

Convegno  
*Buone regole, democrazia e sviluppo.*  
*La valutazione normativa nella dialettica tra pubblico e privato*  
Roma, 15 settembre 2006 - Sala del Cenacolo - Camera dei Deputati

## **Fare leggi o valutare politiche?**

L'esperienza di progetto *CAPIRe* tra vincoli ed opportunità

Marco Sisti

Questa breve relazione<sup>1</sup> prende spunto dall'esperienza maturata nell'ambito di *CAPIRe* (*Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*), un progetto avviato nel 2002 da quattro Consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) e attualmente promosso a livello nazionale dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome.

Fin dall'inizio, a progetto *CAPIRe* è stata assegnata una missione molto ambiziosa: *aiutare le Assemblee regionali ad esercitare in modo più incisivo la loro funzione di "controllo"*. In parte questa missione era figlia delle riforme costituzionali intraprese in quel particolare momento storico, che induceva i Consigli a ripensare il loro ruolo all'interno dei sistemi di governo regionale. In parte, essa nasceva da un'insoddisfazione più antica, provata da un'ampia comunità di addetti ai lavori - politici, funzionari, esperti di tecniche legislative e di diritto costituzionale - nei confronti delle attività conoscitive svolte in seno alle Assemblee legislative delle Regioni.

Sebbene l'esercizio di una qualche forma di controllo assembleare fosse infatti già previsto nei vecchi Statuti regionali, tale funzione era rimasta per molto tempo - e rimane in buona misura tuttora - allo stato di pura aspirazione. Di solito essa si è risolta nell'impiego dei classici strumenti di "sindacato ispettivo": interrogazioni, interpellanze e poco altro. L'uso di questi strumenti, piuttosto che accrescere le informazioni in possesso dei Consiglieri, si è però spesso limitato ad alimentare contraddittori, dal carattere contingente e un po' rituale, tra opposizione ed Esecutivo. Del resto, tali strumenti per loro stessa natura hanno sempre seguito una logica prettamente inquisitoria e sono sovente utilizzati a scopi più dimostrativi che conoscitivi<sup>2</sup>: in questa prospettiva è più importante riuscire a porre una domanda scomoda che ottenere una risposta pertinente.

### **Un'altra forma di controllo è possibile**

Progetto *CAPIRe* nasce proprio dall'idea che sia possibile andare oltre il sindacato ispettivo; e che, anche all'interno di arene decisionali fortemente "politicizzate", quali sono le Assemblee legislative, vi sia lo spazio per sperimentare l'uso di innovativi strumenti di conoscenza e di analisi. L'ispirazione è

---

<sup>1</sup> La relazione è stata pubblicata in *Federalismi.it* - Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comunitario e Comparato - Nr. 13, anno 2007: <http://www.federalismi.it/federalismi/applMostraDoc.cfm?Artid=8080>

<sup>2</sup> Gli strumenti di sindacato ispettivo sono spesso utilizzati non già per avere informazioni, quanto piuttosto per dare un segnale alla *constituency* di riferimento ("il vostro rappresentante si sta prendendo cura del problema che vi sta a cuore"), oppure per lanciare un messaggio all'Esecutivo, in modo da indurlo a muoversi nella direzione voluta. Su questo si veda: Filippetta G. *L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991.

venuta dallo studio di esperienze realizzate in altri paesi. In particolare, si è presa a riferimento l'esperienza statunitense della *Legislative Program Evaluation* - espressione che può essere tradotta con "valutazione delle politiche a fini legislativi". L'uso dell'aggettivo *Legislative* lascia intendere che i destinatari delle attività di valutazione sono appunto le *Legislatures*, ovvero le Assemblee dei singoli Stati americani<sup>3</sup>.

Nelle *Legislatures* americane già da diversi anni lavorano commissioni ed uffici dedicati espressamente ad esercitare il controllo sull'attuazione data alle leggi. Cosa fanno in pratica queste commissioni e le strutture che le assistono? Esaminano, producono e diffondono documentazione sull'attuazione delle leggi e sugli effetti delle politiche implementate dalla loro amministrazione. Raccolgono cioè informazioni su quanto è avvenuto dopo l'approvazione della legge, pongono domande ai soggetti attuatori e ai beneficiari delle politiche, sollecitano risposte, mettono in evidenza criticità: tutto questo al servizio della funzione di controllo dell'Assemblea, che in inglese viene chiamata *legislative oversight*. E tutto nello spirito di dare un *feedback* ai legislatori statali su come stanno andando le cose che a loro interessano, e più in particolare su come vengono applicate le leggi che loro stessi hanno approvato.

L'obiettivo di questa forma di controllo non consiste dunque nel fornire ulteriori motivi per inasprire il confronto tra Esecutivo ed opposizione - o tra opposizione e maggioranza - quanto piuttosto nel produrre e mettere in circolazione informazioni sulle politiche pubbliche (per come esse sono state *concretamente* attuate e per i risultati che hanno prodotto) e nel creare occasioni e spunti di riflessione su come migliorare tali politiche. Per questa ragione in molti casi tale funzione è promossa da organismi (e con procedure) *bipartisan*, destinati a rappresentare non gli interessi di questa o quella parte politica, ma l'istituzione consiliare nel suo complesso.

### **Una sfida culturale**

Anche soltanto dalle poche cose dette fin qui, si intuisce come avviare attività di questo tipo all'interno delle Assemblee italiane pone innanzitutto una sfida di natura culturale. Si tratta infatti di rendere consapevoli persone (*in primis*, consiglieri e funzionari legislativi), che vedono nella "costruzione della norma" il frutto esclusivo del loro lavoro, che esiste qualcosa che va al di là del testo di legge e di cui devono istituzionalmente farsi carico: la politica pubblica.

Naturalmente non si tratta di contrapporre, come provocatoriamente abbiamo fatto nel titolo di questa relazione, la funzione legislativa a quella di controllo e di valutazione delle politiche. Quanto piuttosto di riconoscere che l'attività del legislatore non si esaurisce nella discussione e nella conseguente approvazione dei provvedimenti di legge, ma che essa continua anche durante la fase di attuazione di tali provvedimenti. Per l'intero ciclo di vita della politica. In altri termini, il dovere di "fare leggi" implica (o dovrebbe implicare) anche il compito di "raccolgere ed utilizzare le informazioni necessarie" a verificare che le leggi siano state davvero attuate (e come) e a capire se (e in che misura) esse abbiano apportato benefici alla collettività.

In teoria, dunque, non esiste un rapporto dicotomico, di reciproca esclusione, tra "fare leggi" e "valutare politiche". Non esiste alcuna contrapposizione tra queste due attività. Al contrario: come buon senso

---

<sup>3</sup> Si veda a questo proposito la Nota per CAPIRE n. 4, *La funzione di controllo nelle State Legislatures americane*, 2003, scaricabile dal sito web di CAPIRE: [http://www.capire.org/capireinforma/note\\_per\\_capire/nota42003.pdf](http://www.capire.org/capireinforma/note_per_capire/nota42003.pdf). Per un esame più approfondito: R. Kirk Jonas (a cura di), *Legislative Program Evaluation: Utilization - Driven Research for Decision Makers*, n. 81, Jossey-Bass., 1999.

suggerisce, per fare bene la prima attività occorre impegnarsi seriamente anche nella seconda. Si tratta di un principio talmente ovvio da apparire quasi banale. La realtà però è sempre più complicata della teoria e tradurre questo semplice principio nella pratica corrente è molto più arduo di quanto non si creda. E' proprio nel tentativo di trasformare tale principio in attività concrete e comportamenti reali che il nostro progetto si è impegnato.

## **I primi successi di CAPIRe**

In questi anni *CAPIRe* ha ottenuto qualche successo. Ad esempio, alcune delle idee elaborate dal progetto<sup>4</sup> sul modo in cui questa rinnovata funzione di controllo dovesse prendere forma in seno ai nuovi Statuti e ai Regolamenti interni sono state riprese da diverse Regioni: in particolare Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana ed Umbria. Vi sono poi Consigli regionali, come quelli del Friuli Venezia Giulia e dell'Umbria che, come accade nell'esperienza delle *Legislatures* americane, hanno previsto l'istituzione di un Comitato consiliare con il compito specifico di promuovere le attività di valutazione delle politiche. Presso altre realtà, come in Basilicata, Molise, Lombardia e Toscana, sono nati uffici, o interi servizi consiliari, che devono fornire la necessaria assistenza tecnica all'esercizio del controllo e della valutazione. Infine, molte Assemblee hanno già adottato la pratica di introdurre nei testi legislativi le "clausole valutative", ovvero specifici articoli di legge che prefigurano finalità, modi e tempi delle attività informative, di cui il Consiglio dovrebbe essere il primo destinatario<sup>5</sup>.

Tutto bene quindi? La valutazione delle politiche sta diventando una pratica diffusa nelle nostre Assemblee?

E' ancora troppo presto per cantar vittoria. Il rischio di un "calo nell'attenzione" sull'argomento è davvero molto elevato e le prime conquiste conseguite sono tutt'altro che consolidate. Non è certo sufficiente introdurre un nuovo articolo nello Statuto, né costituire un Comitato politico, e neppure dar vita ad un nuovo ufficio, per cambiare i comportamenti delle persone (e tanto meno delle istituzioni di cui le persone sono composte). Le operazioni di ingegneria istituzionale sono forse condizioni necessarie, ma non sufficienti a far diventare la valutazione parte del modo di essere e di agire delle Assemblee. Il passaggio dalla promozione della valutazione fino al suo reale "utilizzo" non è né facile, né scontato, anche una volta che si siano compiute alcune scelte fondamentali. Di questo occorre essere ben consci.

Il resto della relazione sarà perciò dedicato ad illustrare quattro questioni, trasversali alle singole esperienze regionali, che ben sintetizzano i principali *problemi* che abbiamo incontrato - e stiamo affrontando - proprio nel tentativo di rendere la valutazione una pratica utile al lavoro delle Assemblee legislative. Come tutti i problemi, anche questi si prestano ad una doppia lettura: da un lato, essi rappresentano certamente dei *vincoli* che hanno reso più difficile il lavoro di questi anni e ne complicano la prosecuzione. Dall'altro però essi possono anche essere considerati come *opportunità*, in quanto lasciano intravedere lo spazio per un'evoluzione ed una crescita, in termini di autorevolezza e di importanza, del ruolo dei Consigli regionali e dei singoli eletti.

---

<sup>4</sup> Si veda a questo proposito Martini A. e Sisti M., *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 6, 2002, Maggioli Ed. e l'approfondimento di CAPIRe, *Verso una "nuova" funzione di controllo dei Consigli regionali. Riflessioni su una possibile formulazione statutaria*, 2003, scaricabile dal sito web di Capire: [http://www.capi.org/capireinforma/scaffale/CAPIRe2003\\_3approfondimenti.pdf](http://www.capi.org/capireinforma/scaffale/CAPIRe2003_3approfondimenti.pdf).

<sup>5</sup> Si veda a questo proposito la Nota per CAPIRe n. 11, *Le clausole valutative nelle leggi regionali. Riflessioni su un'esperienza ancora in corso*, 2006: [http://www.capi.org/capireinforma/note\\_per\\_capi/nota112006.pdf](http://www.capi.org/capireinforma/note_per_capi/nota112006.pdf).

Riteniamo che se tali opportunità saranno sfruttate fino in fondo, con una certa dose di creatività e di coraggio nella sperimentazione di nuovi strumenti di lavoro, ciò si tradurrà in un miglior funzionamento dei sistemi di governo locale e in un rafforzamento dei processi di partecipazione democratica.

### **Vincoli o opportunità?**

La prima questione che affrontiamo riguarda *la costruzione della committenza politica*.

Scopo della valutazione consiste nell'*analizzare interventi pubblici* con l'intento esplicito di *contribuire a migliorarli*. Questo significa che l'essenza stessa della valutazione sta tutta nel suo essere orientata alla decisione: ogni valutazione nasce (o dovrebbe nascere) per produrre risultati analitici direttamente utilizzabili da chi decide. La missione del buon valutatore consiste proprio nell'aiutare chi ha responsabilità decisionali ad assumere scelte più informate e consapevoli, in quanto fondate su qualche evidenza empirica. È chiaro quindi che senza un coinvolgimento reale di un committente politico attento e interessato ai risultati della valutazione, decade la stessa ragion d'essere di questa attività.

Da questo punto di vista dobbiamo sottolineare come i membri eletti delle Assemblee, al di là di alcune eccezioni, sono ancora poco abituati a giocare un ruolo di promotori ed utilizzatori dell'attività di valutazione. Del resto questo non è un problema che appartiene solo ai Consigli regionali del nostro Paese: è piuttosto una condizione comune a molte, e forse a tutte le Assemblee legislative, sotto ogni latitudine<sup>6</sup>.

In effetti, vi sono almeno due ragioni che possono spiegare questa disattenzione istituzionale. In primo luogo, i termini "controllo e valutazione" creano spesso titubanze, incomprensioni e diffidenze, che possono essere di impedimento all'avvio di questa attività. In secondo luogo, il tempo del politico è un bene molto scarso e, sotto questo aspetto, la "valutazione" è in diretta concorrenza sia con le altre attività istituzionali che vengono svolte in seno all'assemblea, sia con tutte le iniziative e gli appuntamenti legati alla vita dei partiti politici di provenienza.

E' innegabile che tutto ciò rappresenti un problema. Ma non dovrebbe essere considerato un ostacolo insuperabile, uno *status quo* immutabile. Anzi, spetta proprio a chi sta cercando di rafforzare questa funzione all'interno delle Assemblee, inventarsi modi originali per "catturare" l'attenzione del personale politico, vincere la competizione con gli altri possibili impegni dei Consiglieri, e sfruttare tutte le occasioni per mostrare quale beneficio possa provenire allo stesso legislatore se sceglie di mettersi al centro del processo di valutazione. La speranza è che dalla ripetizione di esperienze concrete e positive, condotte grazie all'aiuto di personale qualificato, possa nascere una consuetudine d'uso ed una salda committenza politica.

La formulazione di questa speranza ci porta ad affrontare la seconda questione, ovvero *l'investimento professionale nelle strutture consiliari*.

Tutte le attività connesse all'esercizio di questa nuova funzione - la progettazione di "clausole valutative", la gestione delle "informazioni di ritorno" derivanti dall'applicazione delle clausole, la preparazione di indagini e approfondimenti su singole politiche (che nel nostro progetto hanno assunto il titolo di "missioni valutative"), la comunicazione ai Consiglieri degli esiti delle analisi condotte -

---

<sup>6</sup> Come dichiara un Senatore americano citato in Oleszek W.J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, CQ Press, 1989: "...il Congresso ha l'abitudine di approvare le leggi per poi dimenticarsene completamente...".

prevedono l'impiego di competenze tecniche specifiche. Queste competenze, riassumibili nella figura dell'analista di politiche, non sono abitualmente presenti all'interno di un'Assemblea legislativa.

Lo svolgimento di tali attività in molti casi ha imposto ai funzionari coinvolti la necessità di inventarsi un nuovo modo di lavorare. Non sono soltanto cambiati gli strumenti del loro lavoro; è cambiato il modo stesso di concepire il loro ruolo all'interno dell'organizzazione. Viene infatti loro richiesta, in primo luogo, *una maggiore flessibilità*, intesa sia come capacità di adeguarsi a situazioni diverse - il lavoro non viene più svolto solo in ufficio, tra colleghi "amici" - sia come capacità di usare strumenti analitici e concettuali differenti; in secondo luogo, *una diversa disponibilità di tempo e di impegno*; e infine, anche *la volontà di esporsi in prima persona*, ad esempio nella presentazione dei lavori ai politici (con l'assunzione di responsabilità che questo inevitabilmente comporta).

Ciò significa che, se si intende far crescere una reale capacità di valutazione all'interno delle Assemblee, qualcosa deve anche cambiare nella preparazione dei profili professionali disponibili, nelle modalità di formazione e di reclutamento del personale.

In questo caso è facile immaginare come un vincolo forte possa essere dato dalle resistenze e dalle tensioni, che un cambiamento culturale di questo tipo porta con sé. A ciò si contrappone però l'opportunità di valorizzare il lavoro, la passione e l'*expertise* di persone che intendono intraprendere una professione nuova e stimolante all'interno dell'amministrazione.

La terza questione che affrontiamo pone al centro dell'attenzione il *rapporto tra Consiglio* (e relative strutture) e *Giunta* (e relative strutture).

Su questo aspetto è bene ribadire un'idea già espressa nelle pagine precedenti. Nella nostra impostazione l'oggetto del "controllo" non è l'operato della Giunta, inteso come soggetto politico; e tanto meno quanto è stato realizzato da questo, o da quel membro dell'Esecutivo. Ciò che si "controlla", nel senso che si sottopone a verifica, è il funzionamento di una particolare politica regionale e la sua capacità di rispondere a particolari bisogni ed esigenze della collettività. L'intenzione non è quella di punire o di sanzionare comportamenti scorretti, quanto di apprendere dall'esperienza come progettare e gestire meglio gli interventi pubblici. Da questo punto di vista, è chiaro che la valutazione dovrebbe essere un'attività desiderabile da entrambi gli organi.

Inoltre, occorre anche sfatare il mito di un organo esecutivo che "sa tutto" - in quanto più vicino alla gestione corrente delle politiche - ma non vuol parlare, a dispetto di un'Assemblea che invece non sa nulla. Esiste, senza dubbio, un problema di asimmetria informativa tra i due organi, ma vi sono molte domande sul funzionamento delle politiche, alle quali anche i componenti politici e gli apparati tecnici dell'Esecutivo sarebbero interessati a rispondere (ma non hanno i mezzi o il tempo per farlo).

D'altra parte il processo di formulazione delle domande, e quindi il conseguente tentativo di darvi risposta, non si innesca da solo e ha bisogno di uno stimolo forte ed autorevole: ed è qui che il ruolo dell'Assemblea elettiva può diventare fondamentale. L'Assemblea con la sua autorevolezza può stimolare i soggetti incaricati di dare attuazione alle leggi ad interrogarsi sul significato e la portata di quanto stanno facendo, nonché a raccogliere le informazioni necessarie a rispondere a tali interrogativi.

Dov'è dunque il vincolo? Il vincolo principale è costituito dalla scarsa propensione delle amministrazioni pubbliche a mettersi in discussione e ad ammettere la possibilità che le cose non siano esattamente andate come ci si attendeva, quando si è disegnata la politica, o quando si è scritto la legge.

Il dubbio che le cose non funzionino come dovrebbero, cioè che le politiche adottate possano incontrare problemi nell'attuazione, oppure possano contenere degli errori di progettazione, o ancora possano basarsi su assunti ed ipotesi del tutto fallaci, è insito invece in qualsiasi attività di valutazione. Se non si è disposti ad ammettere la possibilità dell'errore - da non confondersi con il concetto di colpa, fin troppo conosciuto e diffuso nella mentalità politica e amministrativa nostrana - è pressoché inutile impegnarsi in questo tipo di attività.

Su questo versante è possibile - che s'incontrino ostacoli e risposte regressive da parte di chi considera l'interesse dell'Assemblea nei confronti del funzionamento delle politiche un'ingerenza inopportuna e indesiderata nelle attività dell'Esecutivo. Ma crediamo - e anche su questo abbiamo già esperienze concrete - che saranno altrettanto frequenti situazioni in cui le esigenze conoscitive dei due organi potranno saldarsi e potranno anche crearsi, pur nel rispetto dei diversi ruoli, proficue alleanze di lavoro.

L'ultima questione che affrontiamo riguarda *l'apertura delle arene decisionali* alla partecipazione di soggetti esterni all'amministrazione.

Tradizionalmente le Assemblee regionali non hanno sfruttato molto l'impiego di forme di partecipazione di attori esterni, pubblici e privati, all'interno del processo legislativo. Le procedure di consultazione fino a qui adottate hanno infatti diversi limiti - rigidità nelle procedure, ristrettezze nei tempi, coinvolgimento dei pochi e soliti noti, ... - sui quali è stato ampiamente scritto<sup>7</sup>. Per di più, l'attività di consultazione svolta dal Consiglio, in particolare nella fase di discussione di una proposta legislativa, appare spesso come una ripetizione di quanto è già stato fatto precedentemente dalla Giunta (alla quale magari appartiene la paternità della proposta). Gli spazi per la partecipazione in questa fase sono di conseguenza risicati e la forte prossimità al momento decisionale - l'approvazione del testo di legge - li rende particolarmente conflittuali: più dedicati alla composizione degli interessi in gioco, che finalizzati ad una discussione informata sul merito delle questioni.

L'esercizio della funzione di controllo e valutazione può invece consentire la costruzione di spazi di partecipazione e di rappresentanza *successivi* all'emanazione della legge. Spazi che attualmente sono quasi inesistenti.

Promuovere la realizzazione di analisi valutative può fornire alle Assemblee l'occasione per aprirsi verso la collettività regionale, dando la possibilità alle Commissioni consiliari, e ancor più ai singoli Consiglieri, di incontrare i soggetti locali coinvolti nell'attuazione delle politiche e di confrontarsi con istituzioni e gruppi di cittadini interessati a trovare soluzioni ad esigenze specifiche (magari anche nate in seguito all'approvazione della legge e quindi non esplicitabili nel momento della consultazione *ex ante*).

La fase di presentazione e discussione degli esiti delle valutazioni condotte potrebbe essere il momento in cui si organizzano incontri pubblici, ai quali dovrebbero essere invitati tutti i soggetti a vario titolo interessati alla politica che è stata analizzata. I Consiglieri, avendo a disposizione le informazioni prodotte dallo studio di valutazione, potrebbero partecipare a questi incontri assumendo un ruolo proattivo: nello stesso tempo di comunicazione, di ascolto e di sintesi.

Su questo versante qualcosa si inizia a fare con buoni risultati. Esiste una gran voglia di partecipazione alle decisioni pubbliche, alla quale le Assemblee possono dare una risposta tangibile. Anche in questo

---

<sup>7</sup> Tra le riflessioni più recenti sull'argomento, si veda E. Bianchini, *Il Legislatore che ascolta. Un nuovo modello per le udienze conoscitive*, Tesi discussa al Master in Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino, anno 2004-2005, scaricabile dal sito web: [http://www.formazione.corep.it/mapp\\_diplomati/2004\\_2005/t\\_bianchini\\_elisa.pdf](http://www.formazione.corep.it/mapp_diplomati/2004_2005/t_bianchini_elisa.pdf)

caso però è necessario ripensare alle modalità di comunicazione verso *stakeholders* esterni al circuito Giunta - Consiglio e sviluppare tecniche capaci di stimolare il confronto e lo scambio di informazioni<sup>8</sup>.

Per concludere: la decisione di considerare le questioni sopra elencate come vincoli insormontabili oppure come opportunità di crescita dipende principalmente da coloro che all'interno delle Assemblee hanno l'autorità e la forza di inseguire il cambiamento. La nostra convinzione è che solo impegnandosi attivamente su questi quattro fronti di lavoro – (1) la costruzione della committenza politica, (2) l'investimento professionale sulle strutture consiliari, (3) la collaborazione con le strutture dell'esecutivo, (4) l'apertura delle arene decisionali nei confronti di soggetti esterni - sarà possibile rafforzare la funzione assembleare di valutazione delle politiche e, per questa strada, contribuire – almeno al margine - al miglioramento dei processi decisionali in seno alle Regioni.

---

<sup>8</sup> Sull'uso di tecniche e strumenti finalizzati a stimolare la partecipazione e ad allargare i processi decisionali pubblici a soggetti esterni alle amministrazioni pubbliche, si veda L. Bobbio, *A più voci. Amministrazioni, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2004.