglieri e del *Comitato per la legislazione*.

Ogni clausola valutativa prevede la presentazione da parte dell'esecutivo di una o più relazioni. Al momento le relazioni presentate sono complessivamente 4 (3 riguardanti la stessa clausola). Questo dato mostra chiaramente la principale difficoltà incontrata fin qui nell'applicazione delle clausole valutative: nonostante l'apparente successo dell'istituto dal punto di vista normativo, sono ancora poche le informazioni prodotte sull'attuazione e l'efficacia delle politiche regionali.

L'ALTRO COMITATO DEDICATO AL "CONTROLLO"

Il Consiglio regionale dell'Umbria non prevede lo svolgimento di missioni valutative. Il Regolamento prevede però l'esistenza di un altro organismo consiliare con compiti di "controllo"; si tratta del *Comitato per il monitoraggio e la vigilanza sull'amministrazione regionale*. Esso è composto di cinque consiglieri, di cui tre espressione dei gruppi di maggioranza e due dei gruppi di minoranza. Per prassi la presidenza viene abitualmente alla minoranza. Il Comitato svolge le seguenti attività: a) monitoraggio sull'attività e sugli atti degli enti dipendenti della Regione e delle società partecipate; b) monitoraggio degli adempimenti concernenti l'attuazione delle leggi e delle deliberazioni regionali.

Rimane incerta sia nella normativa di riferimento, che nella pratica di lavoro, quali siano le effettive sinergie tra questi due organismi. In linea del tutto teorica, questo secondo Comitato dovrebbe collaborare sia nella verifica degli obblighi informativi - rientrando tale verifica nell'attività di monitoraggio degli adempimenti concernenti l'attuazione delle leggi - sia nello svolgimento delle missioni valutative.

2.2 Il Comitato per la Legislazione, il controllo e la valutazione del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia.

Il Consiglio regionale del Friuli V. G. prevede nel Regolamento interno all'art. 42 Capo VII la costituzione di un *Comitato per la Legislazione, il controllo e la valutazione* (d'ora in avanti Comitato) con il compito di svolgere attività di valutazione delle politiche regionali.

Il Comitato paritetico nel Regolamento del Consiglio regionale del Friuli V.G.

Art. 42 Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione

- 1. All'inizio di legislatura, il Presidente del Consiglio, non appena costituiti i gruppi consiliari, procede alla costituzione del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, secondo le modalità previste dai commi seguenti, dandone comunicazione al Consiglio.*
- 2. Il Presidente del Consiglio, su designazione congiunta dei Presidenti dei gruppi consiliari, nomina i componenti del Comitato in numero di dieci in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione. Qualora nel termine di dieci giorni dalla relativa richiesta non pervenga la designazione, il Presidente del Consiglio provvede autonomamente.*
- 3. Alla carica di Presidente del Comitato sono eleggibili solo Consiglieri di opposizione.*
- 4. Per quanto non previsto dal presente articolo, trovano applicazione, in quanto compatibili, le disposizioni sul funzionamento delle Commissioni.*

Prima della costituzione del Comitato, il Consiglio regionale del Friuli V. G. ha previsto la costituzione di una *commissione speciale transitoria*, attiva per tutto il 2005, con compiti di discussione e inserimento di clausole valutative nei testi di legge e la promozione di missioni valutative. La commissione aveva una composizione che rispecchiava il rapporto tra maggioranza e opposizione in Consiglio, non avendo quindi un rapporto paritetico.

La commissione ha cessato di esistere nel momento in cui fu approvato il nuovo Regolamento interno²⁴ con la previsione del Comitato, insediatosi nel Giugno 2008.

COMPOSIZIONE E COMPITI DEL COMITATO PARITETICO

L'art. 42 del Regolamento prevede la costituzione del Comitato, composto di dieci Consiglieri in modo da garantire la rappresentanza paritaria tra maggioranza e opposizione. I Consiglieri sono nominati dal Presidente del Consiglio su designazione congiunta dei Presidenti dei gruppi consiliari. Inoltre, il Regolamento all'art. 42 comma 3 prevede che presidenza del Comitato sia sempre affidata a Consiglieri di opposizione insieme a due vice presidenti, rispettivamente membri della maggioranza e dell'opposizione in Consiglio regionale.

Il Regolamento interno affida un intero articolo, il 150, che descrive in modo dettagliato i compiti affidati al Comitato nell'assolvimento dei suoi compiti.

Art. 150 Controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali

1. Il Comitato di cui all'articolo 42 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. A tal fine:

a) esamina la documentazione informativa prodotta dalla Giunta e dagli altri soggetti attuatori in adempimento alle disposizioni di legge che prevedano oneri informativi; sugli esiti dell'esame il Comitato rende parere alla Commissione competente per materia, avuto riguardo alla qualità e all'effettiva rispondenza della documentazione informativa alle previsioni di legge;

b) effettua la valutazione delle politiche regionali, in termini di analisi degli effetti prodotti per verificare se e in che misura l'intervento pubblico ha determinato i cambiamenti previsti, con l'obiettivo di produrre conoscenza circa gli esiti delle politiche regionali a supporto delle scelte future;

c) cura il rapporto annuale della legislazione regionale e delle altre attività consiliari, con l'obiettivo di dare evidenza, in particolare:

1) dei risultati della produzione legislativa in termini di qualità delle leggi, con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza, proprietà della formulazione e alla loro efficacia ai fini della semplificazione e del riordino della legislazione, in applicazione del principio della certezza del diritto;

2) dei risultati ottenuti, in termini di efficacia, nella gestione del rapporto dialettico con l'esecutivo, con riguardo alle attività svolte nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo;

d) cura la divulgazione degli esiti delle attività di cui alle lettere a) e b).

2. Ai fini di cui al comma 1, lettere a) e b), al Comitato spetta in particolare il compito di:

a) formulare proposte per l'inserimento nei progetti di legge, che siano ritenuti di maggiore impatto, di clausole valutative intese quali disposizioni volte a definire tempi e modalità con cui i soggetti coinvolti nel processo attuativo di una legge sono tenuti a produrre le informazioni necessarie all'esercizio del controllo e della valutazione;

b) rendere pareri, obbligatori ancorché non vincolanti, alle Commissioni competenti sulle clausole valutative eventualmente già previste nei progetti di legge

c) esercitare la vigilanza sul rispetto sostanziale delle clausole valutative e sull'ottemperanza all'onere informativo da parte dei soggetti attuatori, con facoltà, in caso di rilevata grave inadempienza, di formulare richiami formali, dandone comunicazione alla Commissione competente per materia;

d) deliberare lo svolgimento di missioni valutative, anche su proposta delle Commissioni permanenti o di un decimo dei Consiglieri assegnati alla Regione, intese quali attività conoscitive di approfondimento, finalizzate all'analisi dell'attuazione di una legge o alla valutazione degli effetti di una politica regionale. L'incarico di presiedere lo svolgimento di una missione valutativa è affidato a due Consiglieri, uno di maggioranza e uno di opposizione, che ne riferiscono i risultati al Comitato. Il Comitato trasmette alla Commissione competente per materia le relazioni sulle missioni valutative svolte.

3. Le proposte di clausole valutative sono presentate alle Commissioni competenti in tempo utile per l'esame. Le proposte e i pareri resi dal Comitato sono comunque allegati alla relazione di accompagnamento dei progetti di legge licenziati dalla Commissione, purché pervengano entro il termine stabilito per il deposito della relazione.

4. Sui risultati delle attività del Comitato di cui al comma 1, lettera a), e al comma 2, lettera d), le Commissioni di merito riferiscono all'Assemblea.

²⁴ Approvato dal Consiglio regionale del Friuli V.G. il 6 ottobre 2005

L'articolo 150 gli affida l'esame della documentazione informativa prodotta dalla Giunta e dagli altri soggetti attuatori, rendendo poi parere alla Commissione competente per materia. Inoltre deve verificare la qualità e l'effettiva rispondenza della documentazione informativa alle previsioni di legge. Sempre il Regolamento gli affida la valutazione delle politiche regionali, in termini di *analisi degli effetti* per verificare in che misura l'intervento pubblico ha determinato i cambiamenti previsti.

Inoltre, il Comitato ha il dovere di curare la redazione di un rapporto annuale che riporti le attività consiliari svolte durante l'anno con attenzione alla qualità normativa e ai rapporti avuti con la Giunta rispetto alle attività svolte nell'esercizio delle funzioni d'indirizzo e controllo.

Per quanto riguarda le clausole valutative, il regolamento incarica il Comitato di formulare proposte alle Commissioni per l'inserimento nei testi legge più importanti di apposite clausole. Nel caso la clausola sia già inserita nel progetto di legge, il Comitato deve rendere parere obbligatorio alla Commissione.

Il Comitato esercita una funzione di controllo diretta, e formalizzata dal Regolamento, riguardante il rispetto degli oneri informativi delle clausole valutative. Infatti, ha facoltà, in caso di grave inadempienza, di formulare richiami formali, dandone comunicazione alla Commissione competente per materia.

Le missioni valutative sono promosse dal Comitato, dalle Commissioni permanenti o da un decimo dei Consiglieri regionali e l'incarico di presiedere lo svolgimento di una missione valutativa è affidato a due Consiglieri, uno di maggioranza e uno di opposizione, che ne riferiscono i risultati al Comitato, il quale poi trasmette alla Commissione competente per materia le relazioni sulle missioni valutative svolte.

Figura 6 – Il ruolo Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione nel ciclo di vita di una clausola valutativa



Le caratteristiche principali del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione

Data insediamento	Composizione	Presidenza	Struttura tecnica	Clausole valutative	Relazioni inviate	Missioni valutative
Giugno 2008	10 Consiglieri	Opposizione	2 funzionari	14	3+1 ritorno informativo non da clausola	3

STRUTTURA TECNICA E PRODOTTI

Il Comitato è assistito nelle sue funzioni da due funzionari parte dell'Area giuridico-legislativa del Consiglio regionale, uno dei quali ha preso parte ai seminari del progetto *CAPIRE*.

Nel periodo 2005-2010 sono state inserite 14 clausole valutative in altrettante leggi regionali (metà delle quali nel 2005), oltre ad esser state promosse 3 missioni valutative (*sostegno all'attività di assistenza familiare; analisi dell'indebitamento regionale; analisi di attuazione sulla riorganizzazione della rete ospedaliera*). I dati e i risultati tratti di una missione valutativa - *sostegno all'attività di assistenza familiare* - hanno permesso la riprogrammazione di una politica pubblica regionale, denotando un apporto sicuramente positivo dello strumento al miglioramento delle politiche.

I ritorni informativi pervenuti al Comitato sono 3 relativi a una medesima clausola valutativa. Anche in questo caso, si riscontra la difficoltà nel ricevere sistematiche relazioni di ritorno riguardanti le clausole.

3 L'ORBITA FUNZIONALE DEL COMITATO

Nel seguente capitolo è proposta una mappatura dei soggetti che, direttamente o indirettamente, sono inseriti nel medesimo contesto nel quale si troverà a operare il Comitato.

Per ciascuno dei soggetti individuati, saranno illustrate caratteristiche e competenze che li qualificano nel campo della valutazione delle politiche pubbliche.

3.1 Il Comitato e il sistema di valutazione delle politiche regionali.

Per tentare di comprendere quale potrà essere il ruolo del neo-costituito Comitato nel promuovere studi di valutazione finalizzati alle decisioni legislative è utile approfondire la conoscenza del panorama valutativo regionale già esistente e, in particolare, degli attori che svolgono - o potrebbero svolgere - attività di analisi e valutazione in Piemonte. Vi sono infatti soggetti che dispongono di risorse e *know how* specifici in questo campo, cui il Comitato e le Commissioni consiliari potrebbero più o meno direttamente fare ricorso.

CRITERI DI INCLUSIONE

Il mio tentativo è semplificare un contesto che appare molto complesso e frastagliato, tentando di riconoscere un ruolo specifico per il Comitato, che dovrebbe essere il "garante" della funzione di controllo e valutazione del Consiglio regionale. Prenderò in considerazione soltanto quei soggetti che, per caratteristiche, profili e competenze, potrebbero avere "rapporti di carattere istituzionale" col Comitato. Nell'individuare questi soggetti, definisco i due criteri principali che mi hanno aiutato a includere ed escludere i soggetti che ho preso in considerazione in una rassegna molto più ampia predisposta in questi mesi.

- i. *Ho scelto di includere soggetti nel panorama valutativo solo i soggetti che appartengono all'amministrazione regionale o che hanno già un rapporto di qualche tipo con l'ente.* L'idea è che tali soggetti, meglio di altri, possano da un lato aiutare l'interazione tra Esecutivo e Legislativo, essendo spesso tali soggetti interni alle strutture di Giunta, dall'altro far comprendere che la valutazione delle politiche è una

funzione che dovrebbe produrre risultati analitici utili al miglioramento della *governance* regionale nel suo complesso.

- ii. *Inoltre, i soggetti inclusi hanno già un compito da svolgere sul fronte della valutazione delle politiche.* L'intento è di valorizzare e mettere ordine tra ciò che già esiste (nella pratica o soltanto sulla carta) e non aggiungere a un sistema di per sé già complesso attori che, pur disponendo in teoria delle conoscenze necessarie a studi sulle politiche (come, ad esempio, alcuni dipartimenti universitari) non svolgono in modo continuativo uno specifico compito mirato alla valutazione delle politiche.

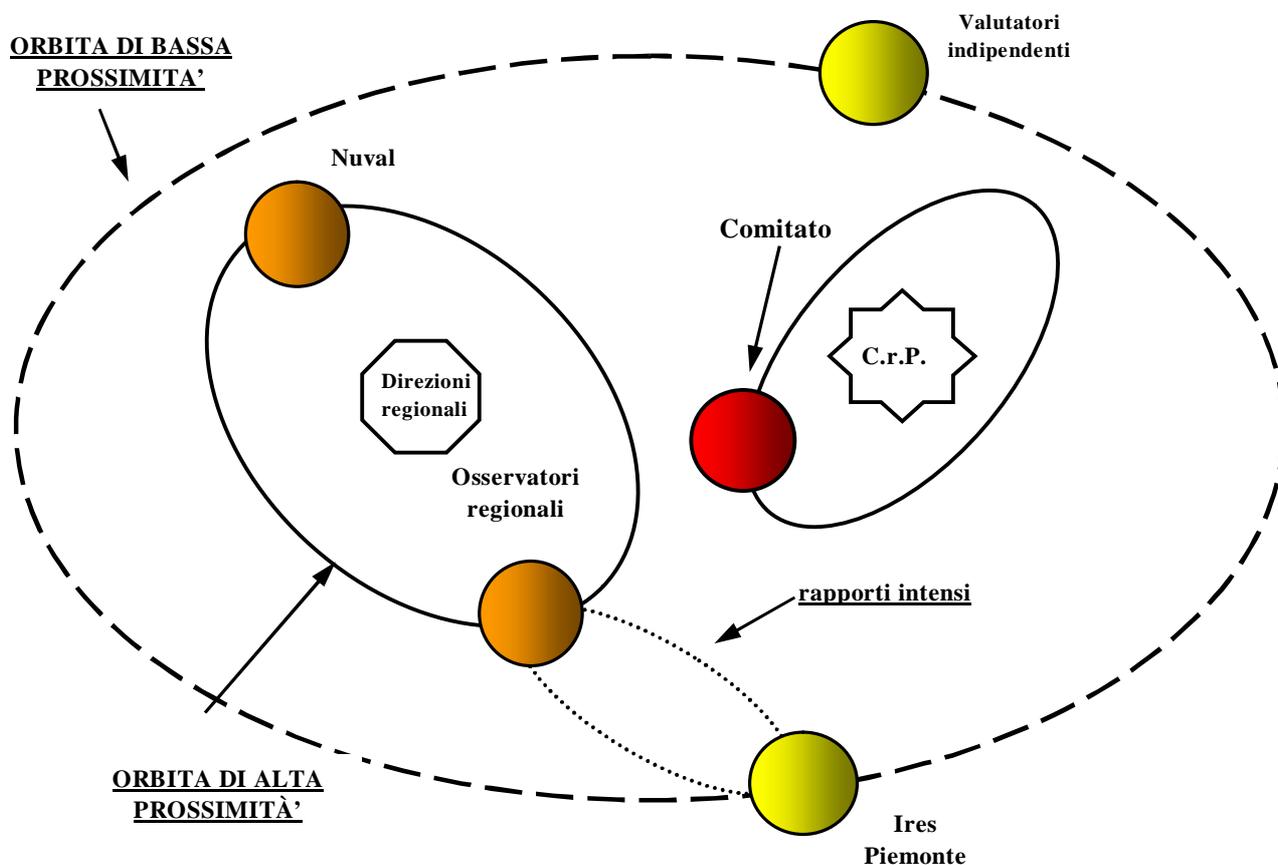
GLI ATTORI CONSIDERATI

I soggetti che incorporano i criteri elencati sono quattro, anche se gli ultimi due sono più categorie composite che singoli enti: (a) Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Piemonte (Nuval); (b) Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte (Ires Piemonte); (c) gli Osservatori regionali che si occupano di singoli comparti o settori d'intervento pubblico; (d) i valutatori indipendenti cui è stato – o verrà – affidato l'incarico di valutare le politiche regionali finanziate dai fondi strutturali.

Tutti questi soggetti sono in possesso di competenze, *expertise* e strumenti che potrebbero aiutare, anche indirettamente, il lavoro del Comitato. Ciascuno ha un "rapporto di prossimità" diverso rispetto al Comitato. Infatti, il Nuval e gli osservatori regionali, essendo soggetti integranti della struttura della Giunta regionale e un po' per le competenze in loro possesso, potrebbero intervenire in modo più intenso nelle attività del Comitato. In particolare, essi possono svolgere un ruolo attivo nell'applicazione delle clausole valutative, che come abbiamo visto costituiscono una parte rilevante della missione affidata al Comitato.

Ires Piemonte e i valutatori indipendenti, invece, possiedono *know how* e profonda conoscenza su molteplici materie e approcci metodologici d'analisi; tuttavia appaiono come più distaccati rispetto alle attività di valutazione promossi dalle clausole. La figura mostra l'esistenza di una relazione intensa anche tra l'Ires Piemonte e gli Osservatori regionali: questo perché in molti casi le attività degli osservatori vengono comunque svolte, in convenzione, dai ricercatori dell'IRES-Piemonte.

Figura 7 - Mappa degli attori e “rapporti di prossimità”



3.2 Gli attori e loro caratteristiche.

NUVAL – Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Il Nuval Piemonte (Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici) è una struttura nata con la finalità d’analizzare e valutare gli investimenti delle amministrazioni pubbliche. Costituito in tutte le Regioni e in 12 Ministeri in attuazione della *legge 17 maggio 1999, n. 144*, la legge prevedeva che i Nuclei dovessero agire come “strumenti” di razionalizzazione delle scelte per investimenti, promosse dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni, ai fini di un complessivo miglioramento del processo di programmazione delle politiche di sviluppo. La funzione principale attribuita al Nuval era di “garantire il supporto tecnico alle diverse fasi della programmazione, della valutazione e verifica di piani, programmi e politiche promossi dalle varie Amministrazioni”²⁵

²⁵ Legge 144/99

Collocazione. Collocato sotto il profilo organizzativo e funzionale all'interno della Direzione Programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia.

Struttura. Il Nuval può contare sul supporto di 8 persone suddivise in:

- gruppo analisti esterni, composto di 2 analisti junior e 3 analisti senior;
- gruppo afferente al Settore, composto da 1 dirigente responsabile e 2 funzionari regionali.

Incarichi. Valutazione della Politica Regionale Unitaria 2007-2013; valutazione su altri settori di *policy*; supporto alla programmazione; formazione; comunicazione dei risultati.

Originariamente, i Nuclei furono studiati per ricoprire un determinato ruolo nelle Amministrazioni, soprattutto per quelle Regioni che, non avendo all'interno delle proprie strutture competenze sufficienti per garantire la qualità degli investimenti pubblici, richiedevano strutture che si dedicassero a questo compito. Nel caso della Regione Piemonte, invece, tali competenze erano già presenti, seppur in modo frazionato, all'interno delle Direzioni regionali. Le attività del Nuval si sono perciò indirizzate verso:

- *Evaluation Capacity Building (ECB)*, ossia accrescimento della capacità valutativa delle strutture regionali principalmente attraverso incarichi di formazione dei funzionari regionali;
- supporto alla valutazione degli interventi delle Direzioni regionali.

Negli ultimi anni, il Nuval ha visto accrescere notevolmente le proprie mansioni all'interno della struttura regionale, specialmente nell'ambito programmatico e nella gestione dei Fondi Strutturali Europei, curando la valutazione della Politica Regionale Unitaria:

Il Piano di Valutazione della Politica Regionale Unitaria della Regione Piemonte

Premessa: Alla luce delle nuove disposizioni dell'Unione Europea, che considerano centrale un approccio integrato di sviluppo dal livello europeo fino a quello regionale, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero del Tesoro ha predisposto un Quadro Strategico Nazionale (QSN) per il periodo 2007-2013 che individua i macro-obiettivi cui la Politica Regionale Unitaria²⁶ (PRU) deve ispirarsi, e al perseguimento dei quali devono essere orientate le risorse dei Fondi Strutturali Europei (FSE, FESR, FAS, FEASR)²⁷.

In conformità a tali indicazioni, la Regione Piemonte ha definito il Documento Unitario di Programmazione (DUP) che costituisce la declinazione programmatico-operativa della PRU della Regione Piemonte. La Regione Piemonte, ha altresì recepito le indicazioni del QSN riguardo alla valutazione, prevedendo per il periodo di programmazione 2007-2013 un Piano di Valutazione (PdV) che integra e riunisce tutte le attività di valutazione dei Programmi Operativi afferenti alla PRU e dei Fondi Strutturali.

²⁶ Ogni Regione italiana è tenuta a seguire le linee guida del QSN, declinando le attività contenute nella propria Politica Regionale Unitaria.

²⁷ Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Aree Sottoutilizzate, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

Compiti del nuval: Il Nuval ricopre un ruolo cardine all'interno della PRU e gestisce gran parte delle attività di valutazione di quest'ultima. Le principali mansioni sono:

- supporto tecnico e operativo a tutte le attività del Gruppo di Pilotaggio (GdP)²⁸;
- redazione e modifiche del PdV;
- raccolta delle esigenze valutative, attraverso il confronto col partenariato pubblico, formulazione delle domande di valutazione;
- controllo *ex ante* delle attività di valutazione;
- redazione di documenti di analisi che illustrino la qualità *ex post* del processo valutativo effettuato e dei rapporti di valutazione;
- assistenza alle Autorità di Gestione (AdG)²⁹ identificabili con le Direzioni regionali, nella redazione dei capitolati e dei mandati di valutazione.

Valutatori indipendenti: Tra i compiti del Nuval vi è anche quello di fornire assistenza tecnica, alle AdG che ne facciano richiesta, alla selezione dei valutatori nella fase di predisposizione dei mandati valutativi e nella fase di redazione dei capitolati. Infatti, le attività di valutazione all'interno del PdV possono essere svolte da:

- a) valutatori esterni (*valutatori indipendenti*);
- b) valutatori scelti all'interno dell'Amministrazione;
- c) in parte svolte *in-house* e in parte svolte da consulenti esterni.

Il procedimento per la selezione dei valutatori indipendenti è improntato alla trasparenza ed è svolto attraverso un bando pubblico di gara. Il valutatore che intende partecipare deve soddisfare precisi criteri:

- qualità del disegno di valutazione (metodologie e tecniche di analisi);
- completezza e articolazione delle attività, coerenza e complementarietà;
- competenza del valutatore;
- offerta economica.

Nella Programmazione 2000-2006 il valutatore indipendente doveva essere un soggetto unico (solitamente delle ATI³⁰) che si occupavano dell'intera valutazione dei piani operativi, individuato dalla Direzione regionale competente (del Piano Operativo) e non poteva essere un ente strumentale della Regione stessa. Nel PdV 2007-2013 molti di questi paletti sono venuti meno e possono essere scelti valutatori esterni anche per singoli Piani Operativi o parti di questi.

²⁸ Il Gruppo di Pilotaggio (GdP) è responsabile di tutte le valutazioni che riguardano il livello unitario della programmazione. Il Gruppo di Pilotaggio è costituito da: Responsabile del Piano (nella persona del Direttore della Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali e Edilizia), un rappresentante per ciascuna Autorità di Gestione dei singoli Programmi Operativi, uno o più membri del Nuval, un rappresentante dell'Ires Piemonte e dell'Autorità Ambientale, un rappresentante della Commissione regionale per le Pari Opportunità, un rappresentante della Commissione Europea.

²⁹ L'Autorità di Gestione (AdG) è responsabile delle valutazioni che riguardano il livello del singolo Piano Operativo. L'AdG del FSE è costituita dalla Direzione Istruzione, Formazione professionale e Lavoro; l'AdG del FESR è costituita dalla Direzione Attività Produttive; l'OdP del FAS è costituito dalla Direzione Programmazione Strategica, Politiche Territoriali ed Edilizia; l'AdG del FEASR è costituita dalla Direzione Agricoltura.

³⁰ ATI: Associazioni Temporanee d'Impresa

Risorse finanziarie: la Regione Piemonte destina alle attività di valutazione del PdV un totale di 7.872.000 € così ripartite:

- risorse FESR 2.836.000 €
- risorse FSE 2.836.000 €
- risorse FAS 2.200.000 €

La valutazione operativa del Fondo FEASR è disciplinata da regole specifiche e viene gestita indipendentemente dall’Autorità di Gestione competente.

IRES Piemonte:

Collocazione. Ente strumentale della Regione Piemonte, dotato di autonomia funzionale e disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Struttura. Attualmente, Ires Piemonte ha a sua disposizione 43 dipendenti³¹, compresi i responsabili di Settore, di Area, i responsabili di Attività speciali e il presidente dell’Istituto.

Incarichi. Ires Piemonte è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d’indagine in campo socio-economico e territoriale. Fornisce supporto all’azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Ires svolge lavoro di ricerca su molteplici ambiti: dalle politiche pubbliche alle politiche sociali, dalle politiche economiche alle politiche territoriali. L’Istituto ha la capacità di trattare tematiche molto differenti fra loro, sviluppandole con un “taglio” multidisciplinare. Proprio la conoscenza approfondita del contesto piemontese e la consolidata *expertise* dei diversi approcci di ricerca, rappresentano il valore aggiunto di Ires.

Le Direzioni regionali sono i soggetti che più di altri si rivolgono a Ires. Le richieste riguardano solitamente analisi di scenario (su particolari ambiti socio-economici) o assistenza tecnica.

Negli anni Ires ha maturato molteplici legami col mondo accademico, svolgendo il *trait d’union* tra la sfera della conoscenza universitaria e i fruitori istituzionali di quella conoscenza, ossia la Regione Piemonte e gli Enti locali.

Ires Piemonte non si occupa specificatamente di valutazione, nell’accezione formulata da CAPIRe, ma si avvale di competenze e di risorse, come *ASVAPP* e gli *Osservatori* di cui dispone, in grado di sostenere pienamente questi tipi d’attività:

ASVAPP:

Ires (insieme a *Compagnia di San Paolo, Fondazione CRT e CSI Piemonte*) è socio fondatore di *ASVAPP* (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l’Analisi delle Politiche Pubbliche), soggetto specializzato nell’analisi delle politiche pubbliche in Piemonte. La struttura operativa di *ASVAPP* è *PRO.VA*. (Progetto Valutazione), società con competenze

³¹ Informazioni tratte dal sito web di Ires Piemonte (<http://www.ires.piemonte.it/istituto/34-personale>). Nel conteggio non rientrano le collaborazioni a tempo determinato delle quali l’Istituto.

specifiche riguardo gli approcci metodologici per la valutazione e lo studio delle politiche pubbliche³².

Osservatori Ires Piemonte:

Ires dispone di alcuni osservatori³³, operanti nel territorio piemontese, che si occupano di raccogliere ed elaborare dati statistici su specifiche tematiche. Gli osservatori di Ires, oltre a raccogliere e mettere a disposizione dell'Istituto consistenti quantità di dati, fungono da centri di ricerca impegnati nello studio di particolari fenomeni riguardanti il contesto regionale.

OSSERVATORI regionali:

Gli osservatori si presentano sul territorio regionale in modo piuttosto frastagliato. Spesso dipendono direttamente dalle Direzioni regionali, essendo parte delle medesime strutture. Altre volte, pur essendo inquadrati all'interno di una Direzione regionale, operano come soggetti "distaccati" e funzionalmente autonomi. Altri ancora, sono vere e proprie appendici territoriali di raccolta dati dei Ministeri del Governo nazionale.

Gli osservatori regionali si caratterizzano per la profonda conoscenza di determinati ambiti sociali (es. lavoro, artigianato, turismo, immigrazione, ecc.) e la comprensione di determinati fenomeni (es. adozioni internazionali, violenze domestiche, utilizzo ICT, ecc.). La loro competenza si manifesta prevalentemente nella raccolta dati e nell'elaborazione statistica, privilegiando la descrizione delle dimensioni trattate piuttosto che lo studio prescrittivo.

Gli osservatori, tranne rari casi, non hanno una vocazione alla valutazione dei processi d'implementazione né all'analisi volta all'apprendimento degli effetti delle politiche, bensì sono strutture in grado di raccogliere e sistematizzare grandi volumi di dati.

Gli osservatori regionali, proprio per le risorse conoscitive di cui dispongono e la loro contiguità alle Direzioni della Regione Piemonte, sono validi "strumenti" di ricerca che tuttavia incontrano difficoltà nel trovare spazi operativi utili a soddisfare le esigenze conoscitive dell'Assemblea.

VALUTATORI indipendenti:

I valutatori indipendenti sono soggetti (singoli o solitamente costituiti in ATI) che mettono la loro competenza scientifica a disposizione degli Enti pubblici.

Nella valutazione dei Fondi strutturali, il valutatore indipendente è il soggetto al quale viene affidato, sotto responsabilità dell'Autorità di Gestione, l'incarico di effettuare la valutazione intermedia. Detiene pertanto la responsabilità tecnica delle attività che concorrono alla definizione del giudizio sulle iniziative in corso d'attuazione. L'indipendenza del valutatore è data dal fatto che non deve essere coinvolto nella programmazione né deve essere in un qualche modo interessato ad attività connesse all'attuazione dell'intervento.

³² le strutture di PRO.VA. sono state impegnate nel fornire sostegno metodologico e assistenza al Progetto CAPIRe.

³³ Osservatorio sull'Immigrazione in Piemonte; Osservatorio Finanza Locale; Osservatorio sul Sistema Formativo in Piemonte; Osservatorio Demografico Territoriale del Piemonte; Osservatorio ICT Piemonte; Osservatorio Culturale del Piemonte; Osservatorio sulle Partizioni Territoriali; SisReg – Sistema degli Indicatori Sociali Regionali; RESET – Relazione Socio-Economica e Territoriale del Piemonte; Centro di Coordinamento Regionale Contro la Violenza alle Donne.

In sostanza, il valutatore indipendente rappresenta uno strumento utile alla Direzione regionale (Autorità di Gestione) per riflettere sul proprio lavoro e migliorarlo. La sua attività, infatti, non è finalizzata al controllo sull'operato del titolare del programma, bensì alla costruzione di conoscenze che facilitino le decisioni del titolare stesso.

I valutatori indipendenti potrebbero essere interpellati, nelle forme e nei limiti consentiti dalla legge, dalle Direzioni regionali incaricate di assolvere l'onere informativo per svolgere l'attività di valutazione prevista nelle clausole valutative.

Tabella 1 – Attori che orbitano attorno al Comitato

	Natura giuridica	Prossimità rispetto al Comitato	Attività principali
Nuval	Struttura interna alla Direzione regionale <i>Programmazione Strategica, politiche territoriali ed edilizia</i> . Regolata dalla <i>legge n. 144 del 17 maggio 1999</i> .	Alta	Supporto metodologico e verifica delle attività valutative della Politica Regionale Unitaria
Ires Piemonte	Istituto di ricerca configurato come <i>ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale</i> . Disciplinato dalla <i>legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991</i> .	Bassa	Studio, analisi e approfondimento delle principali dimensioni socio-economiche piemontesi.
Osservatori regionali	/	Alta	Raccolta dati ed elaborazione statistica delle aree e dei fenomeni trattati.
Valutatori indipendenti	/	Bassa	Valutazione intermedia dei Fondi strutturali.

CONCLUSIONI

FRONTI CRITICI

Il fronte critico che ritengo più evidente è quello dei ritorni informativi, risultati quantitativamente e qualitativamente carenti: ho rilevato, infatti, la difficoltà del Consiglio di ricevere relazioni di ritorno, conseguenti clausole valutative, puntuali ed esaustive. Il lavoro di comparazione con i Comitati di Umbria e Friuli V.G. ha evidenziato tuttavia che tale problematica è comune anche in queste Regioni. A tal proposito è possibile addurre una ragione principale di tale fenomeno (1) e due fronti di complessità secondari (2,3):

1. *la mancanza di una consolidata “cultura della valutazione”*, anche nelle strutture dell'Esecutivo regionale. In molti casi non vi sono funzionari con la necessaria formazione in analisi e valutazione delle politiche e mancano unità organizzative dedicate a questo tipo di attività. Questo può portare alla difficoltà d'apprendere la finalità migliorativa del processo informativo innescato dalla clausola.
2. *la presenza di clausole valutative anche dove non occorrono*, infatti, le clausole sono state inserite in testi di legge (molte delle quali già all'interno dei disegni di legge provenienti dalla Giunta regionale) meno rilevanti o che, per la loro natura, non richiedevano una clausola che controllasse l'attuazione o valutasse gli effetti della politica pubblica.

L'eccessiva produzione di clausole valutative rischia di determinare la formulazione di relazioni di ritorno come mero adempimento amministrativo, scarsamente "informative" e poco utili alla comprensione della politica.

3. *La mancanza, in alcune clausole, della necessaria chiarezza terminologica e concettuale*, può avere il rischio di utilizzare parole ambigue o caricare di attese eccessive il processo di valutazione.

FRONTI DI MIGLIORAMENTO

Il lavoro svolto mi ha permesso di rilevare elementi di complessità attinenti la valutazione delle politiche pubbliche e la funzione di controllo dell'Assemblea regionale. Ritengo che molti dei problemi abbiano origine da una limitata conoscenza nelle strutture della Regione di cosa sia la valutazione delle politiche pubbliche, e quale ruolo può assumere l'Assemblea nello svolgimento delle funzioni di controllo nel contesto piemontese.

Dopotutto, il profilo assunto dai Consigli regionali è relativamente recente e ha bisogno dei normali tempi fisiologici per diventare, a tutti gli effetti, prassi. Per questa ragione, l'approfondimento riguardo la valutazione e la "nuova" funzione di controllo, le simulazioni dell'iter legislativo e la "mappatura" sviluppata intorno al Comitato, intendono fornire una prospettiva allargata del panorama valutativo, che consenta di ipotizzare per il nuovo organismo tendenze d'azione e possano ovviare alle criticità prima citate:

- *Ruolo del Nuval.*

Tra le funzioni del Nuval vi è quella di supportare le Direzioni regionali nell'elaborazione di rapporti di valutazione, soprattutto riguardante i Fondi Strutturali Europei. Il Nuval, come rilevato dalle interviste che ho eseguito, ha competenze e *know how* sufficiente per prendere in carico attività di valutazione. In questo senso, il Nuval potrebbe assumere il profilo di "referente" delle Direzioni di Giunta, per quanto riguarda la valutazione conseguente le clausole, attraverso la gestione, la facilitazione, il collegamento e la trasmissione dei rapporti di valutazione dalla Giunta al Comitato (il quale riferisce alle Commissioni e al Consiglio).

Il Comitato avrebbe in questo modo un soggetto unico cui con cui interfacciarsi per la valutazione conseguente le clausole valutative, e la possibilità di veicolare ritorni informativi redatti da professionisti specializzati in questo tipo di attività.

- *Ruolo degli osservatori regionali.*

Dalle interviste effettuate, è emerso che gli osservatori regionali svolgono attività di ricerca, studio e valutazione volti ad analizzare molto spesso, "pezzi" di politiche pubbliche o interventi regionali. Tuttavia, i prodotti di ricerca e valutazione raramente riescono a circolare fino al Consiglio regionale non entrando nel flusso informativo. Sempre dalle interviste, ho potuto notare che gli osservatori molto spesso conducono attività di valutazione indipendentemente dalla Direzione regionale cui appartengono.

In questo senso, il Comitato potrebbe adoperarsi per promuovere (ad esempio attraverso atti d'indirizzo) l'affidamento agli osservatori regionali dell'esecuzione di attività di valutazione, o parte di questa, previste dalle clausole. Il lavoro degli osservatori regionali potrebbe essere, in qualche misura, guidato dalle domande contenute nelle clausole valutative.

4. Ruolo Ires Piemonte.

Come illustrato nel primo capitolo (par. 1.4), la missione valutativa nasce dall'esigenza di esplorare e indagare in profondità un determinato ambito. Nella fase di istruttoria delle diverse proposte di missione, sarebbe opportuno che, a livello tecnico, il Comitato riuscisse a individuare, e possibilmente ascoltare, gli attori con le competenze necessarie allo svolgimento della missione.

Nel contesto regionale disegnato nel terzo capitolo, gli attori con competenze adatte a comporre un disegno di ricerca, sono Ires Piemonte e, per alcuni ambiti, gli osservatori regionali. Questi soggetti possiedono competenze specifiche su molteplici ambiti e potrebbero eventualmente prendere in carico lo svolgimento della missione valutativa secondo il volere del Comitato.

BIBLIOGRAFIA:

Bruna, G. e Benati, I. (2005), *Accrescere la capacità valutativa dei dipendenti della PA: La strategia formativa del nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Piemonte*, in 9° Rapporto sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione – 2005, Parte II Capitolo 8, pp. 359-368.

Crivello, S., Davico, L., Staricco, L. (2009), *Studiare il Piemonte quindici anni dopo: 1995-2008*, Torino, IRES.

Martini, A. e Sisti, M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

Martini, A. e Sisti, M. (2007), *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, in InformaIres, anno XVIII, n. 33, Dicembre 2007, pp. 13-20.

Martini, A. e Sisti, M. (2002), *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in “Le Istituzioni del Federalismo”, n. 6.2002, pp. 929-951.

Piperno, S. (2007), *La valutazione nella Pubblica Amministrazione dieci anni dopo. Riflessioni sull’esperienza piemontese*, in InformaIres, anno XVIII, n. 33, Dicembre 2007, pp. 7-11.

Sisti, M. (2008), *Il ruolo delle assemblee legislative nella valutazione delle politiche. Qualcosa sta cambiando?*, in InformaIres, anno XIX, n. 35, Novembre 2008, pp. 5-11.

Materiale bibliografico presente sul sito www.capiire.org; in particolare le “12 Note per CAPIRE”.

**APPENDICE: clausole valutative inserite nei testi di legge vigenti.
(aggiornato a Novembre 2010)**

Legge Regionale	Oggetto	Controlli di attuazione	Monitoraggio	Analisi impatto	Cadenza della relazione di ritorno	Onere informativo a carico di	Da presentare a	Relazioni di ritorno pervenute	Momenti divulgati vi pubblici
14/2003	Trasporti e viabilità		X	X	annuale	Giunta	Commiss.	1^ 2005 2^ 2006	
3/2004	Enti locali		X		annuale	Giunta	Consiglio	1^ 2005 2^ 2006 3^ 2007 4^ 2008 5^ 2009	
11/2004	Sanità	X	X		annuale	Giunta	Consiglio		
17/2004	Trasporti e viabilità		X		annuale	Giunta	Commiss.e ARPA	1^ 2006	
18/2004	Sanità	X	X		triennale	Giunta	Consiglio		
23/2004	Cooperaz. e solidarietà	X	X	X	1^relaz. dopo 1anno (attuazione); dopo 3anni relaz. annuale	Giunta	Consiglio	1^ 2006	
34/2004	Industria	X	X	X	annuale	Giunta	Consiglio e Commiss.		X
11/2005	Sanità	X	X		1^relaz. dopo 1anno; 2^relaz. dopo 3anni	Giunta	Commiss.	1^ 2006	
15/2005	Industria	X	X	X	1^relaz. dopo 6mesi e poi cadenza trimestrale	Giunta	Consiglio		
1/2006*	Cultura	X	X		Entro 1anno	Prov. Alessandria	Giunta, che la trasmette a Commiss.		
2/2006	urbanistica	X		X	triennale	Giunta	Consiglio		
4/2006	Università - industria	X	X	X	Dopo 1anno 1^relaz.+dopo 2anni (annualmente) 2^relaz.	Giunta	Consiglio	2^relaz 2009	
8/2006	Enti locali	X	X		annuale	Giunta+Province	Consiglio e Commiss.	1^ 2007 2^ 2008	
13/2006	Enti strumentali	X	X	X	1^relaz. entro 1anno; 2^relaz. entro 2anni e con cadenza biennale	Giunta	Consiglio	1^relaz. 2008	
20/2006	Programmazione	X	X		Entro 1anno e poi cadenza biennale	Giunta	Consiglio		
21/2006	Programmazione		X		annuale	Giunta+C ollegio Fondatori	Consiglio e Commiss.		
33/2006	Turismo		X		biennale	Giunta	Commiss.		
34/2006	Turismo	X	X	X	biennale	Giunta	Commiss.		

36/2006	Lavoro	X	X		annuale	Giunta	Consiglio		
1/2007	Pianificazione territoriale	X		X	annuale	Giunta	Consiglio e Commiss.	1^ 2008 2^ 2009	
13/2007	Ambiente-energia	X		X	1^relaz. dopo 2anni; dopodiché cadenza triennale	Giunta	Consiglio e Commiss.		
14/2007	Cultura	X			biennale	Giunta	Consiglio e Commiss.		
21/2007	Sanità	X	X		biennale	Giunta	Consiglio		
28/2007	Cultura	X	X		1^relaz. dopo 1anno; 2^relaz. dopo 2anni con cadenza annuale	Giunta (+Conf. Reg. art.26)	Commiss.	1^relaz. 2009 (<i>una tantum</i>)	
11/2008	Affari istituzionali		X		Entro 1anno	Giunta	Commiss.		
29/2008	Agricoltura	X			Dopo 3anni	Giunta	Consiglio	Prevista 2011	
30/2008	Tutela ambiente	X	X	X	biennale	Giunta	Consiglio e Commiss.	Prevista 2010	X
31/2008	Artigianato	X	X		triennale	Giunta	Consiglio	Prevista 2011	
34/2008	Lavoro	X		X	triennale	Giunta+Ag. Piem. Lavoro	Consiglio	Prevista 2012	X
2/2009	Turismo	X		X	biennale (+quadriennale)	Giunta	Consiglio e Commiss.	Prevista 2011	
4/2009	Ambiente			X	biennale	Giunta	Consiglio e Commiss.	Prevista 2011	X
8/2009	Affari istituzionali	X			annuale	Giunta	Consiglio		
11/2009	Cultura	X	X		1^relaz. dopo 1anno 2^relaz. dopo 2anni (cadenza annuale)	Giunta	Consiglio	2^relaz. prevista 2011	
16/2009	Coop. e solidarietà	X	X	X	Dopo 3anni (cadenza biennale)	Giunta+soggetti coinvolti	Consiglio e Commiss.	1^relaz. prevista 2012, 2^relaz. prevista 2014	X
24/2009 **	Artig. e commercio	X	X		biennale	Giunta+soggetti coinvolti	Consiglio e Commiss.	Prevista 2011	X
3/2010	Edilizia residenziale	X	X	X	biennale	Giunta+soggetti coinvolti	Consiglio e Commiss.	Prevista 2014	X
13/2010	Sport	X		X	biennale	Giunta	Consiglio e Commiss.	Prevista 2012	X

* per questa clausola non è stato verificato il ritorno perché di competenza della Giunta regionale.

**previsto finanziamento