

LE SFIDE ORGANIZZATIVE DELLA "CARTA DI MATERA": IL RUOLO DELLE STRUTTURE INTERNE E LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

Ferdinando GIORDANO

Dirigente Generale del Consiglio Regionale della Basilicata

Seguendo il nostro programma passiamo ora rapidamente in rassegna una serie di esperienze operative ed i processi che nelle diverse realtà regionali si sono avviati sui temi che ci hanno impegnati in questa due giorni. Ne parleremo con alcuni dei Dirigenti Generali qui presenti, con i quali tenteremo di mettere a punto, in presa diretta, qualche idea ulteriore sull'individuazione degli strumenti utili per seguire l'evoluzione e la pratica di queste metodiche alla scala delle nostre Assemblee legislative; cercheremo anche di spiegare se e come le nostre strutture interne possano appropriarsene compiutamente e presidiarle adeguatamente. Le questioni poste sul tappeto, infatti, presuppongono anche il possesso e l'impiego di tecnicità non sempre presenti nei nostri apparati. Intanto vorrei molto sinteticamente riannodare i fili del discorso che è stato fatto, non per mettere in parentesi le cose interessantissime che ci hanno appena riferito i nostri interlocutori, i quali hanno direttamente sperimentato nelle ricerche condotte sul campo alcune delle possibili conseguenze delle pratiche valutative. Il convegno ci ha offerto una ricchezza di materiali che intanto certificano la maturità dell'approccio teorico ai temi in discussione, che attengono alle modalità di affinamento della funzione di controllo delle leggi e della valutazione degli effetti da esse indotti. Una funzione che dichiaratamente si radica nelle Assemblee legislative - su questo ormai non ci sono dubbi - anche, se non soprattutto, come riflesso del complessivo ripensamento dei ruoli provocato dalle riforme costituzionali negli anni più recenti, con riferimento in particolare alle funzioni delle Regioni e, all'interno delle Regioni, dei Consigli Regionali. Ma il convegno ci ha anche consentito di consolidare alcuni altri convincimenti, a cominciare dal fatto che la nuova funzione di controllo va oltre le forme conosciute del sindacato ispettivo, che è praticato normalmente nelle Assemblee legislative consiliari e si caratterizza, invece secondo

nuove forme non meramente riconducibili alla dialettica tra maggioranza ed opposizione, sicché la funzione di controllo si connoterebbe tendenzialmente come *bipartisan* e quindi che interessa tutti.

Un'altra annotazione potrebbe essere che la funzione di valutazione delle politiche e, se vogliamo, la stessa valutazione dei provvedimenti normativi non può risolversi nella tradizionale accezione del controllo, se è vero, come segnalava l'avv. Castiglia, che non sono estranei a queste funzioni anche altre metodiche che appartengono alla stessa famiglia di strumenti di analisi e che sono praticate in altri contesti, le quali forse agguingano valore nel senso di indurci a concentrare l'attenzione non solo sulla fase finale dei prodotti normativi, ma sull'intero ciclo di vita delle leggi a cominciare dal loro concepimento. Mi riferisco, per esempio, alla funzione di uno strumento come l'Air, che veniva citato espressamente e che appunto attiene alla fase di nascita delle leggi, laddove se ne valutano la incidenza e la convenienza sotto il profilo ordinamentale e sotto il profilo economico-finanziario. D'altra parte questo discorso non è del tutto nuovo, anzi, era già presente nelle riflessioni che investivano i Consigli e gli apparati regionali già intorno agli anni '90 ed era fortemente sostenuto fra gli studiosi allora più intensamente impegnati sul tema dell'effettiva praticabilità delle leggi. Ritengo che oggi sia stata ormai dichiaratamente assorbita questa lezione, sicché possiamo anche andare avanti ulteriormente e cercare di affinare ancora di più gli strumenti a nostra disposizione. Cercheremo anche di ragguagliare questi strumenti alle risorse organizzative ed umane effettivamente rintracciabili all'interno delle nostre strutture. In questo senso saranno particolarmente preziosi i contributi che ci verranno dai colleghi seduti a questo tavolo, ma anche da chi, stando dall'altra parte nell'assemblea, si sentirà sollecitato a portare la propria esperienza di studio e di lavoro su tali problematiche maturata al servizio delle Assemblee legislative. A maggior ragione perché gli apparati serventi delle Assemblee legislative rivestono un ruolo non di mero supporto ma, come diceva

qualcuno, sono in qualche modo coautori delle decisioni che vengono assunte, perché in un certo senso ne detengono gli standard tecnici, ne dettano le caratteristiche ed anche i limiti entro i quali la funzione decisionale va esercitata. Ringrazio ovviamente tutti quelli che interverranno e passerei subito la parola alla dottoressa Dantino.

Giuseppina DANTINO

Dirigente del Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali della Regione Lombardia

Mi spiace magari dover deludere qualcuno, ma io sono qui a raccontare molto modestamente un'esperienza che è iniziata qualche anno fa in Lombardia e che nel 2002 si è estesa, per iniziativa congiunta dei colleghi dei Consigli Regionali di Emilia, Piemonte e Toscana dando vita al progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali). Noi ci siamo incontrati casualmente ad un corso di formazione per Dirigenti dei Consigli organizzato dai docenti che ora compongono lo staff di ricerca di CAPIRe, tutti avevamo una sensibilità e un'attenzione su questo tema, e in quell'occasione è nata l'idea di progetto CAPIRe. Volevamo verificare se potevamo fare qualcosa all'interno delle nostre Assemblee legislative, dove tutti i giorni ci sentiamo dire dai Consiglieri che non hanno informazioni, che quando vanno in Commissione non hanno i dati, che non sanno che cosa succede dopo che i provvedimenti sono stati approvati.

Ebbene, ci siamo chiesti se fosse possibile tentare di mettersi insieme e vedere di fare qualcosa per provare a rendere più forte l'Istituzione nella quale lavoriamo. I Consigli Regionali per effetto delle riforme costituzionali, vivono una crisi di identità per l'asimmetria di poteri e di assetti che si è determinata tra esecutivo e legislativo.

Questo è stato molto semplicemente l'avvio del progetto CAPIRe. Successivamente è stato avviato un lavoro di sensibilizzazione, all'interno di ciascun Consiglio, con i politici per coinvolgerli, ma la spinta iniziale è stata quasi dappertutto dei tecnici. Ancora oggi, infatti, all'interno della mia Assemblea uno dei problemi che ancora si registra è che la committenza sulle analisi viene negoziata, perché non c'è ancora una richiesta diffusa che parta direttamente dalla componente politica.

Siamo noi a proporre ai nostri Presidenti di Commissione e ai Consiglieri il supporto informativo, nel corso del processo decisionale in istruttoria o su qualche politica che è in attuazione. In caso positivo ci attiviamo per produrre quelli che io definisco molto semplicemente gli "strumenti di sostegno informativo", per una valutazione dei Consiglieri sull'attuazione e sugli effetti degli interventi. Ricordo che la valutazione è una funzione politica e va esercitata dai responsabili politici.

Nel corso del confronto odierno è emerso un ulteriore chiarimento lessicale e concettuale, che cosa significa tecnicamente "valutazione degli effetti". Come comprenderete sono molti i significati che può assumere il termine valutazione: in questo caso vuol dire che per sapere se un intervento ha contribuito a risolvere il problema per cui è stato generato, si fa un confronto tra cosa è successo nella realtà e cosa sarebbe successo se non si fosse fatto l'intervento; si misura lo scostamento tra questi due valori e quella stima, che è probabilistica, è la misurazione dell'impatto, non altro, come invece molto comunemente si sente dire impropriamente.

Abbiamo lavorato moltissimo sulle definizioni, sui concetti, su cosa significano i termini, perché se non si ha la consapevolezza concettuale di cosa si sta facendo, è difficile lavorare su uno stesso progetto. Abbiamo investito su questo aspetto ed abbiamo costruito un lessico condiviso per poterci confrontare, usando gli stessi termini, parlando delle stesse cose ed abbiamo cominciato un lungo e faticoso cammino di costruzione degli strumenti di sostegno informativo.

Il nostro lavoro lo svolgiamo prevalentemente su due fronti, uno dei quali è l'istruttoria legislativa: abbiamo da tempo iniziato a costruire dei report, *ex ante* che recentemente abbiamo semplificato utilizzando anche le acquisizioni metodologiche che abbiamo appreso dall'analisi *ex post*. La collana l'abbiamo chiamata "Idee" (Informazioni e dati per l'esame *ex ante*). Con questi strumenti segnaliamo al Legislatore qual è il problema collettivo che motiva l'intervento della nuova legge, le soluzioni che il PDL ha individuato, le strategie e gli interventi previsti e, se è possibile, prepariamo confronti con altre Istituzioni che hanno scelto soluzioni simili o diverse da quelle ipotizzate dal testo. Questo per fornire un minimo di informazioni di base ai Consiglieri per l'istruttoria legislativa.

La parte delicata, come dicevo prima, è la questione della committenza, la negoziazione con i politici che naturalmente



devono esprimere il consenso per l'avvio delle analisi. Devo dire che nel corso di questi anni, probabilmente anche per merito dell'utilità riscontrata dai prodotti che abbiamo realizzato, non abbiamo avuto grossi problemi, anzi sono i politici che ci sollecitano la consegna dei risultati dei lavori nell'imminenza dell'avvio dell'istruttoria in Commissione, per cui possiamo affermare che c'è una certa crescita di consapevolezza rispetto a queste questioni. Però siamo lontani da una soluzione ideale, in cui è il politico che elabora un intervento a chiedere direttamente il nostro intervento; oppure, nel caso dell'*ex post*, per approfondire come sta andando un certo intervento generando, dunque, una esplicita committenza. Quindi per l'analisi *ex ante* c'è la fase di negoziazione nella quale decide il Presidente di Commissione, spesso in accordo con il relatore del provvedimento. Per l'innesco di processi conoscitivi *ex post*, invece, abbiamo iniziato a proporre ai Presidenti ed ai relatori dei provvedimenti, l'inserimento di clausole valutative, sempre con la formula che dicevamo prima, cioè proponendola al responsabile politico dell'intervento in esame.

Come è stato spiegato in precedenza, le clausole valutative propongono nel testo di legge un'indicazione di scadenza temporale, entro la quale, la Giunta o i soggetti attuatori, dovranno restituire delle informazioni al Consiglio e quindi è evidente che, se oggi mettiamo una clausola valutativa, non si avrà la risposta domani, ma tra qualche anno, a seconda dei tempi che ciascuna clausola individua come tempo congruo perché quell'intervento produca qualche risultato nei processi di attuazione previsti. Quindi, se noi oggi cominciamo a mettere clausole valutative, possiamo parlare di questi risultati fra qualche anno. Per cui non ci siamo fermati solo all'inserimento delle clausole valutative, che produrranno rendicontazione in un futuro non immediato.

Visto che la nostra legislazione prevede già al suo interno leggi che, anche se in modo generico, hanno una norma che potremmo definire di rendicontazione, perché dispongono che ogni anno la Giunta renda conto al Consiglio sullo stato di attuazione della legge o sui risultati da essa conseguiti, abbiamo preso in considerazione anche queste rendicontazioni come utili nei processi di apprendimento *ex post*. Abbiamo analizzato quante sono le leggi che prevedono rendicontazione e abbiamo anche analizzato gli esiti che hanno prodotto le relazioni presentate dall'Esecutivo. Ebbene, abbiamo verifica-

to che pochissime erano state discusse in Commissione, ma siamo anche andati a vedere che tipo di relazioni venivano elaborate. Naturalmente noi non attribuiamo una responsabilità di merito a chi le ha prodotte, perché se si chiede una cosa generica il ricevente o non risponde perché non ha capito oppure, *ad abundantiam*, manda moltissime informazioni in modo che si possa trovare quello che si cerca.

Allora abbiamo cominciato a lavorare anche su queste relazioni in attesa che le clausole, che noi continuiamo a inserire producano i loro effetti nel futuro. Ciò ha consentito di verificare, sempre d'intesa con il Presidente di Commissione e con le strutture dell'esecutivo che elaborano le relazioni, se sia possibile rendere più utili al decisore le informazioni contenute in queste relazioni. Abbiamo così cominciato a costruire "Note informative sull'attuazione delle politiche" (sono disponibili sul nostro sito) a partire da leggi che avevano questa norma generica di rendicontazione e a produrre dei documenti che consentissero ai politici di formarsi un'opinione sull'andamento di un certo intervento che veniva in quel momento preso in esame nella sua attuazione.

Queste sono, molto modestamente, le cose che noi facciamo: diamo una serie di informazioni che auspichiamo siano utili ai politici per capire come sostenere (se ci sono elementi di successo) o come migliorare gli interventi (se ci sono ragioni di insuccesso) e per comprendere quali sono state le ragioni che li hanno ostacolati o favoriti. Questo è ciò che stiamo cercando di fare, naturalmente non senza fatica perché, come cercavo di dire, far condividere lessico, cultura e strumenti alle due componenti, politica e tecnica, è un compito difficile. Questa funzione ha delle valenze specialistiche, per cui è necessario un grosso investimento culturale perché possa essere condivisa con gli altri.

Inoltre abbiamo lavorato soprattutto perché fosse chiaro che queste nuove funzioni di alimentazione delle conoscenze si proponevano di migliorare complessivamente l'azione pubblica. Giunta e Consiglio sono partners perché i buoni risultati producono miglioramenti per i cittadini, e su questo gli interessi di entrambi gli attori potevano essere convergenti.

L'altro problema che ci siamo posti è stato quello di non limitare questo dibattito solo all'interno del Consiglio. Si rendeva necessario costruire alleanze anche all'interno della Giunta. Per questa ragione, ogni volta che noi iniziamo un'analisi, uno





dei referenti più importanti, con i quali ci interfacciamo, sono le strutture di Giunta che hanno predisposto il progetto di legge o che implementano la politica in esame o che fanno entrambe le cose. Credo che ora i timori e le diffidenze siano diminuiti, perché ormai conoscono meglio il nostro lavoro e siamo intervenuti su politiche che riguardano diverse Direzioni generali. Ma ancora oggi capita qualche volta che quando proponiamo l'elaborazione di uno strumento informativo per il processo decisionale in Commissione, qualche collega di Giunta ancora si irrigidisca. Ma devo dire che, se con molta umiltà e pazienza si spiega che questo forse serve anche a loro per acquisire qualche informazione sistematizzata o per esplicitare al Consiglio le difficoltà che magari hanno registrato nel processo di attuazione spesso le resistenze si affievoliscono. Risolvere i problemi collettivi non dipende dalla bontà dei valori o dalle intenzioni di chi ha costruito una legge. Durante l'attuazione delle leggi interagiscono persone, coalizioni, gruppi di interesse oppure sorgono problemi che non erano stati previsti: è evidente che questo crea qualche scollamento tra disegno originario (che era un'ipotesi teorica) e quello che succede nella realtà. Noi non vogliamo dare i voti a nessuno, però vogliamo capire e dare ai decisori gli strumenti per intervenire nel caso sia necessario, perché conoscere e riorientare le politiche è certamente un segnale di attenzione nei confronti del cittadino. Questo è molto semplicemente quello che stiamo facendo con grande fatica. Devo dire che da qualche tempo, anche da parte della componente politica e delle strutture di Giunta, sempre più spesso riceviamo riscontri positivi. Cito un esempio. Noi abbiamo elaborato una "Nota informativa sulla programmazione negoziata" che, come molti di voi sapranno, è un metodo innovativo, che le Amministrazioni si sono date, per far cooperare partneri istituzionali e quindi favorire progettualità comuni e la finalizzazione delle risorse; quella legge aveva una norma di rendicontazione generica di quelle di cui vi dicevo, ma la relazione che ci veniva fornita dalla Giunta si limitava a produrre l'elenco degli accordi. Allora abbiamo tentato, a partire da quella situazione di costruire una "Nota informativa" che ha preso in esame gli accordi realizzati, ha evidenziato le differenze tra un accordo quadro di sviluppo territoriale e un progetto integrato di sviluppo locale o un contratto di recupero produttivo o un accordo quadro o un accordo di programma, perché non era nemmeno chiaro

quali fossero le differenze tra questi strumenti e, quindi, abbiamo cercato di costruire conoscenze su questi aspetti. Siamo andati a vedere concretamente cosa avevano prodotto quegli accordi. Le informazioni erano disponibili presso le strutture di Giunta, ma erano divise tra molti Assessorati diversi. Noi abbiamo fatto da cerniera, da sintesi, perché siamo andati a prenderle e le abbiamo messe insieme. Abbiamo promosso, inoltre, momenti di confronto che hanno consentito anche a loro, e per la prima volta in alcuni casi, di sedersi attorno a un tavolo insieme ai loro colleghi di altri Settori e discutere di come complessivamente quell'intervento, di cui loro avevano una parte di responsabilità, stava funzionando.

Questo è stato un caso di successo anche da un altro punto di vista quello della divulgazione. In questo caso, infatti, la Presidente della I^a Commissione "Programmazione e Bilancio" ha deciso di presentare in seduta questo lavoro, alla presenza dei Dirigenti di Giunta che insieme a noi avevano collaborato all'individuazione delle informazioni nei diversi settori. Ecco, io credo che questo sia un modo diverso di guardare ai risultati e di guardare alle leggi e credo che questo serva ad avere elementi di comprensione maggiore rispetto alle politiche che si intendono promuovere. Ovviamente siamo all'inizio di un percorso. Noi concludiamo normalmente le nostre note informative con qualche spunto per la riflessione e con delle ipotesi di prosecuzione dell'analisi; naturalmente non decidiamo noi e, se i politici vogliono, possono continuare e andare più a fondo oppure possono decidere di intervenire, ma noi ci fermiamo lì. A quel punto la responsabilità passa ai politici che, con i dati in mano, devono decidere cosa vogliono fare e se proseguire, però già questo primo risultato, cioè che una platea più ampia di decisori abbia le informazioni su quell'intervento, è un passo avanti rispetto ad una situazione in cui nelle Assemblee, ma spesso anche in Giunta, non si sa cosa succede dopo l'approvazione di una legge. Io affronto un'ultima questione che riguarda le strutture, e le professionalità incaricate di queste nuove funzioni. Noi siamo partiti su questo progetto con le risorse umane disponibili e non abbiamo potuto scegliere i collaboratori, né le qualifiche professionali, però abbiamo percorso una strada che ci ha insegnato delle cose che io mi sento di condividere, per aiutare chi comincia adesso a non ripetere gli stessi errori: spesso noi diciamo che le politiche ci danno delle lezioni per non ripetere degli errori, questo vale anche

sul piano organizzativo. Noi abbiamo tentato un processo di riconversione interno e devo dire che è stata una grande fatica, perché le vocazioni e le competenze di base erano diverse: questa è una funzione che richiede una sensibilità analitica particolare, una grande capacità di analisi perché da indizi si ricostruiscono processi, è necessaria una grande attenzione alle relazioni Istituzionali interne ed esterne. Un passo falso può creare un problema con l'Esecutivo o con un Presidente di Commissione, per cui ci vogliono delle competenze ed una sensibilità molto particolari. Sono necessarie anche delle competenze tecniche per la ricerca dei dati, anche se noi facciamo prevalentemente analisi secondaria, cioè a partire da fonti che già ci sono, non andiamo a fare direttamente questionari sul campo, perché non ne abbiamo le risorse e la capacità, però già fare questo tipo di lavoro richiede che uno sappia quali sono le banche dati attendibili, quali sono le fonti e le sappia citare, quando esprime un dato, deve essere attendibile. Bisogna, insomma, avere le pezze giustificative tecniche per rendere forte il nostro lavoro, che è difficile. Noi ora stiamo provando una strada organizzativa diversa, abbiamo assunto due interinali, due giovani collaboratori che hanno fatto un percorso di specializzazione sull'analisi delle politiche pubbliche all'Università. Stanno lavorando con un contratto a tempo determinato. Abbiamo, inoltre, una collaboratrice in comando con formazioni in analisi delle politiche pubbliche. Naturalmente li stiamo affiancando perché si specializzino, ma il loro inserimento a fianco di due collaboratori con competenze più tradizionali sta dando buoni risultati.

Quando c'è stata la riorganizzazione che ha istituito il Servizio (nel 2004), ci erano state date otto persone che poi si sono autoselezionate perché non erano vocate per questo lavoro, e abbiamo dovuto quindi ricorrere a soluzioni di tipo diverso.

Quello che posso dire è che questi nuovi inserimenti di giovani hanno prodotto motivazione ed entusiasmo. Quindi con metà del personale facciamo di più e meglio. Se le Amministrazioni su questo facessero una riflessione, noi avremmo un risparmio in termini economici e potremmo aprire sbocchi occupazionali per facoltà universitarie specialistiche, che ormai sono diffuse e che formano giovani con queste competenze. Forse è ora di aprire il mercato a chi ha scelto di fare questo mestiere, che è motivato. Io ho in mente i sorrisi dei giovani che lavorano insieme a me, che mi danno l'entusiasmo per ricominciare tut-

ti i giorni: credo che se su questo si facesse una riflessione le Amministrazioni risparmierebbero. A mio parere, va istituito il profilo dell'analista all'interno dei Consigli. Io ne ho parlato con il mio Segretario Generale e sono convinta che i tempi siano maturi: se istituimo il profilo, faranno meno fatica le Regioni che cominciano adesso ad affrontare queste nuove funzioni. Forse avremo per una fase due velocità perché c'è qualcuno che si affaccia oggi e c'è qualcuno che ha già cominciato. Noi siamo qui per dare un contributo. Imparare dalle esperienze credo che possa aiutare a non ripetere interamente la fatica che è stata fatta da chi ha cominciato prima. Naturalmente è la mia opinione per l'esperienza che ho fatto, però nel nostro Consiglio abbiamo avanzato questa proposta, perché la strada che era stata percorsa in precedenza, non aveva dato i risultati che speravamo. L'idea, quindi, di fare un master che nella fase transitoria faccia crescere, chi è su questo fronte di lavoro nelle Assemblee legislative credo che sia una scelta utile e che può consentire di avere all'interno dei Consigli le capacità, la motivazione, la forza per ridare a questa Istituzione una maggiore conoscenza dei problemi che si trova ad affrontare.

Giuseppe D'URBANO

Direttore della Direzione Affari della Presidenza e legislativi del Consiglio Regionale dell'Abruzzo

Il Consiglio della Regione Abruzzo ha aderito formalmente solo di recente al Progetto CAPIRe. In realtà presso il nostro Consiglio del Progetto CAPIRe e, comunque, dei temi della valutazione delle politiche pubbliche se ne discute da tempo. Già nel 2004, il Consiglio Regionale aveva costituito al proprio interno un gruppo di lavoro che aveva dato avvio ad un progetto di sperimentazione allo scopo di individuare una metodologia di approccio al tema della valutazione delle politiche in ambito regionale. Il Nuovo Statuto della Regione Abruzzo, entrato in vigore il primo gennaio 2007, ha espressamente attribuito al Consiglio Regionale, nell'ambito della funzione di controllo, la più specifica competenza ad occuparsi della valutazione delle politiche pubbliche previste nelle leggi regionali ed ad individuare gli strumenti per l'esercizio della stessa. E, proprio in attuazione delle nuove disposizioni statutarie, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha potuto deliberare una



modifica dell'organizzazione interna della struttura amministrativa finalizzata alla istituzione di un Ufficio ad hoc, l'Ufficio Studi Documentazione e Monitoraggio, al quale dovranno essere assegnate figure dotate delle professionalità adeguate allo scopo (quali analisti delle politiche pubbliche). Tale struttura è stata concepita come distinta da quella di supporto alla Commissione di Vigilanza, prevista dall'art. 25 dello Statuto, in quanto deputata alla valutazione non dell'attuazione delle politiche bensì degli effetti delle stesse. Nei primi sei mesi dalla propria attività, l'Ufficio, nel portare avanti il progetto di sperimentazione avviato in precedenza, ha costruito un database che raccoglie tutte le leggi regionali vigenti che prevedono una forma di rendicontazione al Consiglio regionale in ordine alla loro attuazione, e che consente, per ciascuna di tali leggi, di avere una serie di informazioni relative all'obbligo informativo previsto. La costruzione del database è stata considerata quale presupposto necessario per il compimento di ogni altra attività. Il database contiene le informazioni relative ad un totale di 24 leggi regionali, a partire dal 1977 fino al 2007. Su un totale di 24 leggi regionali esaminate solo per 5 di tali leggi l'obbligo informativo è stato adempiuto. Va, tuttavia, segnalato che in alcuni casi il mancato adempimento dell'obbligo informativo deriva dalla sostanziale mancata attuazione della legge regionale (tale evenienza ha riguardato 5 delle leggi regionali esaminate) o dal ritardo nell'attuazione (tale evenienza si è verificata per 1 delle leggi regionali esaminate). In altri casi, come è avvenuto per due leggi entrate in vigore nel 2006, il termine per l'adempimento dell'obbligo non era ancora scaduto. Per l'esperienza abruzzese si può quindi affermare che sono state gettate le basi per l'avvio di un percorso razionale verso la valutazione delle politiche pubbliche.

Luigi BENEDETTI

Direttore Generale del Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna

La mia particolare condizione personale mi porta ad evidenziare più che la storia e i risultati conseguiti in passato dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna le problematiche di un progetto aperto per il futuro. Ho, infatti, iniziato il mio lavoro presso l'Assemblea legislativa della Re-

gione Emilia-Romagna all'inizio del 2007: proprio per questo, gran parte delle energie che ho speso in questi quasi sei mesi sono state indirizzate a capire quale tipo di progetto organizzativo fosse realizzabile, soprattutto in relazione al tema delle clausole valutative.

In premessa, sono necessari due ulteriori riferimenti alla storia personale, peraltro con un chiaro risvolto organizzativo. Quando ci si prepara a un cambiamento radicale della propria esperienza lavorativa – come è capitato a me, assumendo l'incarico di Direttore generale in un'Assemblea legislativa, a partire da un'esperienza dai connotati fortemente operativi, com'è quella di un ente locale – spicca fra le molte domande che ci si pongono quella sulle motivazioni che devono sostenere chi pretende di avvicinarsi a un ruolo e ad un'istituzione così complessi e sfaccettati. Una risposta che può apparire retorica, o forse enfatica, ma che certamente contiene un nucleo di verità innegabile è che attraverso l'Assemblea, dove ha sede il processo di produzione legislativa, si accede all'istituzione che disegna il futuro di una comunità e di un territorio, un futuro che continuamente deve poi essere "misurato", rivisto, ritratto. Può apparire una posizione romantica, e immediatamente il contatto con la realtà operativa riporta a una più sana concretezza. Alla visione "alta" dell'istituzione – e di conseguenza del proprio ruolo – si rischia, con un brusco contraccolpo, di sostituire la condivisione di una neppure troppo latente frustrazione rispetto al ruolo potenzialmente agito, perché da molti, non solo colleghi, ma anche Consiglieri, lo status di legislatore – che dovrebbe dare sostanza e forza all'esercizio delle attività – è percepito come uno status più che altro teorico, povero di concreti strumenti operativi per "farsi valere".

Tutto questo, va affermato chiaramente, nulla ha a che vedere con il dato di fatto che la gran parte dei progetti di legge sia di iniziativa della Giunta. Anzi, porre la preponderante iniziativa legislativa delle Giunte come causa dell'indebolimento del ruolo delle Assemblee è fuorviante e distorto per l'analisi, poiché si può senz'altro operare nella pienezza del proprio status anche se un progetto di legge è predisposto, o trova innesco, altrove. Ma a seguire la condivisione quasi immediata di una frustrazione, si pone una domanda: che cosa si può concretamente fare affinché questo status non sia solo teorico e queste frustrazioni si trasformino in tensione ad agire? Credo che il tema che stiamo trattando oggi sia la chiave di volta di





una ripresa di funzionalità e di attività delle nostre Assemblee legislative, funzionalità ed attività che personalmente mi rifiuto di misurare sulla base del numero di leggi o provvedimenti prodotti, perché un approccio meramente "quantitativo" non ha assolutamente nulla a che vedere con l'efficacia di un'istituzione.

Sono convinto, quindi, che ciò di cui oggi stiamo parlando sia la base per riattivare un meccanismo corretto di produzione legislativa: pianificazione, programmazione, valutazione, revisione di ciò che si è fatto per produrre regole nuove e più appropriate al contesto in cui si lavora e si cerca di agire. Il primo problema, però, superata una fase in cui, a partire dalla teoria, nessuno può dirsi in disaccordo con lo sviluppo di una prassi valutativa, è innanzitutto la costruzione di un corretto rapporto con i colleghi della Giunta. Un rapporto che in realtà è triangolare, nel quale i vertici sono i Servizi dell'Assemblea legislativa, il servizio o la Direzione Generale Affari legislativi della Giunta e tutte le Direzioni Generali di Giunta che possiamo, per comodità, chiamare "finali".

Ebbene, credo sia evidente che non è di per sé granché difficile inserire una clausola valutativa nella produzione di una nuova norma, ma è assolutamente più difficile gestirla in due fasi che sono intrinsecamente differenti. La gestione di una clausola valutativa avviene, infatti, fino ad un certo punto del suo sviluppo in modo cooperativo e da un certo punto in avanti con spiccata autonomia, sebbene nel quadro di questo rapporto triangolare. Se, infatti, nella fase di produzione normativa è assolutamente necessaria una intensissima collaborazione con i servizi legislativi di Giunta e le Direzioni Generali finali, c'è poi un momento a partire dal quale è altrettanto e assolutamente necessario sviluppare una forte autonomia, non nella produzione del dato ma nell'interpretazione del dato alla base della clausola. Se confondessimo i due passaggi e volessimo renderci totalmente autonomi nella produzione del dato, cadremmo in un errore fatale, nato dall'illusione di poter clonare le strutture di Giunta per "rifare" meglio il loro lavoro: ed è visibile a tutti che un'Assemblea non può pensare di clonare le strutture degli Assessorati, per manifesta sproporzione di forze. Un esempio numerico basta a chiarire definitivamente. Sono 150 i dipendenti in organico dell'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna, mentre i dipendenti della Giunta sono circa 2.300. Qualsiasi competizione (e uso competizione an-

che se è un termine che trovo metodologicamente scorretto) su questo versante è perdente in partenza. Quindi, quando parlo di autonomia, mi riferisco all'interpretazione dei dati e delle informazioni che vanno prodotte. Aggiungo una considerazione, a rafforzare ulteriormente la titolarità di una funzione valutativa presso le Assemblee. A mio parere, l'esercizio di una funzione valutativa non è nemmeno necessariamente legata alla materiale presenza di una clausola valutativa in un provvedimento normativo. In altri termini, ritengo che un'Assemblea abbia assolutamente diritto di operare in termini valutativi anche senza la previsione di clausole specifiche in una legge. Si può senz'altro rivendicare l'attitudine valutativa come un carattere sostanziale di un'Assemblea in un sistema ove vige una corretta ripartizione dei poteri. In ogni caso, le clausole valutative, prima che un prodotto materiale, nella forma di un elaborato, rappresentano un sistema di relazioni, che va prima costruito e poi gestito. Questo è l'impegno su cui ci stiamo avviando, soprattutto per quanto riguarda la fase dell'integrazione tra Giunta e Assemblea.

Il secondo aspetto organizzativo dalla forte problematicità è invece relativo ad un fatto per ora incontestabile: la valutazione è molto frequentemente un prodotto senza clienti nelle Assemblee Legislative. In concreto, noi oggi costruiamo un prodotto che non ha un cliente consapevolmente interessato ad utilizzarlo, perlomeno ad acquisirlo: e credo che questo sia un ostacolo ancora più alto, se letto alla luce dell'enfasi che su questo stesso argomento si è posta negli ultimi anni. Vengo da una tradizione di lavoro negli Enti locali, dove negli ultimi 15 anni credo si siano registrati pochi temi sui quali si è lavorato ed investito tanto quanto la valutazione e i controlli. Senza dilungarci, dobbiamo per titoli riferirci almeno ai controlli di regolarità, ai controlli strategici, al controllo di gestione, tutti affidati ad uffici e soggetti diversi, e tutti oggetto di un reporting molto raffinato e di qualità. Ma anche nel caso degli Enti locali, devo rilevare che la proporzione tra quantità e qualità del lavoro svolto e "clientela" interna che lo utilizzava è molto bassa, deludentemente bassa rispetto alle aspettative.

Ritengo, allora, che quando costruiamo un sistema valutativo, la prima domanda da porci sia "per chi si valuta" e solo successivamente, data una risposta univoca e individuate le modalità per convincere l'utilizzatore a un uso continuo e incisivo, si possa porre anche il tema dei metodi e dell'oggetto valutativo.



In una delle relazioni svolte si parlava di una commessa dove il committente era poco presente. Credo oggi di poter dire che nella nostra Assemblea legislativa la valutazione sia una commessa che si basa su una grandissima volontà e dedizione degli operatori impegnati, ma che non ha un committente con obiettivi chiari, soprattutto in relazione a un proficuo e costante utilizzo.

Per questo non vedo la necessità o l'urgenza di un forte rafforzamento procedurale rispetto alle clausole valutative, perché sono già molte le leggi che le contengono ed è riconosciuta un'autonomia nel poter avviare un processo di valutazione. Vedo invece certamente la necessità di intraprendere un rafforzamento operativo, ovvero un impegno a dare prodotti più formalizzati. Per questo ho ascoltato con molto interesse la collega Dantino, apprezzando una scelta a favore di un set di prodotti formalizzati che vengono erogati con continuità.

Ritengo, inoltre, che sia necessario un rafforzamento della componente comunicativa sia interna, che esterna, perché i provvedimenti incidono su una realtà viva e di conseguenza dobbiamo avviare anche un investimento sui temi dell'informazione, della diffusione, della promozione di ciò che saremo in grado di rilevare. È chiaro che un investimento sulla componente comunicativa può costituire nelle nostre realtà una potenziale fonte di conflitti, perché la modalità usuale dei rapporti tra Giunta ed Assemblea è una modalità nella quale la Giunta preferisce operare con il minimo possibile di vincoli, soprattutto in termini di giudizio qualitativo sulle attività svolte. Il giudizio valutativo è in qualche modo demandato alla verifica politico-elettorale, approccio sicuramente corretto e realistico, ma con riferimento a un livello analitico tutto diverso che non può escludere tutte le altre forme legittime di valutazione in itinere. Una dialettica efficace Giunta – Consigli non può fondarsi su una "sospensione" di qualsiasi forma di giudizio tecnico per un periodo quinquennale.

Date queste riflessioni a tutto campo, mancano due considerazioni finali sui caratteri della struttura organizzativa che deve sostenere l'attività valutativa, perché – quando ci riferiamo alle strutture –dobbiamo innanzitutto riflettere sull'alternativa, o meglio sul rapporto, fra precarietà e flessibilità. Abbiamo bisogno oggi di strutture meno precarie e più flessibili. Non è un gioco di parole, o una contraddizione in termini: fino ad oggi abbiamo operato in modi nei quali l'impegno individuale

ha supplito a molte carenze organizzative. Se si vuole dare dignità ad un'attività, io credo che questa debba essere incaricata chiaramente in una struttura e non essere demandata alle volontà individuali. Quindi, c'è sicuramente bisogno di un nucleo fisso di operatori qualificati, da creare e far crescere. Al tempo stesso, sono però assolutamente convinto che non sia più stagione per le grandi strutture, soprattutto dentro le Amministrazioni Pubbliche, perché in generale abbiamo una carenza nella capacità di "manutenere" le professionalità nel tempo, anzi, tendiamo a farle deperire.

Penso che ad un nucleo di persone, piccolo, motivato, su cui fare un investimento continuo, debba affiancarsi la capacità di includere una rete di istituzioni universitarie e di studio, anche perché i problemi che noi dobbiamo affrontare sono talmente tanti e variegati che l'idea che si possano affrontare e risolvere assumendo alcuni analisti, magari coprendo il panorama delle discipline sociali ed economiche, non è coerente con la complessità delle tematiche che affrontiamo.

L'obiettivo è per me costruire una struttura di questo genere, agile e che includa una rete ampia di soggetti. In questo progetto ritengo che una grandissima funzione di stimolo e di conforto possa averla la Conferenza dei Presidenti, perché, appunto, non essendo più la stagione delle grandi strutture autoreferenziali, questa diviene la stagione delle reti qualificate e la Conferenza può darci un grandissimo contributo. L'ultimo tema che voglio affrontare è quello dei servizi studi: per la riflessione che ad oggi, dopo sei mesi di lavoro, ho maturato, non vorrei confondere un servizio studi con chi fa valutazione e controllo, perché penso che siano due attività assolutamente diverse, entrambe importanti, ma collocate in posizioni diverse dei flussi di lavoro. L'attività del servizio studi si pone in una posizione diversa rispetto alla produzione normativa, direi propeudeutica, ma comunque diversa. Entrambe devono essere presenti, ma in collocazioni diverse e non fuse o confuse tra loro.

Paola SANTONCINI

Segretario Generale del Consiglio Regionale delle Marche

Nell'iniziare questo intervento, voglio premettere che avrei tante cose da dire perché il Convegno ha fornito moltissime sollecitazioni e quindi sarei tentata di andare fuori dal compi-

to che mi è stato assegnato, che è quello di descrivere l'esperienza del Consiglio Regionale delle Marche, perché mi sembrano molto più importanti le altre domande che sono emerse dalla discussione di oggi. Quindi, per quello che riguarda la parte dell'esperienza, la liquiderò con battute molto brevi e dall'esperienza cercherò di ritrovare il legame con le domande che mi sembrano aperte ancora oggi rispetto al tema del controllo. Il Consiglio Regionale delle Marche, in linea con lo stile dei marchigiani che sono persone semplici e concrete, che non pensano tanto alle sovrastrutture, ma vanno invece direttamente al sodo, ha già approvato lo Statuto nel quale è stato messo tutto l'armamentario di cui si è sentito parlare oggi, controllo, indirizzo, clausole valutative, testi unici.

Prima ancora però di sperimentare nuove procedure di indirizzo e controllo ha cercato, in particolare, in una recente esperienza, di attuare una serie di valutazioni con gli strumenti già presenti nell'ordinamento previgente, alludo alle indagini conoscitive, alcune delle quali portate avanti in collaborazione con un'esperta esterna messa a disposizione dall'Università di Urbino. Si è quindi creato un gruppo di lavoro esterno che ha interagito con uno interno, rappresentato dal vecchio Legislativo, che in assenza di ricambio generazionale, rappresenta tuttora lo zoccolo duro, la risorsa fondamentale del Consiglio Regionale delle Marche. In questo rapporto interno-esterno si è innanzitutto tentato di elaborare il bilancio sociale di un ospedale di polo, attraverso il quale dimostrare che oltre ai costi di un piccolo ospedale vi sono anche effetti positivi di ritorno sul tessuto sociale e sullo sviluppo economico della comunità, cercando quindi di fare un bilancio allargato tra costi e benefici.

Un'altra esperienza ha riguardato i rapporti tra Università e Servizio Sanitario Regionale, analisi compiuta in vista dell'adozione del nuovo protocollo d'intesa che di lì a poco si sarebbe dovuto stipulare. Tale indagine ha fornito alla Commissione consiliare competente moltissimi dati ed una conoscenza approfondita sia del contesto normativo che della situazione di fatto anche se, poi, i risultati del rapporto sono stati poco usati ai fini di un intervento specifico sull'atto in discussione; si può però senz'altro affermare che lo studio ha determinato un accrescimento della consapevolezza dei commissari nell'istruttoria. Si è poi portata avanti, insieme all'Agenzia Sanitaria, una verifica del funzionamento dei servizi territoriali, di quelli

ospedalieri e del personale sanitario, ma l'attività di valutazione più significativa è stata quella relativa all'attuazione del piano sanitario. La verifica è stata condotta in collaborazione con i funzionari della Giunta, mediante interviste, con richiesta di dati all'esecutivo ed analisi degli atti adottati in attuazione del piano. Si è potuto verificare che in moltissimi casi erano state violate le competenze del Consiglio e che, però, si era data una buona attuazione al piano in termini quantitativi (circa il 50 per cento). Complessivamente l'attuazione del piano sanitario era parsa abbastanza soddisfacente. Dal momento che si era alla vigilia dell'adozione del nuovo piano sanitario, terminato l'esame dell'attuazione del precedente, il Presidente della Quinta Commissione, la Commissione Sanità, ha assunto l'onorevole iniziativa di proporre un documento di indirizzo del Consiglio nei confronti della Giunta, perché come si è detto il controllo non è un'attività fine a se stessa, ma va legata, in un percorso unitario, con l'attività di indirizzo e con l'attività correttiva di normative preesistenti che dimostrano problemi applicativi. Orbene questa importante iniziativa della Commissione competente ha purtroppo trovato uno sbarramento da parte delle forze della coalizione di maggioranza che l'hanno ritenuta inutile ed inopportuna in quanto relativa ad una materia fortemente caratterizzante il programma di governo dell'esecutivo, quasi un'invasione di competenza! Dunque l'indagine non ha avuto un esito formale, essa ha tuttavia costituito un'esperienza comunque utile per gli uffici che si sono cimentati concretamente con una importante attività di controllo e per gli esponenti politici che non si sono accorti dell'importanza della valutazione, o, se si vuole più semplicemente di un processo cognitivo, sino a quando non sono riusciti a mettere un granello di informazioni in più nel processo decisionale, perché bisogna dire che a volte il livello di conoscenza è davvero insufficiente ed anche un minimo apporto fa salire di un certo livello l'azione politica. Quanto alla procedura seguita devo dire che è stata molto semplice e ha fatto leva essenzialmente sull'istruttoria condotta dalla competente Commissione consiliare. Io personalmente non credo ai comitati politici paritetici, che dovrebbero avere il compito del controllo sull'attuazioni delle leggi o delle politiche. Secondo me la pariteticità ha un grandissimo valore quando si tratta di fissare le regole del percorso, che deve essere di garanzia per tutti, o si tratta di decidere quali dati assumere a base delle





RIN
VITTA

valutazioni o quali sono le strutture che li dovranno fornire. Ma quando si tratta di valutare in concreto l'attività svolta e gli effetti di una politica, questa valutazione non può che essere dell'Assemblea, che è l'organo politico per eccellenza dotato di maggioranze e minoranze e che va avanti con gli organismi e con gli strumenti suoi propri, le Commissioni competenti ed i programmi di lavoro. Quindi l'attività di controllo dovrebbe entrare a pieno titolo nel programma del trimestre delle Commissioni e dell'Assemblea ed essere calendarizzata alla stessa stregua delle proposte di legge. L'impegno fondamentale dovrebbe essere quello di mettere a programma la valutazione, fissare in maniera condivisa nella Conferenza dei Presidenti dei gruppi su quali atti effettuarla ed entro quali termini, assicurando al contempo modalità e percorsi di garanzia per tutte le forze politiche, il reperimento di dati attendibili, la disponibilità di risorse e strutture sufficienti allo svolgimento dell'indagine. Ma poi è chiaro che l'esito della valutazione dovrà prestarsi alla dialettica tra maggioranza e minoranza e che l'attività di valutazione in concreto dovrà essere preventivamente esaminata da ciascuna Commissione competente per materia, che può vantare una certa specializzazione nei settori indagati al contrario di un eventuale Comitato paritetico che dovrebbe passare dall'industria, all'agricoltura, alla sanità, con tutte le difficoltà del caso.

Chiusa questa parentesi, mi pare che l'esempio delle Marche richiami altre domande del Convegno. In particolare la prima importante domanda mi sembra la seguente: bisogna guardare al fatto che le maggioranze consiliari tendono a bloccare l'attività di indirizzo e controllo sull'esecutivo semplicemente come un limite culturale o un vizio della politica italiana? Nell'insuccesso temuto, o se si vuole nella difficoltà a portare avanti l'attività di controllo oggi c'è questa forte componente: il controllo è un'attività ostacolata dalle maggioranze che la ritengono destabilizzante, portatrice di criticità. Bisognerà però anche chiedersi perché, invece, in altri paesi questa attività viene considerata la funzione primaria dell'organo assembleare e anche una necessità, quindi non semplicemente una concessione della maggioranza alla minoranza o un fatto del tutto eventuale.

Secondo me su questo punto c'è ancora un difetto di analisi. Si è detto che non possiamo subordinare la concreta applicazione della funzione di controllo a riforme di là da venire, ma

in realtà credo che bisognerà fermarsi per riflettere meglio. Non sono forse proprio l'attuale forma di governo regionale, il sistema delle fonti, la ripartizione dei poteri tra Giunta e Consiglio, il legame stretto tra la vita dell'esecutivo e quella del legislativo alla base delle difficoltà riscontrate in fatto di controllo? Non bisogna forse seriamente ripensare all'assetto dei poteri degli organi fondamentali della Regione e al modo di esercizio delle loro funzioni? Mi è venuta questa idea sentendo parlare il Senatore dell'Illinois.

Egli ha detto che la funzione di controllo nel suo paese si sviluppa in quattro fasi: l'approvazione della legge di autorizzazione, la legge di bilancio, il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione *ex post*; inoltre si è lamentato del fatto che le leggi di autorizzazione sono brutte, scritte male, che non dicono nulla. Queste parole mi hanno fatto venire in mente che le Assemblee legislative in ordinamenti diversi controllano l'esecutivo attraverso le leggi di autorizzazione e le leggi di bilancio, il controllo è, dunque, principalmente finanziario, si esercita con l'apertura o la chiusura dei cordoni della borsa, condizionate sono così non solo singole parti, ma tutto il programma di governo dell'esecutivo.

Nelle Regioni, invece, i Consigli, attraverso le leggi, si occupano di segmenti spesso marginali e limitati rispetto al programma complessivo e alle risorse previste nel bilancio regionale. Allora deve essere chiaro che fare il controllo sull'attuazione delle leggi, può non voler dire esercitare la funzione più significativa, che è il controllo complessivo sull'attuazione del programma di governo. Infatti non tutte le politiche passano attraverso le leggi, anzi possiamo dire che il rafforzamento degli esecutivi ha determinato che molte importanti decisioni di governo e la gran parte delle risorse economiche ruotino attorno agli accordi di programma, alla programmazione negoziata, transitino attraverso finanziamenti europei e procedure d'urgenza, e quindi sfuggano completamente all'Assemblea legislativa. Ma dico questo non per una rivendicazione di competenza, perché il secondo interrogativo che sento di pormi è se ha senso continuare a sostenere la necessità per il Consiglio di approvare una maggiore quantità di atti, entrando nel merito e condizionando il contenuto di ogni singola politica. Non è forse meglio puntare sulla funzione di controllo?

Il controllo è una importantissima funzione in un sistema democratico ed ha un senso se viene svolta dall'Assemblea, che

è l'organo rappresentativo di tutta la società. Il controllo è il modo attraverso il quale si possono verificare le scelte e le pratiche adottate, attraverso cui l'organo di governo rende conto al popolo tutto, non soltanto alla maggioranza, degli esiti delle politiche messe in campo. Credo, inoltre, che la rivendicazione di competenze approvative da parte delle assemblee, oltre che frustrante, rischi di non essere compresa e condivisa dalla collettività. Penso in buona sostanza che al popolo interessi poco se una funzione sia stata esercitata dall'esecutivo oppure dal legislativo, quello che interessa davvero è che si siano conseguiti risultati migliorativi ed utili per la comunità, attraverso metodi corretti ed efficaci. Ho capito anche che nell'Illinois le leggi di autorizzazione sono estremamente scarse, in esse l'esecutivo indica solo l'obiettivo perseguito, i destinatari e le risorse necessarie. Pensiamo ora alle nostre leggi, non è forse il caso di ripensare anche ai contenuti e allo spazio occupato dalle nostre fonti primarie? E non è forse vero che la funzione legislativa è in realtà fortemente partecipata dall'esecutivo e che ciò è un dato normale giacché attraverso le leggi l'esecutivo attua i suoi programmi? Si può continuare a rincorrere esecutivi riottosi a mettere in discussione i contenuti delle leggi da loro proposte? Non è forse vero che molte parti delle leggi attuali riguardano aspetti organizzativi e di gestione, che è bene lasciare all'autonomia e alla responsabilità dell'esecutivo? Non è forse vero che molto spesso gli esecutivi attuano le leggi a modo loro, senza attenersi ai testi normativi, scegliendo le strade più idonee al conseguimento dei risultati, tanto ormai i controlli formali non esistono più? Secondo me queste domande hanno in sé molta parte di verità, come pure mi sembra vero che gli esecutivi abbiano a volte utilizzato le leggi ed il Consiglio per condividere pezzi scomodi delle politiche sui quali allargare o scaricare le responsabilità di governo. Ecco quindi che potrebbe essere preso in considerazione un altro modo di essere Assemblee elettive, di fare legislazione, una legislazione più snella che fissi gli elementi essenziali degli interventi, una competenza del Consiglio almeno a conoscere e a indirizzare, su tutti i principali settori dell'azione di governo e poi largo al controllo, obbligo per l'esecutivo a presentare rapporti successivi sulle fasi di attuazione degli interventi, controllo della spesa, controllo sui risultati insieme al sistema delle autonomie locali e agli altri sistemi della rappresentanza regionale. In questo schema è indubbio che una difficoltà al-

meno sulla carta rimarrebbe ancora, alludo alla forma di governo regionale e al legame strettissimo tra le sorti dell'esecutivo e le sorti del legislativo, circostanza che rende più complicato l'esercizio del controllo. Ma su questo aspetto la riflessione del sistema regionale si è ampiamente sviluppata e non mancano proposte per un diverso assetto dei poteri. Con queste parole chiudo il mio intervento ringraziando la Conferenza per aver voluto organizzare questa iniziativa, importante per l'impegno sottoscritto dai Consigli Regionali e per gli spunti offerti alla nostra riflessione.

Paolo PIETRANGELO

Direttore della Conferenza dei Presidenti

Vorrei esprimere un forte apprezzamento a tutti coloro che, per la parte scientifica, organizzativa e relazionale, hanno concorso alla costruzione di questa "due giorni" di Matera, perché mi sembra che l'obiettivo sia stato raggiunto. Come primo passo, questo è stato il primo impegno che ci siamo dati con il progetto CAPIRe annuale. L'aver raggiunto un grado di consapevolezza dell'importanza di questi lavori ci consente e in qualche modo ci obbliga ad essere anche trasparenti, nel senso di prendere consapevolezza di quello che si può fare in tempo breve e di quello che si può raggiungere in tempi più lunghi. I colleghi, sempre in modo interessantissimo, hanno raccontato le loro esperienze e in qualche modo hanno anche sottolineato come dietro ad attività del genere ci debba essere una forte consapevolezza della ricaduta nelle Istituzioni di quello che vuol dire effettuare una valutazione delle politiche, avendo consapevolezza del ruolo dell'Istituzione per la quale si lavora. Vorrei soffermare l'attenzione sul fatto che forse, mai come in questo caso, il ragionare sul ruolo che ha questo progetto e in ogni caso la valenza della valutazione delle politiche per le Assemblee, ci porta a toccare il cuore del problema, che è quello della formazione, quale leva per il cambiamento delle nostre strutture. Io dico con molta serenità che abbiamo in Italia 20 modelli organizzativi a livello regionale e non è vero che tutti siamo pronti a mettere in piedi in sei mesi strutture che consentono di portare a casa questi risultati. Non è vero allo stesso modo che nell'arco di uno o due anni si possano fare degli investimenti sul personale, che riescano a



creare massa critica per professionalità in grado di esercitare queste mansioni. Vorrei fare una specie di appello generale, perché ormai ci troviamo di fronte ad una consapevolezza molto chiara: se non c'è innovazione organizzativa non andiamo da nessuna parte, ma questo non vuol dire una specie di *skill* tra nuove generazioni e vecchie generazioni; le nuove generazioni sono anche formate da coloro che, consapevoli della particolarità della professionalità che ricoprono all'interno dei Consigli, sono in grado di mettere continuamente in discussione la professionalità acquisita, che è qualcosa che si deve costruire e cambiare continuamente. Non possiamo pensare di aver acquisito strumentazione tecnica trent'anni fa e continuare ad esercitarla oggi, così come non possiamo pensare che riqualificarsi su queste professioni possa essere fatto a tutti i livelli. Non è un modo per acquistare carriera, galloni e promozioni di carattere economico-dirigenziali, non tutti possono affrontare una riqualificazione su queste professionalità. Dobbiamo partire da queste consapevolezze e non possiamo solo pensare di portarci dietro tutti i casi più emblematici delle Regioni che sono partite per prime nella scorsa legislatura o di quelle che sono già in una fase di verifica ed adattamento dei risultati. Ritengo che si debba procedere - e su questo vorrei fare le mie osservazioni di carattere operativo - in questo anno che ci aspetta. Fino al prossimo appuntamento dobbiamo fare in modo che tutto il sistema tenga e che ognuno che abbia aderito alla Carta porti a casa dei risultati, piccoli o grandi che siano, affinché tra un anno i decisori politici possano avere la possibilità di verificare che cosa è stato ottenuto a fronte di un investimento fatto. Credo che in questo la Conferenza debba giocare un ruolo di collante, perché non è pensabile che nell'arco di un anno o due si possano mettere in piedi strutture parallele in ogni Assemblea legislativa. È invece possibile l'obiettivo che si possa costituire ed avviare la strada di un corso di alta formazione, in cui magari alcune Regioni possono autonomamente partecipare. In altri casi è possibile anche che, qualora i Presidenti siano d'accordo, la Conferenza si faccia carico di formare alcune professionalità, che poi costituiranno un nucleo centrale a servizio di alcune Assemblee. In pratica non possiamo far sì che alcune Regioni, dicendo di non avere le capacità e le possibilità di mettere in campo queste professionalità, a questo punto creino una frattura eccessiva su questo fronte. Quindi, laddove si doves-

se ritenere percorribile questo percorso, se avviamo un corso di alta formazione, è possibile che si costruisca una struttura a rete, cioè che si possano formare alcune professionalità da porre al servizio delle Assemblee. Dico questo perché i contesti interni di riferimento devono essere pronti a recepire - il caso dell'Emilia Romagna, delle Marche, della Lombardia, ma anche della Basilicata e di altre Regioni - il fatto che queste strutture professionali funzionano all'interno di contesti che hanno raggiunto già un minimo di virtuosità sul punto di funzionamento del quadro d'insieme. Quindi, se non abbiamo strutture e modelli organizzativi anche di carattere istituzionale, che consentano un lavoro efficace dell'Assemblea, è chiaro che la valutazione è solamente un ulteriore elemento di aggravio e di scollamento del funzionamento di tutti. Dobbiamo partire, per quello che compete a questo tavolo dei tecnici, da una serena valutazione dei modelli organizzati in essere, da una messa in comune delle criticità e delle opportunità che tutte le Regioni hanno sviluppato in questi anni, senza timori per il fatto che qualcuno è più bravo e ha fatto meglio dell'altro, perché ogni territorio esprime tradizioni professionali differenti. Bisogna, dunque, rafforzare un livello di partenza comune che consenta alle strutture di essere efficaci. Credo che finalmente, nel corso degli ultimi anni, si sia sviluppata la consapevolezza dell'orgoglio di appartenere ad un segmento di lavoro che ha elementi di particolarità. Noi dobbiamo moltissimo a tutte le professionalità del progetto CAPIRe e ad altri gruppi di lavoro, che operano congiuntamente su altre partite, come quelle dei regolamenti. C'è la necessità di sentirsi degli staff professionali, che hanno il dovere di mantenere alto uno spirito di etica fortissimo. Il nostro è un mestiere particolare, perché quando si fornisce un contributo professionale per coloro i quali svolgono attività politica, in particolar modo nelle Assemblee legislative, è fondamentale proprio lo status professionale per affrontare il rapporto con il decisore politico; un rapporto che deve essere di piena separatezza, di pieno rispetto delle reciproche responsabilità e delle dignità professionali diverse. Per avere un ruolo alto e di confronto rispetto al decisore bisogna essere impeccabili e questo vuol dire metterci tante energie e avere la consapevolezza che se oggi non si cambia, non riusciremo a rispondere alle necessità di cambiamento della politica, che spesso ha dei tempi che non corrispondono a missioni lunghe.

Massimo CARLI

Docente Università di Firenze

Ero venuto per fare opera di comunicazione di un corso di perfezionamento post laurea che l'Università di Firenze ha deciso di organizzare, di cui sono responsabile e che partirà a gennaio, sulla qualità della normazione, che è un aspetto collegato alla valutazione, perché se la legge è scritta male, poi è difficile fare un controllo e comunque nella qualità della normazione c'è sia la valutazione *ex ante*, sia la *Vir*, cioè la Valutazione di Impatto della Regolamentazione che viene fatta dopo.

Questo corso ha come destinatari privilegiati i dipendenti delle Regioni, che possono seguirlo anche da altre regioni perché si tiene soltanto il venerdì pomeriggio dalle 15.00 alle 19.00 e quindi un dirigente può partire la mattina, seguire il corso e tornare nella sua città.

E' articolato in 80 ore e riguarda quattro argomenti, sui quali dovrebbero venire a parlare persone che se ne intendono, cioè dipendenti regionali che queste cose le fanno e professori universitari e vi garantisco che le persone che verranno hanno già scritto sull'argomento che tratteranno e questo è un elemento minimo di garanzia che non dicano cose inutili. Un'ultima questione di merito: la Regione Toscana, insieme all'Umbria e alle Marche, ha aperto negli anni passati un ufficio consortile a Bruxelles, quindi un unico ufficio che serviva da rappresentanza per tutte e tre le Regioni. Io dico che qui bisogna fare la stessa cosa, perché è inutile che ogni Regione faccia un suo ufficio, ma forse conviene pensare a Regioni che si mettono insieme per fare un ufficio che faccia la valutazione e il controllo, dal momento che non lo si fa su tutte le leggi, ma se ne scelgono alcune. Quella struttura potrebbe essere servente, con una convenzione con le Università, che sono ben contente di dare quel poco che possono dare, per cui Università e Regioni messe insieme potrebbero far fare un passo avanti al controllo ed alla valutazione.

Marco SISTI

Progetto CAPIRe

Mi sembra che dalle cose che sono state dette ci siano tutti i presupposti per continuare a lavorare nel tentativo di mi-





gliorare l'esercizio, da parte delle Assemblee, della funzione di controllo e di valutazione. Sono davvero convinto che ci sia del terreno fertile per consentire, ad ognuno nella propria Regione, di coltivare delle buone pratiche di lavoro. Magari chi si avvia adesso in questa impresa incontrerà qualche difficoltà; sarà soggetto anche a qualche piccola frustrazione; dovrà affrontare momenti di tensione, di fatica e, in qualche caso, di conflitto. Dobbiamo metterlo in conto. Ci vuole tempo, pazienza e tantissimo impegno. Questo lo sappiamo; ma le sensazioni che abbiamo respirato in questi giorni ci hanno dato la carica giusta per cercare di superare tutti questi problemi. Nel 2002, quando abbiamo avviato il progetto CAPIRe, ci eravamo dati 10 anni di tempo per vedere qualche risultato visibile - non certo per cambiare le future sorti dei Parlamenti Regionali - ma almeno per osservare un maggior interesse rispetto a quella che, per noi, rappresentava una pratica di buon governo: la valutazione delle politiche. Oggi siamo al giro di boa e possiamo dirci soddisfatti. Cinque anni fa non potevamo neppure immaginare di organizzare un convegno di questo tipo, con questa partecipazione e questo livello di convinzione tra i partecipanti. Da questo punto di vista il convegno di Matera segna effettivamente una svolta. Ha dato a tutti una prova tangibile che esiste un grande interesse per la valutazione da parte di politici e di tecnici.

Questa iniziativa ha dato la possibilità alle Assemblee che sono partite per prime di rinforzare le proprie motivazioni di fondo e alle Assemblee che si stanno avvicinando adesso alla valutazione di percepire delle reali opportunità di crescita. Non mi sembra poco. Bisogna insistere e continuare sul cammino tracciato in questi due giorni. Dopo la firma della Carta di Matera, credo che possiamo aspettarci dei risultati concreti anche prima del 2012. La passione, l'entusiasmo, la voglia di mettersi in discussione dei politici e dei tecnici presenti a queste due giornate mi lascia ben sperare.

Ferdinando GIORDANO

Direttore Generale del Consiglio Regionale della Basilicata

Possiamo adesso avviarci a concludere, intanto con un doveroso ringraziamento a tutti coloro che in queste giornate ci hanno gratificato con la loro presenza. Si impongono, poi, alcune rapidissime osservazioni conclusive. Emerge dai lavori

svolti l'esigenza di riconoscere un ruolo nuovo delle strutture serventi e del personale delle Assemblee legislative o, quanto meno, un ruolo sensibilmente diverso da quello tradizionale. Non tanto una diversità numerica, bensì qualitativa, cui sono associati *skills* professionali e caratteristiche prestazionali che in certo qual modo segnano una discontinuità con il passato e non sono agevolmente fungibili con i tradizionali profili amministrativi dei pubblici funzionari. Quali sono questi nuovi profili? Sicuramente quelli ormai introdotti stabilmente nei moderni lavori parlamentari, cui sono affidati aspetti di tutto rilievo concernenti il *drafting*, l'analisi economico - finanziaria, l'osservatorio delle leggi.

Emerge poi una seconda esigenza, che è anche una speranza, di riannodare fili di collaborazione molto stretti e proficui con l'esecutivo; un passaggio questo che ritengo sia inevitabile, perché se le pratiche di controllo e di valutazione delle politiche regionali si nutrono sostanzialmente di interrogativi (Quali criticità si determinano con le nuove azioni programmate? Quali vantaggi? Quali sono gli attriti? Quanti posti di lavoro?...) devono necessariamente far perno su chi questi interrogativi sistematicamente è in grado di proporli al territorio e di gestirne i riscontri. Infine direi che le attività di valutazione e controllo, se vogliono mettere radici, hanno bisogno di insediarsi sul territorio e di presidiarlo con una rete di sensori e di competenze diffuse. Qui le soluzioni sono le più diverse, ma certamente quelle che ricercano anche alleanze stabili con istituzioni di ricerca che si aggiungano alle strutture dedicate dei Consigli Regionali, credo siano indispensabili.

