

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**

Elisa Rebessi

**Valutazione e processo legislativo: ipotesi di lavoro per migliorare i flussi informativi**

Sottoposta a:

Dott.ssa Anna Voltan  
Dirigente del Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione  
Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna  
viale Aldo Moro 50, 051/5275351

Tutor interno:  
Dott. Augusto Vino

Torino, novembre 2010

## Indice

Sintesi ... p. 2-3

0. Il contesto: la valutazione come parte del processo legislativo nelle Assemblee Regionali ... p. 4-5

1. Assemblea dell'Emilia-Romagna: gli strumenti per la valutazione ... p. 5-12

*1.1 Clausole valutative, missioni valutative, rendicontazione nelle leggi e negli atti di programmazione ... p. 5-9*

*1.2 Attività di rendicontazione "extra clausole": le informative ... p. 9-10*

*1.3 Valutazione "istituzionale" e rendicontazione "extra clausole": un focus sulla IV commissione "Politiche per la Salute e Politiche Sociali" ... p. 10-12*

2. Una mappatura delle informative ... p. 12-16

3. La valutazione da un punto di vista organizzativo ... p. 16-20

*3.1 Livello politico: nuova Commissione Statuto e Regolamento ... p. 16-17*

*3.2 Livello tecnico: Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione ... p. 17-19*

*3.3 Livello strumentale: Servizio Segreteria della VI Commissione ... p. 19-20*

4. Prospettive e ipotesi per migliorare i flussi informativi ... p. 20-22

Bibliografia e webgrafia ... p. 23

## Sintesi

Negli anni duemila, a seguito delle riforme costituzionali, si è aperta la cosiddetta “stagione statutaria”, in cui le Assemblee Legislative sono state chiamate a ripensare il proprio ruolo e la propria identità istituzionale. In particolare, a fronte dell'elezione diretta dei Presidenti e del rafforzamento degli esecutivi, si è posto il problema di come includere nel processo legislativo attività di valutazione e analisi di attuazione delle politiche approvate dalle Giunte. Sia per svolgere una funzione di *oversight* sugli esecutivi, con l'obiettivo, in qualche misura, di “controbilanciarne il potere”, sia, più in generale, per “produrre leggi migliori”: basando maggiormente il processo decisionale su evidenza informata.

L'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna ha recepito queste istanze sia nel proprio Statuto che nel Regolamento. A tal fine, essa esercita “il controllo sull'attuazione delle leggi” e “promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali”, avvalendosi di strumenti come le *clausole* e le *missioni valutative*.

Tuttavia, attività di rendicontazione su provvedimenti e politiche attuate dalla Giunta avvengono anche in un circuito “*extra clausole valutative*”: rimandi ad attività di monitoraggio sono contenuti infatti in alcuni atti di programmazione (piani e programmi) della Giunta, ed altre attività di rendicontazione avvengono all'interno delle commissioni assembleari. Sia a seguito di richieste specifiche da parte dei commissari, sia, in particolar modo, attraverso comunicazioni, più o meno articolate e puntuali, portate *spontaneamente* dagli assessori. Tali materiali passano soprattutto sotto il nome di “informative”. A differenza dei materiali valutativi in senso stretto (come, ad esempio, le relazioni alla clausole valutative), queste comunicazioni sono caratterizzate da *episodicità* e *volatilità*: esse non sono incardinate in un calendario istituzionale, il loro contenuto, più o meno puntuale e dettagliato, come emerso dalle interviste con le P.O. di alcune commissioni, dipende in gran parte dallo stile dei diversi assessorati e, nella quasi totalità dei casi, esso non viene trasmesso, precedentemente alle sedute, alle segreterie delle commissioni. Si tratta cioè di comunicazioni che non vengono protocollate e di cui si trova traccia, *ex post*, solo nei verbali (che tuttavia, di norma, hanno carattere di resoconto sommario, e non integrale, delle sedute).

Per capire come meglio collocare tali materiali all'interno del circuito della valutazione, e ragionare di conseguenza su come la valutazione possa contribuire al processo legislativo, ho proceduto a *censire* tali informative, attraverso ricerche nel database giuridico *online* dell'Assemblea. Ho svolto prima un *focus* sui lavori della IV commissione “Politiche per la Salute e Politiche Sociali” nell'VIII legislatura, in cui sono state mappate tutte le attività valutative e di rendicontazione che gli assessori hanno svolto presso la commissione: relazioni a clausole valutative, vari tipi di informative, altre comunicazioni. In base a quanto emerso, ho potuto organizzare i materiali rinvenuti in uno schema a due dimensioni: “tipo di comunicazione” (prevalentemente tecnica - prevalentemente politica), “prevedibilità della comunicazione” (calendario istituzionale – comunicazioni non prevedibili). Ho poi proceduto ad una mappatura delle sole informative, *trasversale* a tutte le commissioni in cui ve ne abbia trovato traccia. A seguito dell'analisi empirica, ho potuto organizzare le informative secondo una classificazione in due tipologie: “informative su politiche o interventi già in essere”: a) riflessioni sull'attuazione di politiche o su provvedimenti che diventano, in un dato momento, politicamente rilevanti, b) comunicazioni più urgenti, dovute a fatti di cronaca, ed “informative su programmi ancora da realizzarsi”: che illustrano o anticipano i contenuti di un piano o di un programma. Ho ritenuto rilevanti, ai fini dell'analisi, esclusivamente le informative appartenenti alla prima tipologia.

Ho quindi inquadrato il lavoro di mappatura alla luce di un *disegno organizzativo* che vede interagire i tre principali soggetti, all'interno dell'organo legislativo, nell'ambito della gestione e

della promozione delle attività valutative: la VI commissione Statuto e Regolamento, il Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione, il Servizio Coordinamento della VI Commissione. Che ho descritto come titolari, rispettivamente, delle funzioni *politica*, *tecnica* e *strumentale*. L'attribuzione, infatti, a partire dalla IX legislatura, di nuove competenze alla VI commissione sulla promozione delle attività di valutazione (“promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative”) altera, di per sé, gli equilibri precedenti. E apre prospettive di ragionamento sulle *specificità* delle tre funzioni organizzative e sul contributo che dalla loro interazione può derivare alla valutazione come parte del processo legislativo.

Ho perciò cercato di immaginare come si potrebbe articolare il flusso informativo fra le tre strutture, *politica*, *tecnica* e *strumentale*, nel caso dell'organizzazione e dell'utilizzo ai fini della valutazione dei materiali relativi alle informative. In particolare, per quanto riguarda il Servizio Legislativo, ho ritenuto che esso, oltre ad una prima attività di selezione sulle informative- da stenografare, nel caso rientrino nella tipologia rilevante a fini valutativi- possa fornire elementi di *contestualizzazione* delle informative stesse, (di cui, dalle segreterie delle diverse commissioni, verrebbe data notizia alla segreteria della VI commissione). Che esso possa cioè, in modo evidentemente selettivo, qualora ne giunga richiesta da parte dell'organo politico, inquadrare l'informativa nell'ambito più ampio della *politica (policy)*, o dell'insieme dei provvedimenti in cui essa si inserisce. Fornire un quadro descrittivo, di *analisi*, agli elementi di valutazione o monitoraggio contenuti nell'informativa. Con lo scopo di permettere una discussione, presso la struttura politica, che, altrimenti, correrebbe il rischio di non potersi svolgere. E con l'auspicio, allo stesso tempo, di stimolare presso lo stesso organo politico una “domanda di valutazione” in riferimento a temi specifici. Da svolgersi, magari, facendo ricorso a strumenti rispondenti ad esigenze conoscitive di più breve periodo rispetto alle clausole, come le missioni valutative.

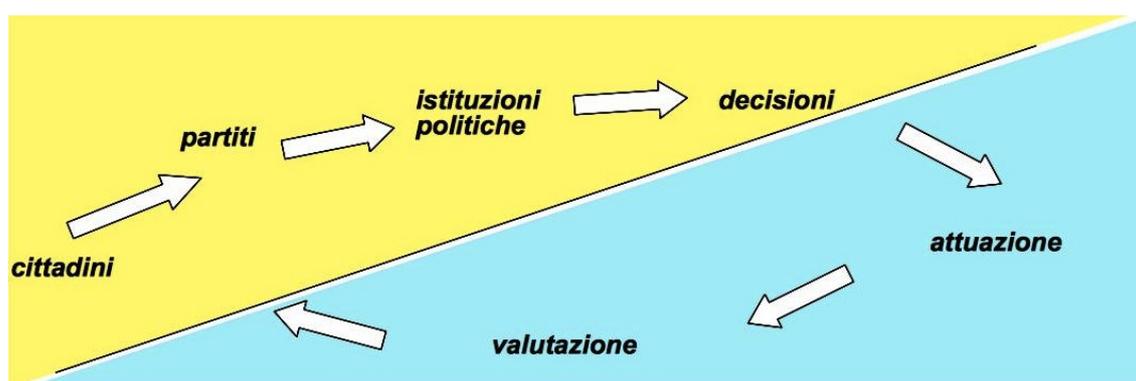
## 0. Il contesto: la valutazione come parte del processo legislativo nelle Assemblee Regionali

L'idea che il processo legislativo non si esaurisca nell'approvazione delle leggi, ma che comprenda anche la valutazione degli effetti e il controllo sull'attuazione delle politiche è mutuata dai paesi angloamericani. Si fa strada, in Italia, nelle Assemblee Regionali, a seguito delle riforme costituzionali<sup>1</sup> che hanno introdotto l'elezione diretta dei presidenti delle giunte e che hanno aperto la cosiddetta "stagione statutaria". Una fase in cui, per le Assemblee, chiamate ad approvare gli statuti, si crea un'occasione di ripensamento del proprio ruolo e della propria identità istituzionale, alla luce, soprattutto, del rafforzamento degli esecutivi.

L'obiettivo di ridurre le "asimmetrie informative" fra Giunte ed Assemblee regionali può essere ricondotto, in sintesi, a tre esigenze:

1. di **"equilibrio fra i poteri"**:  
cioè di potenziare la funzione di controllo (di *oversight*) dei legislativi sugli esecutivi, che vedono notevolmente rafforzate le proprie prerogative. Laddove per controllo non si intende un controllo di legittimità sugli atti, ma la valutazione del funzionamento e dell'efficacia delle politiche in essere
2. di miglioramento della **qualità delle decisioni**:  
ovvero di basare maggiormente il processo decisionale su evidenza informata, soprattutto laddove si ha a che fare con "ristrutturazioni" di vecchie politiche, piuttosto che con nuove soluzioni
3. di miglioramento della **"capacità di rappresentanza"**:  
per consentire ai consiglieri di esercitare meglio, con più efficacia, la propria funzione di rappresentanza nei confronti degli elettori, in base all'idea che, a tal fine, sia utile e necessario avere una qualche autonomia di informazione indipendente dall'esecutivo

Si tratta, sostanzialmente, per le Assemblee, di andare ad indagare anche la "fase discendente" del processo politico (parte azzurra dello schema), laddove invece, tradizionalmente, la funzione di rappresentanza è stata interpretata innanzitutto come espressione di quella ascendente (ricerca e costruzione del consenso, parte gialla dello schema).



Fonte: G. Regonini, corso di analisi delle politiche pubbliche

La sfida è indubbiamente alta e si inserisce in un contesto politico-istituzionale in cui gli

<sup>1</sup> (l. cost 1/1999 e 2 e 3/2001)

strumenti forniti dall'analisi e dalla valutazione delle politiche pubbliche sono ancora poco conosciuti nelle strutture di supporto alle decisioni, sia sul versante tecnico che su quello politico. Un contesto in cui, tuttavia, nondimeno, si è fatta strada la consapevolezza che gli strumenti tradizionali a disposizione dei consiglieri, come interrogazioni, interpellanze, inchieste, non siano sufficienti a colmare il *gap* informativo fra giunta e assemblea prima descritto e che ben difficilmente possano incidere sul processo legislativo e decisionale. Anche da qui, l'importanza di istituire tali attività valutative in seno alle assemblee, con l'obiettivo di produrre una conoscenza *non-partisan*.

**L'Assemblea della Regione Emilia-Romagna** non si inserisce in questo percorso in modo "isolato". Essa, nel 2002, è infatti tra i fondatori, insieme a Lombardia, Piemonte e Toscana, del progetto CAPIRe<sup>2</sup>. Un'iniziativa, supportata a livello tecnico-scientifico dall'ASVAPP<sup>3</sup>, volta a promuovere l'uso e la cultura della valutazione nelle Assemblee Legislative. Al progetto, che coinvolge nelle proprie attività formative sia tecnici che politici, aderiscono in seguito 16 assemblee. Ciascuna con due referenti politici: un consigliere di maggioranza ed uno di opposizione, designati a far parte del Comitato di Indirizzo. Nel caso della Regione Emilia-Romagna, il consigliere Monica Donini (ora presidente della Commissione Politiche per la Salute e Politiche Sociali, nella passata legislatura Presidente dell'Assemblea) e il consigliere Marco Lombardi (Presidente della Commissione Bilancio Affari Generali e Istituzionali); ad entrambi è riconosciuto un forte profilo istituzionale. Sul versante tecnico il riferimento è invece individuato nel Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione. Attraverso la referente, dirigente del Servizio, dott.ssa Anna Voltan, ed i partecipanti al percorso di formativo, i funzionari del Servizio dott.ssa Monia Masetti e dott. Andrea Orsi.

Ma è dunque in un **quadro più generale**, al di là delle singole pratiche e delle specifiche soluzioni organizzative, che va inquadrato il tentativo della Assemblea di ampliare il significato del processo legislativo, includendovi attività di valutazione e monitoraggio delle politiche.

## 1. **Assemblea dell'Emilia-Romagna: gli strumenti per la valutazione**

Sia lo **Statuto** che il **Regolamento** dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna recepiscono tali istanze di promozione della valutazione delle politiche. Nello Statuto, tra le funzioni dell'Assemblea, è previsto che essa eserciti il controllo sull'attuazione delle leggi e promuova la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati. Nel Regolamento si fa riferimento esplicito alle clausole valutative da inserire nei testi di legge, di cui viene illustrato il funzionamento, ed alle missioni valutative.

### *1.1 Clausole valutative, missioni valutative, rendicontazione nelle leggi e negli atti di programmazione*

Le **clausole valutative** sono disposizioni che possono essere inserite ("principio di parsimonia") in testi di legge di particolare rilievo. Danno mandato ai soggetti attuatori di trasmettere all'organo legislativo le informazioni necessarie al controllo sull'attuazione della legge e dei relativi effetti. Informazioni che rispondono a **domande valutative** stabilite dal legislatore nel momento dell'approvazione della legge. Quando viene inserita una clausola valutativa essa

---

2 CAPIRe: Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali

3 ASVAPP: Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche

inaugura una attività informativa “**a lungo termine**”, che può tradursi, ad esempio- è il caso della l. 3/2008 “Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della regione Emilia-Romagna”- nella presentazione di una **relazione annuale** da parte della Giunta presso la commissione assembleare competente. Si tratta di una relazione che risponde a **quesiti specifici** formulati dal legislatore (nel caso in questione: stato delle infrastrutture, indici di affollamento, provenienze dei detenuti, loro stato di salute etc...).

Le **missioni valutative** non richiedono, invece, l'inserimento in un testo di legge. Rispondono ad esigenze conoscitive di più “breve periodo”: non attivano un ciclo informativo destinato a durare (relazioni annuali, attività informative periodiche), ma si risolvono con lo svolgimento delle missioni stesse e, pertanto, con l'analisi dell'attuazione della legge o degli effetti della politica regionale individuata. Analisi rispetto a cui, anche con l'ausilio degli uffici regionali competenti, sono chiamati a relazionare un commissario di maggioranza ed uno di opposizione della Commissione che ha richiesto lo svolgimento della missione.

Allo stato dell'arte, le leggi che contengono clausole valutative sono le seguenti<sup>4</sup>:

Anno	L.R.	Argomento	Art.
2001	24	Edilizia Residenziale Pubblica	55
2002	8	Aeroportualità	6
2003	2	Welfare	51
2004	11	ICT	24
2004	5	Immigrazione	20
2005	17	Lavoro	47
2006	3	Emiliano romagnoli nel mondo	18
2006	6	Cooperazione mutualistica	11
2006	12	Cinema	12
2007	2	Turismo	15
2007	15	Diritto allo studio universitario	28
2007	17	Tabagismo	7
2008	3	Carcere	9
2008	14	Giovani generazioni	46
2009	11	Amministratore di sostegno	3
2009	15	Trasporto ferroviario delle merci	10
2009	26	Commercio equo e solidale	8
2010	3	Partecipazione	18

Una serie di leggi contiene “**norme di rendicontazione**”<sup>5</sup>, ovvero previsioni rinvenibili in commi di articoli di legge, che impegnano la Giunta a presentare, ad esempio, relazioni annuali sullo stato di attuazione del provvedimento. Mentre le clausole valutative prevedono che la Giunta dia risposte a quesiti piuttosto specifici, nei casi in questione l'impegno della Giunta a

4 Tabelle tratte dal documento “Analisi delle Politiche Pubbliche” redatto dal Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione, giugno 2010

5 Tabelle tratte dal documento “Analisi delle Politiche Pubbliche” redatto dal Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione, giugno 2010

rendicontare è formulato in termini decisamente generali<sup>6</sup>:

Anno	L.R.	Argomento	Art.
2002	12	Cooperazione internazionale	10
2002	31	Edilizia	47
2003	25	Difensore civico	11
2004	26	Energia	29
2005	1	Volontariato	
2005	4	Vivisezione	1
2005	9	Garante infanzia e adolescenza	11
2008	10	Riordino e razionalizzazione	28
2008	16	Comunitario	22
2009	28	Acquisti verdi	3

Riferimenti ad attività di valutazione e di rendicontazione sono inoltre presenti in alcuni **atti di programmazione**.

Dall'analisi degli atti di programmazione della VIII legislatura, in due casi (piano energetico regionale e programma regionale per la montagna) è previsto che la giunta informi l'assemblea sullo stato di attuazione del programma. Con una modalità di restituzione, pertanto, in senso lato riconducibile alla *logica* delle clausole valutative. Nel caso del piano sociale e sanitario regionale all'assemblea è presentato il bilancio di missione tramite la commissione competente e sono previsti sistemi di monitoraggio e valutazione che richiedono il coinvolgimento degli enti locali e dei soggetti che partecipano alla programmazione.

In tre casi di programmi in attuazione di Regolamenti CE (programma regionale di sviluppo rurale, programma operativo regionale FESR, Fondo Sociale Europeo 2007-2013) sono previste per lo più valutazioni *ex-ante*, analisi *swot*, talvolta anche procedure di monitoraggio dei piani, in conformità con quanto prescritto dai regolamenti europei.

Nel programma per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare sono previste valutazioni di *processo* (con lo scopo di monitorare se l'intervento si svolge come programmato, con i tempi e i modi previsti e/o con quali interferenze, vincoli, difficoltà) e di *impatto* (valutazione dei cambiamenti prodotti dal programma educativo, attraverso rilevazioni pre e post intervento) che fungano da supporto alla programmazione e che, a tal fine, prevedono il coinvolgimento anche degli enti territoriali (Province) attraverso la costituzione di organismi di coordinamento politici e tecnici.

Si fa infine riferimento ad attività di monitoraggio e a valutazioni *ex-post* nei restanti tre casi: nel programma poliennale dei servizi di sviluppo al sistema agro-alimentare viene rilevata la necessità di implementare una sistematica valutazione *ex-post* delle ricadute dell'intervento regionale e dei progetti; nel documento di indirizzo programmatico per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo è prevista una valutazione del precedente periodo a supporto della nuova programmazione. Nel caso del Piano Telematico dell'Emilia-Romagna, PiTER, è prevista la costituzione di un vero e proprio **piano di monitoraggio**.

---

6 A titolo esemplificativo, il primo comma dell'articolo 47 ("Monitoraggio") della legge 31/2002 sulla disciplina generale dell'edilizia recita: "La Regione opera il monitoraggio dell'attuazione della presente legge nonché l'analisi e la valutazione degli effetti che la stessa comporta sul territorio e sulla qualità dell'attività edilizia".

Delibera	Descrizione attività di valutazione/monitoraggio previste
141/2007 Approvazione del <u>piano energetico regionale</u>	<b>La Giunta regionale presenta all'Assemblea legislativa per la sua valutazione una relazione aggiornata ogni due anni, contenente la valutazione dei seguenti aspetti</b> , sorretta da un adeguato sistema informativo: a) grado di raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione delle fonti rinnovabili posti dal PER; b) efficacia degli strumenti pubblici di intervento e di incentivazione previsti a livello nazionale e delle misure regionali volte a integrare detti strumenti, in forme compatibili con la politica comunitaria in materia di aiuti di Stato; c) quadro legislativo e regolamentare vigente con indicazione delle azioni da intraprendere allo scopo di ridurre i principali ostacoli; d) strumenti di raccordo tra i diversi enti ed organi amministrativi che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra i diversi livelli di governo e di amministrazione; e) efficacia degli strumenti di orientamento degli operatori e di informazione dei cittadini in ordine alle problematiche localizzative, realizzative e di corretto inserimento degli impianti nel contesto territoriale circostante
268/2009 <u>Programma regionale per la montagna</u>	<b>Allo scopo di informare l'Assemblea legislativa sullo stato di attuazione del presente Programma</b> , la Giunta regionale attiva modalità di monitoraggio delle politiche regionali per lo sviluppo della montagna, con particolare riferimento all'attuazione degli interventi previsti negli Accordi-quadro. I dati raccolti sono opportunamente elaborati nell'ambito di <b>un rapporto annuale di monitoraggio che la Giunta regionale deve provvedere a presentare all'Assemblea legislativa entro la scadenza del 30 giugno</b>
175/2008 PRSS <u>Piano Sociale e Sanitario 2008-2010</u>	La L.R. 29/2004 introduce l'obbligo di presentare un <b>bilancio di missione</b> , che dà conto, oltre che dei risultati economico-finanziari, anche di quelli relativi allo sviluppo dei servizi e alla salute della popolazione. Tale bilancio viene <b>presentato</b> sia alla Conferenza territoriale sociale e sanitaria, sia <b>all'Assemblea Legislativa regionale, tramite la Commissione competente</b> . (...) La Regione intende elaborare e condividere <b>con gli Enti locali e tutti i soggetti coinvolti nella programmazione un sistema di monitoraggio</b> attraverso appositi strumenti che, in maniera continuativa, descrivano le principali azioni, progetti e servizi presenti sul territorio e un <b>sistema di valutazione che misuri l'efficacia delle scelte programmatiche e degli interventi realizzati</b> . La programmazione e la valutazione (che ne è parte integrante) si realizzano a diversi livelli di governo - regionale, provinciale/aziendale, distrettuale - con il comune intento di analizzare le azioni e i processi programmatici, riorientarli e riprogettare gli interventi futuri.
99/2007 Approvazione del <u>Programma regionale di Sviluppo Rurale</u> dell'Emilia-Romagna in attuazione del Regolamento (CE) n. 1698 del Consiglio del 20 settembre 2005	Valutazione ex-ante, analisi dell'impatto del precedente periodo di programmazione (risultati e raccomandazioni)
102/2007 Approvazione del <u>Programma Operativo Regionale FESR</u> dell'Emilia-Romagna 2007-2013 in attuazione del Reg. (CE) n.1083/2006	Analisi SWOT, valutazioni propedeutiche alla strategia (valutazione ex ante, valutazione ambientale strategica), sistemi di attuazione (modalità e procedure di monitoraggio, valutazione)
101/2007 Approvazione del programma operativo della Regione Emilia-Romagna- <u>Fondo Sociale Europeo 2007/2013</u> - Obiettivo 2 competitività e occupazione.	Valutazione ex ante: <i>working paper</i> della Commissione Europea. Valutazioni <i>on-going</i> : finanziate tramite le risorse dell'asse per l'assistenza tecnica, effettuate da esperti o organismi – interni o esterni all'amministrazione – funzionalmente indipendenti dalle autorità di certificazione e di audit; risultati presentati al Comitato di sorveglianza preliminarmente al loro invio alla Commissione e pubblicati secondo le norme che si applicano all'accesso ai documenti. Valutazione ex post: La Commissione effettua una valutazione ex-post, in conformità a quanto disposto dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006
84/2006 Attuazione della legge regionale 4 novembre 2003, n. 29, articolo 3. Approvazione del <u>programma per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare</u> . Triennio 2006/2008	E' prevista l'istituzione di una <b>Commissione Regionale di coordinamento</b> , composta dall'Assessore regionale competente con funzioni di presidente, dagli Assessori provinciali, dal dirigente regionale competente. La Commissione ha il compito di formulare proposte per la definizione del Programma regionale, <b>di valutare il raggiungimento degli obiettivi a livello locale e sull'intero territorio regionale e la loro coerenza rispetto alle linee definite dal presente programma</b> , E' prevista la costituzione di una <b>Commissione Tecnica</b> , costituita dai referenti provinciali e regionali per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare <b>per favorire</b> lo scambio e il

	confronto di idee ed esperienze sui progetti realizzati in ogni realtà provinciale ed <b>il monitoraggio dell'attività e con funzione di proposta nei confronti della Commissione regionale di coordinamento</b>
195/2008 L.R. 11 agosto 1998, n. 28. Programma poliennale dei servizi di <b>sviluppo al sistema agro-alimentare 2008-2013</b>	“(…) E’ necessario implementare una sistematica valutazione “ex-post” delle ricadute dell’intervento regionale e dei progetti; ciò consentirebbe di ottenere indicazioni su quale forma di intervento sia risultata più efficace, su quali ostacoli incontra il trasferimento dei saperi e delle innovazioni etc. Questa valutazione presuppone la messa a punto di una complessa metodologia di azione basata sul <b>costante monitoraggio dei risultati dei progetti per verificare le ricadute sul tessuto produttivo (outcome)</b> : occorre pertanto attivare iniziative per lo studio degli indicatori più idonei e per l’aggiornamento delle modalità di redazione dei progetti e della loro successiva gestione”.
211/2009 Approvazione del <b>documento di indirizzo programmatico</b> per il triennio 2009-2011 ai sensi della legge regionale n. 12/2002 per la cooperazione con <b>i paesi in via di sviluppo</b> e in transizione.	<b>Valutazione di sintesi dei risultati del precedente periodo di programmazione.</b> Il sistema di valutazione delle attività si declinerà secondo le seguenti modalità: a) <b>in itinere</b> : - processi di autovalutazione da parte dei soggetti attuatori attraverso una relazione intermedia sullo stato di avanzamento delle attività, con la chiara indicazione delle azioni avviate, dei risultati raggiunti e l’andamento delle spese; -attività di <i>audit</i> sui singoli progetti, sia in relazione allo sviluppo delle attività, sia in relazione alla gestione amministrativa e finanziaria; -svolgimento di specifiche missioni da parte del Servizio Politiche europee e relazioni internazionali, o da parte di desk operativi esteri, ove presenti, o da componenti il Gruppo di lavoro interdirezioni in relazione a specifiche esigenze settoriali. b) <b>ex-post</b> -relazioni finali da parte dei soggetti attuatori degli interventi; -svolgimento di specifiche missioni da parte del Servizio Politiche Europee e Relazioni Internazionali, o da parte di desk operativi esteri, ove esistenti; -analisi commissionate a soggetti esterni su specifiche aree tematiche o ambiti territoriali
111/2007 Linee guida per la predisposizione del Piano Telematico dell'Emila- Romagna- <b>PITER (2007-2009)</b>	Volontà di strutturare <b>un vero e proprio piano di monitoraggio di PiTER, per verificare in corso d’opera il procedere dei lavori</b> : monitoraggio dello stato di avanzamento lavori e di indicatori di realizzazione e di risultato, per ciascuna delle aree del Piano; elaborazione dello schema per una reportistica periodica standard che informerà sull’avanzamento fisico e finanziario degli interventi (data base, modello di report di progetto, rapporto periodico di monitoraggio dello stato di avanzamento del singolo progetto e <i>benchmarking</i> tra i progetti)

Ad eccezione dei primi due e, anche se solo in parte, del terzo programma, le attività informative **non sono esplicitamente indirizzate all'organo legislativo**. Nel caso dei programmi in attuazione di regolamenti CE, le attività di monitoraggio e di valutazione, che sono volte a produrre evidenze sullo stato dell'arte, non vengono automaticamente portate all'attenzione dell'assemblea o delle commissioni. Benché siano pensate in un'ottica di apprendimento, esse rischiano di costituire solo una sorta di adempimento formale da parte della Giunta, se non sono successivamente discusse e *adeguatamente* condivise presso l'organo legislativo. Negli altri casi, anche quando sono coinvolti a pieno titolo i soggetti attuatori/esecutori (programma per l'orientamento dei consumi e l'educazione alimentare e documento di indirizzo programmatico "Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace") le attività di valutazione, *in itinere* ed *ex-post*, sembrano più che altro rispondere ad una logica di **miglioramento interno all'organo esecutivo**. E, per certi versi, di **controllo dei soggetti attuatori**, più o meno decentrati.

## 1.2 Forme di rendicontazione “extra clause”: le informative

Rispondono invece ad una logica di informazione e rendicontazione da parte dell'organo esecutivo presso il legislativo le informative portate dagli assessori nelle commissioni assembleari. Si tratta di comunicazioni che gli assessori presentano di propria iniziativa, avendone inviato richiesta ai Presidenti delle commissioni<sup>7</sup>, oppure in risposta a richieste ed

<sup>7</sup> Art 26, comma 2 del Regolamento dell'Assemblea (*Pubblicità degli ordini del giorno e delle date di convocazione delle commissioni assembleari- Rapporti con la Giunta regionale*): “La Giunta, per

interrogazioni dei commissari. L'informativa è, di fatto, uno strumento flessibile a disposizione degli assessori per effettuare comunicazioni in commissione; uno strumento che viene utilizzato anche per fornire risposte in casi “emergenziali”: in cui una comunicazione sia sollecitata, ad esempio, da fatti di cronaca portati all'attenzione dell'opinione pubblica dai media. Ma non soltanto. Si ritiene che tale flusso informativo, benché solo a volte comprenda veri e propri monitoraggi o analisi di attuazione, possa contenere comunque elementi utili per eventuali analisi e valutazioni successive.

Rispetto alle attività di rendicontazione più formali, legate ai tempi dell'agenda istituzionale (come il calendario delle clausole valutative), esse sono maggiormente connesse e rispondenti ai tempi dell'*agenda politica*. Benché non forniscano lo stesso apporto informativo di una relazione ad una clausola, in molti casi esse forniscono comunque dati significativi, specie se in un'ottica “cumulativa”, in cui cioè le informazioni tratte dalle diverse forme di rendicontazione vengono catalogate e vanno a costituire una conoscenza che si accresce.

In assenza di catalogazioni, tuttavia, **il contenuto di questi materiali, che non vengono protocollati, va, di fatto, perduto. Ne rimane traccia soltanto nei verbali** dei lavori delle commissioni, che hanno però **carattere di resoconto sommario** (sono cioè una sorta di sintesi, di riassunto della seduta).

Attraverso ricerche per parole chiave nel database giuridico dell'Assemblea, ho voluto “fotografare” lo stato dell'arte e, nel capitolo 2, ho proposto una classificazione delle informative di cui ho trovata traccia per ciascuna commissione.

In generale, è stato possibile dividere le informative in **due tipologie**:

- informative **su politiche o interventi già in essere**: a) riflessioni sull'attuazione di politiche o su provvedimenti che diventano, in un dato momento, politicamente rilevanti, b) comunicazioni più urgenti, dovute a fatti di cronaca
- informative **su programmi ancora da realizzarsi**: che illustrano o anticipano i contenuti di un piano o di un programma

Sono fondamentalmente le informative del primo tipo quelle che possono essere di interesse per successive analisi di attuazione e valutazioni.

### 1.3 *Valutazione “istituzionale” e rendicontazione “extra clausole”: un focus sulla IV commissione “Politiche per la salute e Politiche Sociali”*

Oltre al lavoro di ricerca nel database giuridico dell'Assemblea, ho basato il *focus* sui lavori della IV commissione nell'VIII legislatura sulle informazioni che ho tratto dall'intervista con la Posizione Organizzativa del Servizio Coordinamento della IV Commissione, Lidia Testoni.

Attraverso un lavoro di ricerca nel database giuridico dell'Assemblea, Demetra<sup>8</sup>, ho “mappato” le diverse forme di valutazione e rendicontazione fin'ora elencate, di cui ho trovato traccia nei lavori della **IV commissione “Politiche per la Salute e Politiche Sociali” dell'VIII legislatura**.

---

comunicazioni, relazioni o richieste di parere che intende presentare di propria iniziativa, invia la richiesta ai Presidenti delle commissioni per la loro iscrizione all'ordine del giorno dei lavori evidenziando l'eventuale urgenza”.

8 <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?st=home>

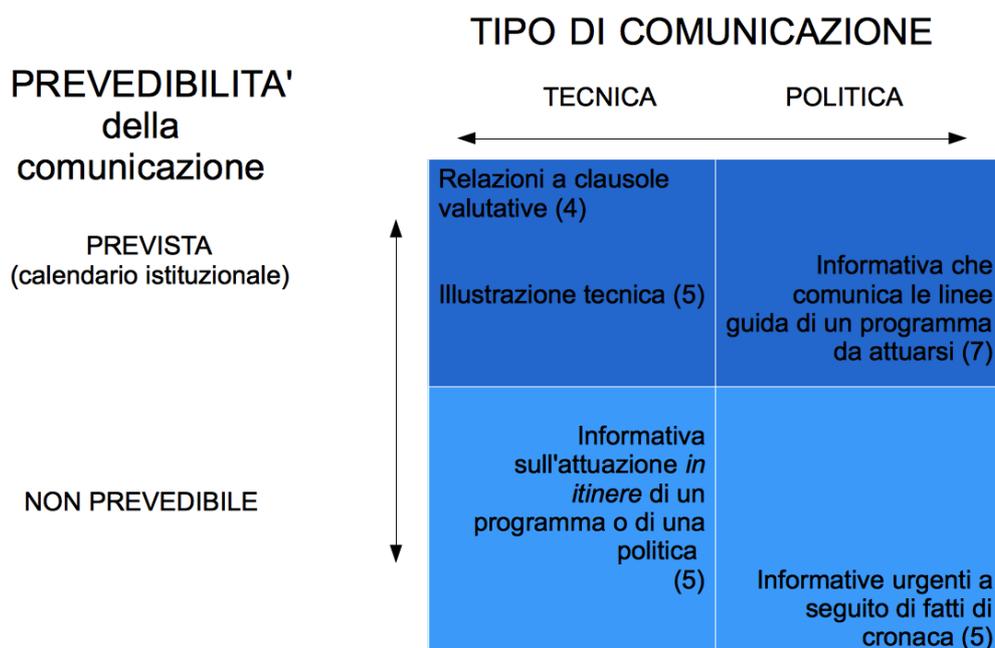
Propongo qui una classificazione dei diversi tipi di attività di informazione e rendicontazione che la Giunta ha svolto presso la commissione in base a due dimensioni:

- **comunicazione tecnica versus comunicazione politica**
- **prevedibilità versus non prevedibilità** della comunicazione

laddove, ai due estremi (ogni asse è da intendersi come un *continuum*), con *prevedibilità* si intende l'inserimento in un calendario più o meno istituzionale (es. relazioni annuali alle clausole valutative) e con *non prevedibilità* il fatto che la comunicazione riguardi invece eventi maggiormente legati all'agenda politica e dei *media*.

Ne è risultato uno schema di questo tipo:

#### IV COMMISSIONE Politiche per la Salute e Politiche Sociali



Le comunicazioni degli assessori connesse alle clausole valutative riguardano gli argomenti: “situazione penitenziaria nelle carceri” (due relazioni), “emiliano-romagnoli nel mondo”, “integrazione sociale dei cittadini stranieri”.

Restando nel quadrante in alto a sinistra dello schema, ho rilevato due “illustrazioni tecniche” che hanno ad oggetto il controllo dei **bilanci d'esercizio delle aziende sanitarie regionali**. Da un'intervista con la Posizione Organizzativa della IV Commissione del Servizio Coordinamento Commissioni è emerso infatti come sia divenuta una prassi abbastanza consolidata che, nella trattazione dei bilanci di esercizio delle aziende sanitarie, la commissione articoli le proprie sedute **su due livelli**: vi è un primo momento **tecnico**, ed un secondo **politico**. In queste occasioni i commissari arrivano avendo già ricevuto tutto l'atto e la relativa documentazione.

Sono in genere i tecnici dell'assessorato che vanno a rendicontare nella prima seduta. Mentre nella seconda, la commissione esprime un parere e l'assessore risponde alle domande più politiche. Sempre dall'intervista emerge che quello dell'analisi dei bilanci delle aziende sanitarie sia un tema su cui i consiglieri, che possono contare anche sul proprio *staff*, pongono domande puntuali e piuttosto specifiche. Su questo tipo di illustrazioni si può forse intercettare un **fabbisogno informativo da parte dei consiglieri**, che tiene insieme elementi sia di *politics* che di *policy*. E rispetto a cui la competenza di chi si occupa di analisi e valutazione delle politiche pubbliche potrebbe essere valorizzata.

Per quanto concerne invece la parte in basso a sinistra dello schema, ovvero le informative che riguardano “l'attuazione *in itinere* di un programma o di una politica”, l'argomento più rilevante, che è passato tre volte in commissione, è quello del **processo di trasformazione delle IPAB in ASP**. In cui l'informativa degli assessori viene richiesta dalla commissione a fronte di diverse sollecitazioni. Agli assessori viene chiesto di informare la commissione sull'iter dei lavori, sugli adempimenti e sui tempi che prevedono; su un primo piano di monitoraggio in ordine alle eventuali difficoltà ed atteggiamenti di risposta delle IPAB sul territorio regionale. Qualcosa di **simile ad una prima analisi di attuazione**.

Per quanto riguarda infine il quadrante in basso a destra, “informative urgenti a seguito di fatti di cronaca”, ad esemplificazione può essere citato il caso della comunicazione dell'assessore sulla situazione dell'Azienda Usl di Forlì relativamente al bilancio di esercizio 2008 e di previsione del 2009, che avviene pochi giorni dopo la notizia sui giornali dell'apertura di un'inchiesta sull'azienda. Da un punto di vista strettamente politico, ovviamente, non stupisce il passaggio in commissione dell'assessore. Intendo, in generale, rilevare come vi siano argomenti che, probabilmente anche per la loro vastità e complessità, più che ricevere un'attenzione e un monitoraggio costanti, si attivano politicamente solo in corrispondenza di eventi straordinari (o patologici), portati alla ribalta delle cronache dai media. Ma rispetto a cui, forse, varrebbe la pena “aprire la scatola nera” dell'attuazione non solo nei momenti di rendicontazione dovuti e necessari, causati da eventi eccezionali, ma più in generale. Nell'ottica secondo cui l'organo legislativo monitora l'attuazione delle politiche dell'esecutivo e, in qualche misura, dovrebbe cercare di comparteciparvi.

## 2. Una mappatura delle informative

Ho tratto le informazioni relative alle attività di rendicontazione svoltesi presso la III commissione nell'VIII legislatura, oltre che da ricerche nel database giuridico dell'Assemblea, dall'intervista con la Posizione Organizzativa del Servizio Coordinamento della III Commissione, Samuela Fiorini.
--

Ho mappato e classificato le informative di tutte le commissioni in cui ve ne abbia trovato traccia (II, III, IV e V commissione), **nell'ambito dell'VIII legislatura**. Riporto di seguito una mappatura che contiene *solo* le informative che riguardano (vedi par 1.2) **politiche o interventi già in essere**: a) attuazione di politiche o provvedimenti che, in un dato momento, diventano politicamente rilevanti, b) comunicazioni più urgenti, dovute a fatti di cronaca.

La scelta è motivata dal fatto che ho ritenuto riconducibili ad attività in senso lato di rendicontazione solo le informative di questo tipo, che hanno cioè lo scopo di mettere a conoscenza l'organo legislativo, attraverso le commissioni, della fase attuativa di determinate politiche.

II Commissione “Politiche economiche”		
Informative politiche interventi già essere	su o in	<p><b>a)</b></p> <p>12/01/2006 Informativa dell'Assessore regionale all'Agricoltura Tiberio Rabboni sulle difficoltà del comparto bieticolo-saccarifero nella nostra Regione</p> <p>09/07/2009 Informativa dell'Assessore regionale all'Agricoltura Tiberio Rabboni sullo <b>stato di attuazione al 31 dicembre 2008 del Programma regionale di Sviluppo rurale 2007-2013</b></p>
		<p><b>b) /</b></p>

III Commissione “Territorio, Ambiente, Mobilità”		
Informative politiche interventi già essere	su o in	<p><b>a)</b></p> <p>31/01/2006 Informativa dell'Assessore Peri in merito ai recenti sviluppi nel sistema del trasporto ferroviario regionale</p> <p>15/03/2006 <b>Informativa sul Monitoraggio del Trasporto Pubblico Locale</b> con l'Assessore Peri e il Presidente dell'Associazione delle Agenzie Locali per la Mobilità (ALMA)</p> <p>16/06/2006 Informativa dell'Assessore PERI <b>sul monitoraggio del Trasporto Pubblico Locale</b></p> <p>18/07/2006 Informativa dell'assessore ZANICHELLI sul D.Lgs 152/2006 in materia ambientale</p> <p>11/01/2007 Informativa Arpa e Sanità sul tema nanoparticelle e su aspetti ambientali e sanitari nelle aree circostanti gli inceneritori</p> <p>13/09/2007 Informativa sugli incidenti stradali in Emilia-Romagna con la Presidente dell'Osservatorio per l'educazione stradale e la sicurezza e l'Assessore alla Mobilità e Trasporti</p> <p>17/04/2008 Informativa dell'assessore PERI con rappresentanti FER riguardo questioni attinenti al trasporto ferroviario regionale</p> <p>03/07/2008 Informativa dell'assessore PERI in ordine al People Moover di Bologna; Informativa dell'assessore PERI sul <b><u>rapporto annuale di monitoraggio della mobilità e del trasporto pubblico locale</u></b></p> <p>16/07/2008 Informativa tecnica sulle misure di riduzione del rischio sismico</p>
		<p><b>b)</b></p> <p>10/05/2007 Informativa dell'assessore ZANICHELLI su stati di crisi idrica conseguenti la situazione meteorologica in atto. Programma gestione siccità e attuazione piano di tutela delle acque</p>

	<p>15/01/2008 Informativa dell'assessore alla Sicurezza territoriale, difesa del suolo e della costa, protezione civile, Marioluigi Bruschini sugli eventi sismici del 23 dicembre 2008</p> <p>02/10/2008 Informativa dell'assessore Bruschini e dell'Ing. Egidi Responsabile dell'Agenzia regionale di Protezione civile in merito agli incendi boschivi</p> <p>19/02/2009 Informativa dell'assessore alla Sicurezza territoriale, difesa del suolo e della costa, protezione civile Marioluigi Bruschini sullo stato del dissesto idrogeologico nel territorio della regione Emilia-Romagna</p>
--	---

La III commissione “Territorio, Ambiente, Mobilità”, che ha 4 assessori di riferimento, si è rivelata essere quella con il maggiore ricorso a questo tipo di informative. Di fatto, da quanto emerso dall'intervista con la P.O. della commissione, tale attività di rendicontazione, di informazione sul monitoraggio costituisce una prassi piuttosto consolidata. A volte le informative sono lo strumento attraverso cui **vengono presentati e illustrati materiali anche ampi e dettagliati**, come il **Rapporto Annuale di Monitoraggio della Mobilità e del Trasporto**, per cui l'assessorato alla programmazione territoriale ha prodotto una pubblicazione vera e propria, di circa 400 pagine, che riporta e organizza i dati per ciascun settore in modo puntuale.

<b>IV Commissione “Politiche per la Salute e Politiche Sociali”</b>	
Informative politiche interventi già essere	<p>su a)</p> <p>o</p> <p>già in</p> <p>03/05/2006 Informativa dell'Assessore alle Politiche educative per l'infanzia e l'adolescenza. Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del Terzo Settore, Anna Maria Dapporto e dell'Assessore alle Politiche per la salute, Giovanni Bissoni <b>sul processo di trasformazione delle IPAB</b></p> <p>14/06/2006 Informativa dell'Assessore Giovanni Bissoni in materia di assistenza odontoiatrica (delibera Giunta n. 2678/2004)</p> <p>18/07/2007 Informativa dell'Assessore alle Politiche per la salute Giovanni Bissoni <b>sul processo di trasformazione delle IPAB in ASP</b></p> <p>21/02/2007 Informativa dell'assessore Dapporto sulle politiche regionali di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con riferimento all'ordine del giorno oggetto n. 381/1 approvato dall'Assemblea legislativa il 28 settembre 2005</p> <p>16/12/2009 Informativa dell'Assessorato alle Politiche per la Salute su Trattamento endovascolare nei pazienti affetti da sclerosi multipla</p>
	<p>b)</p> <p>10/10/2007 Informativa dell'Assessore alle Politiche per la salute Giovanni Bissoni relativa agli eventi accaduti ad una paziente presso l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Bologna</p> <p>19/09/2007 Informativa dell'Assessore alle Politiche per la salute Giovanni Bissoni sul focolaio epidemico di febbre da virus Chikungunya</p>

	21/01/2009 Informativa dell'Assessorato alle Politiche per la salute sulla Relazione conclusiva della Commissione di indagine, istituita con decreto assessorile n. 27 del 2008 (caso verificatosi presso l'Ospedale Morgagni Pierantoni di Forlì nell'ottobre 2008 )
--	---

Nel corso dell'intervista effettuata, la P.O. della IV commissione ha evidenziato come la procedura legata alle informative sia riconducibile, fondamentalmente, ad un rapporto **politico** fra presidente della commissione e assessore: non è previsto che segua una procedura specifica. Ad esempio, la segreteria dell'assessore può trasmettere *tout court* il titolo dell'informativa. Oppure l'informativa può essere prevista a seguito della richiesta di un commissario in seduta. Oppure ancora il commissario può far pervenire tale richiesta al presidente, che la trasmette all'assessore. In ogni caso, ha sottolineato l'intervistata, si tratta di strumenti flessibili. E che **raramente vedono gli assessori o i tecnici presentarsi con del materiale preparato da distribuire ai commissari.**

V Commissione "Turismo, Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport"	
Informative politiche o interventi già essere	<p><b>a)</b></p> <p>29/06/2006 Informativa dell'assessore alla scuola, formazione professionale, università, lavoro, pari opportunità Paola Manzini sul <b>Rapporto annuale di esecuzione (anno 2005) del Fondo Sociale Europeo - Obiettivo 3</b></p> <p>12/04/2006 Informativa dell'Assessore Mariangela Bastico sull'accREDITamento per la formazione</p> <p>27/06/2007 Informativa dell'assessore Manzini sulla situazione della sicurezza del lavoro in Emilia-Romagna e sugli orientamenti della Giunta regionale in proposito</p> <p>21/02/2007 Informativa dell'Assessore Dapporto sulle politiche regionali di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, con riferimento all'ordine del giorno oggetto n. 381/1 approvato dall'Assemblea legislativa il 28 settembre 2005</p> <p>01/10/2008 Informativa dell'assessore Guido Pasi e dei presidente e amministratore delegato di APT Servizi, Massimo Gottifreddi e Andrea Babbi, sui primi consuntivi dell'andamento della stagione turistica e sui futuri programmi d'intervento della Regione in materia</p>
	<b>b) /</b>

Ho rilevato che, in una commissione come la III (Territorio, Ambiente, Mobilità), in cui è per altro previsto un numero esiguo di clausole valutative, le attività di monitoraggio e rendicontazione, specie legate ai piani, sono piuttosto presenti. Mentre nella IV commissione (Politiche per la Salute e Politiche Sociali), che ha il maggior numero di clausole valutative, il ricorso alle informative è più contenuto.

Si potrebbe ipotizzare che il maggiore ricorso alle informative nella III commissione vada in qualche misura a colmare la lacuna lasciata dall'esiguità delle clausole. Ma bisogna sottolineare come la casistica a disposizione sia esigua e il periodo di analisi preso in considerazione limitato. In base a quanto emerso dalle interviste, il ricorso a questo tipo di attività di monitoraggio e rendicontazione *in itinere* non sembra seguire regole *standard*, ma pare piuttosto

legato ai diversi “stili” degli assessorati.

### 3. La valutazione da un punto di vista organizzativo

Almeno tre soggetti, all'interno dell'organo legislativo, stanno nell'ambito della gestione e della promozione delle attività valutative, contribuendovi a diverso titolo: la nuova **Commissione Statuto e Regolamento**, il **Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione**, il **Servizio Coordinamento della VI Commissione**.

Descriverli, definendone le specificità, capire come interagiscono- e anche come potrebbero interagire- può forse dare qualche suggerimento utile a meglio definire il ruolo della valutazione all'interno del processo legislativo. Consentendo, di conseguenza, di formulare alcune ipotesi su come migliorare i flussi informativi.

#### 3.1 Livello politico: Nuova Commissione Statuto e Regolamento

A partire dalla IX legislatura, vi è una competenza *precisa* in capo ad *una* commissione con riferimento alle questioni legate alla valutazione. Prima, tale competenza era, in qualche misura, trasversale. O, per certi versi, si può affermare che fosse “dispersa” fra le varie commissioni, in assenza di un principale politico ben definito.

Fra le competenze della commissione Statuto e Regolamento rientrano:

- proposte di modifica allo Statuto e al Regolamento interno
- legge elettorale, disciplina dei casi di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità
- leggi in materia di organismi e Istituti previsti dallo Statuto
- promozione della democrazia partecipativa e dei processi decisionali inclusivi
- **promozione delle attività di controllo e valutazione delle leggi, clausole valutative e missioni valutative**
- semplificazione e qualità degli atti e dei procedimenti
- rapporto sulla legislazione

Il funzionamento di questa commissione presenta alcuni elementi di incertezza. Si tratta, innanzitutto, di un organismo nuovo, o meglio: rinnovato nelle sue competenze (la commissione esisteva anche nella legislatura precedente, ma non con le stesse deleghe). Non ci sono, inoltre, precedenti, casi a cui rifarsi, essendo l'Assemblea dell'Emilia-Romagna l'unica ad aver previsto una commissione, e non un *comitato paritetico*<sup>9</sup>, con una simile competenza nell'ambito della promozione della valutazione.

---

9 A differenza, ad esempio, di Lombardia e Piemonte. In Lombardia è stato istituito il *Comitato paritetico per il controllo e la valutazione*, composto da 4 consiglieri di maggioranza e quattro di minoranza. In Piemonte il *Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche*, composto da sei consiglieri presidenti o vicepresidenti delle sei commissioni permanenti. Da segnalare anche il caso della Regione Friuli Venezia Giulia, in cui il *Comitato per la Legislazione, il Controllo e la Valutazione* è stato preceduto dall'esperienza di una commissione speciale, istituita nel 2004, con il compito specifico di esercitare attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Ad una prima analisi delle competenze, inoltre, non sfugge come la commissione abbia voce in capitolo su alcune materie politicamente molto sensibili, fra cui la legge elettorale. Con il rischio, almeno potenziale, che ci sia una concentrazione dell'attenzione e delle attività soprattutto su questo tema.

In ogni caso. Quali possono essere i punti di forza e le criticità legate al fatto di aver istituito una commissione, dunque un organismo pienamente politico, e non un organismo paritetico?

Da un punto di vista “simbolico”, il fatto di non aver introdotto un organismo diverso, ma di aver incardinato la promozione della attività di valutazione in una commissione assembleare può costituire un'investitura, *politicamente*, più forte: una legittimazione, sempre da un punto di vista politico, più importante rispetto a quella di un comitato. Allo stesso tempo, tuttavia, si tratta di una legittimazione che va gestita “sapientemente”: è necessario che emerga un significato condiviso, fra i consiglieri, sul ruolo che la commissione deve avere, e anche sullo “stile” con cui portare avanti e promuovere le attività valutative. In questo senso, in occasione dell'audizione dei referenti del Progetto CAPIRe in ordine ai temi del controllo e valutazione delle politiche<sup>10</sup>, dal dibattito fra i commissari è sembrata emergere una volontà condivisa di **sottrarre l'attività di valutazione al conflitto politico**. Di creare una sorta di “zona franca” all'interno della commissione.

La competenza sulla valutazione è stata inquadrata come un'opportunità, soprattutto per i consiglieri neo eletti, di spogliarsi dai panni delle appartenenze partitiche, per rilanciare il ruolo di controllo dell'Assemblea legislativa, nonché lo stesso **ruolo dei consiglieri regionali**, sia di maggioranza che di opposizione. Con accenti diversi- unico punto su cui si sono registrate posizioni un po' diverse- sul ruolo di controllo che, in tal senso, dovrebbero avere e garantire le minoranze.

In generale, credo che un punto su cui ragionare per quanto riguarda il versante politico dei soggetti coinvolti nella valutazione all'interno dell'organo legislativo sia quello di come creare delle *convenienze*, per i consiglieri, dalla realizzazione di attività valutative del tipo descritto sopra. E' un discorso che, per esempio, si lega al problema di come dare una adeguata **comunicazione pubblica** dei risultati delle attività di valutazione. E, in parte, se si vuole, anche alla “**notiziabilità**” di questo tipo di attività. Da questo punto di vista un primo spunto potrebbe essere quello di pensare ad un coinvolgimento diverso dell'Ufficio Stampa dell'Assemblea Legislativa, pensando a possibili percorsi su come “comunicare la valutazione”.

### *3.2 Livello tecnico: Servizio Legislativo e qualità della Legislazione*

**L'interlocutore, sul versante tecnico, della VI commissione è il Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione.** Già questa constatazione, che di primo acchito potrebbe forse parere banale, è in realtà foriera di diverse considerazioni.

Innanzitutto. Quali sono le competenze del Servizio Legislativo?

Dal sito dell'Assemblea Legislativa, l'elenco delle competenze: “consulenza legislativa, stesura di pareri giuridici, redazione di progetti di legge e di provvedimenti amministrativi, *drafting*, analisi di fattibilità, documentazione giuridica, osservazione della legislatura regionale”. Nessun riferimento, dunque, dalla homepage<sup>11</sup>, alle attività valutative. Un elemento senz'altro marginale,

<sup>10</sup> Martedì 14 settembre 2010 la Commissione ha svolto l'audizione del prof. Alberto Martini e del dott. Marco Sisti

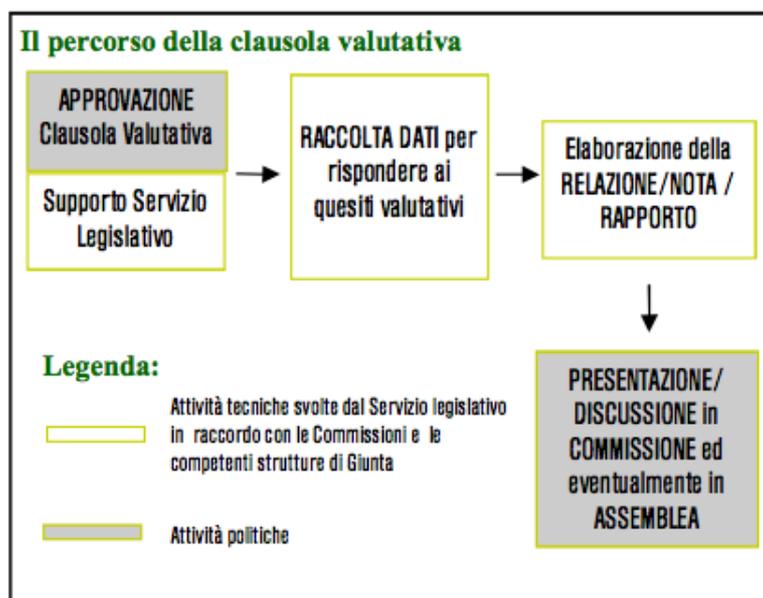
<sup>11</sup> [http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/ahp/strutture/servizi/qualita\\_legisl.htm](http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/ahp/strutture/servizi/qualita_legisl.htm)

che però può essere in qualche misura penalizzante rispetto alla percezione del servizio e delle sue funzioni in un'ottica- per quanto concerne questi aspetti- comunque interna all'organo legislativo.

Naturalmente, delle attività di valutazione si trova traccia nel Piano di attività dell'Assemblea, in cui esse sono incardinate nell' "area qualità della legislazione", e comprendono, oltre alla convenzione con l'A.S.V.A.P.P., il "Progetto consolidamento tecniche e strumenti per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi, in particolare le clausole valutative", "Approfondimenti analitico-valutativi e schede tecniche di accompagnamento alle proposte di legge alle Camere", la "Collaborazione con Progetto CAPIRe".

Non è lapalissiano affermare che il Servizio Legislativo è l'interlocutore della VI commissione, se si pensa che tale ruolo, che si potrebbe per il momento definire di "interlocuzione privilegiata", è, innanzitutto, **nuovo**. Se, in una fase precedente, il problema era quello – si pensi alle clausole valutative- di trovare una "paternità politica" alle clausole, ora tale paternità politica esiste e si esprime anche con una legittimazione forte: quella di una commissione. Per cui, semmai, ora, il problema, se la commissione effettivamente attiverà la sua funzione di promozione delle attività di controllo, sarà quello di capire come porsi nei confronti della commissione, quali canali di scambio e di interlocuzione attivare e con chi, come, in un certo senso, ripensare il proprio ruolo, nel momento in cui si acquisisce una maggiore centralità, all'interno dell'organo legislativo, per quanto concerne il comparto delle attività valutative.

C'è da aspettarsi, ad esempio, che andranno ad ampliarsi le aree di attività in cui si fa più fitta l'interlocuzione tra sfera politica e tecnica. Aree che, tutto sommato, sino ad ora sono risultate abbastanza circoscritte, riguardanti le sole clausole valutative, e in assenza, come già detto, di un interlocutore politico forte. Lo schema che compare nel "kit" informativo sulle attività legate al controllo e alla valutazione delle politiche regionali, distribuito ai consiglieri, offre in tal senso un'esemplificazione chiarissima:



**Fonte:** documento "Analisi delle Politiche Pubbliche", redatto dal Servizio nel giugno 2010

Può darsi che, specie in una prima fase, al Servizio spetti un ruolo quasi di "mediazione", di

**partecipazione alla costruzione del significato della valutazione nel processo legislativo**, nell'ambito della VI commissione. Per cercare di capire come realizzare, poi, nella pratica, quelle che sono state certamente delle positive “dichiarazioni di intenti” da parte dei consiglieri. Ma che, al momento, per l'appunto restano tali. A tale proposito varrebbe forse la pena cercare di capire **come instaurare un dialogo costruttivo con i consiglieri**. Come raccoglierne le istanze e, in un certo senso, “suscitarle”: creare consapevolezza intorno al tema. Questo in un'ottica sia di “espansione” del proprio ambito, ma anche di tutela rispetto ai rischi che la valutazione possa essere intesa in senso “strumentale” sul versante politico.

### *3.3 Livello strumentale: Servizio Segreteria della VI Commissione*

Ho ricostruito la casistica, seppure esigua, riguardante l'attivazione dei lavori della VI commissione relativamente ad attività valutative, nella legislatura corrente, attraverso un'intervista con la Posizione Organizzativa del Servizio Coordinamento della VI commissione, Nicoletta Tartari.
--

Il Servizio Coordinamento Commissioni, di cui fa parte la Segreteria della VI Commissione, svolge compiti di supporto all'attività delle commissioni assembleari affinché ne sia garantita la piena funzionalità in termini di carico di lavoro, di formazione e di procedure.

La Segreteria della VI commissione prepara la seduta sia dal punto di vista del “merito”, facendo l'istruttoria degli atti iscritti all'ordine del giorno. Che da un punto di vista “tecnico”: ricevendo gli atti che devono essere iscritti all'ordine del giorno e trattandoli nei termini previsti dal Regolamento, perché i commissari li abbiano disponibili, preparando la convocazione, svolgendo tutte le procedure di segreteria. Fornisce assistenza tecnico-giuridica ai commissari, **provvede alla stesura del verbale- resoconto delle sedute**.

Non mi sembra che vi siano sovrapposizioni di compiti fra tale servizio, interlocutore da un punto di vista *strumentale* della VI Commissione ed il Servizio Legislativo.

Per ora, la casistica che ha visto la VI Commissione riunirsi ed affrontare ordini del giorno che comprendessero restituzioni di attività valutative è estremamente limitata.

Come confermato da un'intervista con la P.O. della VI commissione, si tratta esclusivamente di due casi: della relazione annuale sulle carceri (l. 3/2008) e delle norme sulla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto comunitario (l. 16/2008).

Nel caso della relazione annuale sulle carceri, l'oggetto era stato assegnato alla commissione referente per materia (IV commissione) e, alla VI commissione, in sede **consultiva**. Ciò significa che la VI commissione non dà un parere legato al merito, al contenuto di quanto emerge (che spetta invece alla commissione referente per materia). Nel caso in questione era stata convocata una audizione congiunta, poiché la IV commissione aveva colto l'occasione della relazione annuale per invitare anche soggetti esterni: il Direttore dell'Istituto regionale delle carceri dell'Emilia-Romagna ed una componente della struttura del Ministero degli Interni.

Nel caso della relazione sul monitoraggio della l. 16/2008, probabilmente a causa dei tempi più stringati in cui le commissioni erano chiamate ad esprimersi, non è stata fatta una seduta congiunta. La VI commissione ha espresso il parere in una seduta separata.

Come la stessa intervistata ha sottolineato, la casistica è troppo ristretta e le modalità attraverso cui si organizzeranno le sedute che coinvolgono *anche* la VI commissione, oltre alle commissioni interessate dalle singole politiche, sono ancora in via di definizione.

Quello che, allo stato dell'arte, posso evidenziare è che sarà rilevante stabilire un canale di comunicazione con la Segreteria della VI commissione che tenga conto del fatto che via sia una sorta di “triangolo” organizzativo fra i tre soggetti descritti, ciascuno dotato di proprie specificità. E' importante cioè che vi sia la consapevolezza che anche il supporto strumentale si inserisce in un disegno organizzativo in cui l'obiettivo è che la valutazione possa effettivamente intervenire nel processo legislativo.

#### **4. Prospettive e ipotesi per migliorare i flussi informativi**

Nel quadro descrittivo che ho presentato, emergono risultanze ed elementi di criticità rispetto a cui posso cercare di sviluppare alcune idee progettuali.

Innanzitutto, la VI Commissione, con la sua nuova attribuzione di competenze, rappresenta di per sé un elemento che modifica gli equilibri pregressi. Un elemento che fa sì che anche le altre funzioni organizzative, *tecnica e strumentale*, debbano in qualche misura ripensare, riadattare il proprio ruolo.

Al momento, la casistica esistente sui lavori della commissione legati ad attività valutative è esigua e la riflessione sulle sue modalità di funzionamento è aperta. Quello che posso cercare di fare è provare a delineare, *relativamente ai materiali che rientrano nella categoria delle informative*, **un flusso informativo coerente con il disegno delle tre funzioni organizzative individuate.**

L'analisi empirica ha fatto emergere un tipo di attività di rendicontazione che non è “catturato” dal circuito della valutazione istituzionale (via *clausole e missioni valutative*). In ogni caso, ricondurre la varietà dei materiali che ne deriva al circuito della valutazione, in generale, richiede alcune *cautele*. Intanto, come ho già affermato, le informative rilevanti per il tipo di analisi che si intende svolgere sono quelle che riguardano il monitoraggio sull'attuazione di provvedimenti e politiche già in essere, e non quelle relative all'esposizione di indirizzi programmatici da parte degli assessori. E' opportuno inoltre ribadire che si tratta di materiali caratterizzati da *episodicità e volatilità*, la cui produzione

- è determinata in gran parte dallo stile dei diversi assessorati,
- risponde ad effettive esigenze di flessibilità- nel caso di comunicazioni urgenti di tempestività- da parte degli assessori
- non comporta che vi sia un passaggio di materiali, precedentemente alla seduta, presso le segreterie delle commissioni: nella quasi totalità dei casi di essi non si conserva traccia, se non nei verbali.

Si potrebbe prevedere di **stenografare le informative** classificate nella tipologia a) e b) dello schema proposto nel paragrafo 1.2. Prevedendo cioè quanto, da Regolamento, su richiesta del Presidente della commissione, è già possibile fare<sup>12</sup>. Nel caso in questione, potrebbe essere

---

<sup>12</sup> Art 27 *Verbalizzazione e pubblicità dei lavori delle commissioni assembleari*: “Delle sedute della

richiesto il resoconto integrale per la parte della seduta concernente l'informativa.

Qualora si ritenesse di procedere in questo modo, è necessario tuttavia immaginare **come potrebbe articolarsi** di conseguenza **il flusso informativo fra le tre funzioni organizzative, politica, tecnica e strumentale**.

Innanzitutto, poiché non tutti i materiali che passano sotto l'etichetta "informativa" sono rilevanti ai fini della valutazione e dell'analisi di attuazione, si può ipotizzare che debba esserci **una prima selezione delle comunicazioni da stenografare da parte del Servizio Legislativo**. Si potrebbe immaginare che gli ordini del giorno che prevedono informative, predisposti dalle diverse segreterie delle commissioni su indicazione dei presidenti, siano posti all'attenzione del Servizio Legislativo, affinché ne possa fare una valutazione. Eventuali richieste di chiarimento-qualora dall'ordine del giorno le informative non fossero immediatamente riconducibili alla classificazione ipotizzata- potrebbero essere rivolte alle Posizioni Organizzative del Servizio Commissioni. Che, come emerso dalle interviste, hanno una approfondita conoscenza dei contenuti degli oggetti che passano in commissione, nonché delle dinamiche più politiche, legate ai rapporti assessorato-commissione.

Il Servizio Legislativo (funzione *tecnica*) potrebbe di conseguenza selezionare le informative ritenute rilevanti a fini valutativi e darne comunicazione alla VI Commissione e al suo servizio di coordinamento (funzione *politica* e funzione *strumentale*).

In questo modo, prima ancora di entrare nel merito dei contenuti, la struttura politica avrebbe notizia degli argomenti rispetto a cui i diversi assessorati stanno svolgendo attività di rendicontazione e presso quali commissioni. **Avere contezza di tali attività potrebbe suggerire ai commissari eventuali ulteriori domande di valutazione**, da approfondire ad esempio, qualora lo si ritenesse opportuno a seguito di una discussione approfondita nel merito dei contenuti, attraverso **missioni valutative**.

Il servizio coordinamento della VI commissione, al contempo, potrebbe coordinarsi con le segreterie delle commissioni interessate per **archiviare le informative stenografate**: nel momento in cui si decidesse di procedere alla stesura di un verbale con caratteristiche di resoconto integrale, tale materiale potrebbe essere censito infatti dalla funzione *strumentale*.

Potrebbe spettare invece alla funzione *tecnica*, dunque al Servizio Legislativo, **organizzare i materiali censiti per renderli eventualmente utilizzabili**, portarli all'evidenza della VI Commissione. Ciascuna informativa si inerisce infatti in un quadro più ampio, nel **contesto** di una politica, di un piano, di un provvedimento. Per cui potrebbe darsi che una mera analisi periodica delle informative che sono state svolte, di per sé, non si presti, non fornisca gli elementi necessari a ricostruire il significato della politica o del provvedimento rispetto a cui è stata svolta l'attività di rendicontazione. In questo senso, il ruolo della funzione *tecnica* potrebbe essere quello di **ricostruire il contesto** dell'informativa stessa, o meglio: di **contestualizzare l'informativa**. Si tratterebbe di un'attività che non verrebbe svolta, evidentemente, automaticamente, in modo meccanico: mentre potrebbe essere data *comunicazione*, come prima ipotizzato, in modo, per l'appunto, automatico, di tutte le informative, **la contestualizzazione** potrebbe invece essere **svolta selettivamente: a seguito della richiesta dell'organo politico**, VI commissione. E, qualora fosse ritenuto opportuno, essa potrebbe preludere ad un ulteriore approfondimento successivo, *valutativo* in senso stretto, e non più solo di *analisi*, attraverso una missione valutativa.

---

commissione è redatto, a cura del segretario della commissione, un verbale con le caratteristiche di resoconto sommario. Il Presidente può disporre che venga redatto anche, o in alternativa, il resoconto integrale.

In questo modo, la VI commissione interverrebbe comunque, sulle informative, anche solo per una attività di analisi, *ex-post*. In qualche misura riducendo o, comunque, prendendo maggiormente le distanze dalla dimensione più *politica* dei singoli provvedimenti oggetto di analisi. Il Servizio Legislativo, anche qualora non fossero richiesti approfondimenti, richieste di contestualizzazione, potrebbe comunque provvedere all'organizzazione dei materiali ricevuti, riconducendoli, nei casi in cui ciò risultasse possibile, a valutazioni già esistenti, oppure organizzandoli per politiche.

Quella qui esposta è solo una ipotesi di lavoro, da vagliare e specificare in termini più operativi; altre altrettanto efficaci possono essere elaborate. Tenendo ferma però l'esigenza – confermata dalla analisi svolta – di non disperdere un patrimonio informativo con contenuti valutativi, che non si produce solo a seguito di clausole e missioni, ed il cui accorto utilizzo può anche consentire alla VI commissione di esercitare con più strumenti la sua competenza in termini di promozione delle attività di controllo e di valutazione delle politiche.

## **Bibliografia e webgrafia**

*“Fare leggi, rappresentare interessi, valutare politiche. Idee e riflessioni su come sta cambiando il ruolo dei Consigli Regionali”*, Atti del convegno del 14 novembre 2008 Milano, a cura del Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche Regionali e Servizio Relazioni Esterne, Comunicazione e Stampa del Consiglio Regionale della Lombardia

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

Regonini G., 2001, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino

Regonini G., 2004, *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, working papers del Dipartimento di studi sociali e politici

<http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/>

[www.capire.org](http://www.capire.org)

<http://demetra.regione.emilia-romagna.it/>