

L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative e gli strumenti di qualità della normazione: le clausole valutative nell'esperienza piemontese

Fabrizio d'Alonzo - Andrea Stroschio¹

L'articolo si basa sulla relazione presentata dagli autori alla sessione tematica dedicata alla valutazione delle politiche nelle Assemblee legislative nell'esperienza di progetto CAPIRe del XVI Congresso AIV - Associazione Italiana di Valutazione "Lo stato della valutazione in Italia: istituzionalizzazione, uso e competenze", svoltasi all'Università degli Studi di Milano il 19 aprile 2013 e pubblicata con minime modifiche sul numero 3/2013 di Informator - Rivista giuridica amministrativa per il Trentino Alto-Adige. L'articolo è stato concepito e sviluppato congiuntamente dagli autori in ogni sua parte, anche se i paragrafi 2, 4, 5, 6 sono prevalentemente attribuibili a Fabrizio d'Alonzo, i paragrafi 1, 3, 7, 8 ad Andrea Stroschio. Il contenuto, compreso ogni eventuale errore, è frutto esclusivo del pensiero degli autori e non impegna l'ente di appartenenza.

1. Premessa

Cercheremo di offrire alcuni elementi di approfondimento sul processo di istituzionalizzazione della valutazione delle politiche nel Consiglio regionale del Piemonte con particolare riguardo all'introduzione delle clausole valutative, quali istituti di qualità sostanziale della normazione e strumenti d'avvio di un rinnovato e più completo esercizio della funzione di controllo.

Pur consapevoli della necessaria multidimensionalità e multidisciplinarietà dello studio del fenomeno dell'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche, anche solo a riguardo dell'introduzione nelle istituzioni e amministrazioni pubbliche regionali degli istituti giuridici sopra richiamati, si privilegerà l'analisi dell'istituzionalizzazione sotto il profilo delle sue componenti giuridico-formali e strutturali².

Si cercherà però di considerare anche i processi culturali tecnico-strumentali e le motivazioni politiche e tecniche all'origine delle innovazioni organizzative e istituzionali che hanno giustificato l'introduzione e la formazione di questi istituti e che ne hanno accompagnato l'evoluzione. Ci sforzeremo pertanto di fornire dati empirici circa i cambiamenti organizzativi e procedurali, nonché nella cultura e nel modo di lavorare degli operatori politici e tecnici, che consentano di acquisire elementi di conoscenza circa l'effettività dei fenomeni considerati.

2. Una breve introduzione alla qualità della normazione

Esiste ormai da anni un'ampia letteratura tecnica e scientifica che evidenzia una crescente

esigenza ad ogni livello, di perseguire l'obiettivo della qualità delle norme, sia formale che sostanziale, e la consapevolezza che il rafforzamento della capacità di migliorare la produzione normativa richiede che l'intero ciclo della regolazione sia seguito e analizzato³.

Secondo questa letteratura, una normazione di qualità potrebbe contribuire in modo significativo alla riduzione del cd. inquinamento normativo⁴, che insieme all'inflazione normativa, sarebbero causa del conseguente e graduale affievolirsi dell'effettività del principio della certezza del diritto, principio in base al quale ogni persona deve essere posta in condizione di valutare e prevedere, in base alle norme generali dell'ordinamento, le conseguenze giuridiche della propria condotta⁵, e che costituisce un valore al quale lo Stato e le Regioni nel loro ambito di competenze devono necessariamente tendere per garantire la libertà dell'individuo e l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Possono contribuire efficacemente alla produzione di regole migliori per i cittadini e per le imprese, sempre secondo questa letteratura, la chiarezza e la certezza della formulazione delle norme, l'attenzione alla semplificazione delle procedure, al contenimento dei costi e dei carichi burocratici derivanti dalla regolazione e, soprattutto, la conoscenza del come è stata attuata una politica e di quali risultati ha raggiunto⁶.

3. La valutazione delle politiche pubbliche e il Consiglio regionale.

Il Consiglio regionale del Piemonte durante la VII legislatura (2000-2005), nel quadro di un complessivo potenziamento degli strumenti di qualità della normazione, ha iniziato a prestare particolare attenzione allo studio, all'evoluzione e alla sperimentazione delle tematiche inerenti la valutazione delle politiche, ora riconosciuta sia a livello statutario che regolamentare⁷, quale innovativo strumento per migliorare la qualità delle decisioni legislative nella fase discendente del processo decisionale, e quale mezzo per contribuire a realizzare una funzione di controllo assembleare più completa.

La riforma costituzionale attuata con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, ha previsto un riassetto del sistema politico-istituzionale delle Regioni, da cui sono derivate importanti modifiche, in primo luogo sotto l'aspetto dell'omogeneità della struttura, dunque del rapporto tra organi esecutivi e legislativi. Di conseguenza, ad una posizione di crescente rilevanza degli esecutivi, si è cercato un riposizionamento e un bilanciamento delle assemblee elettive, che conducesse a caratterizzare e potenziare il ruolo democratico dei Consigli regionali, tradizionalmente realizzato attraverso la funzione legislativa, di indirizzo e, appunto, di controllo.

Nell'ambito delle attività istituzionali del Consiglio regionale del Piemonte, come in altre assemblee legislative regionali in Italia, si è affermata progressivamente nell'ultimo decennio l'espressione "valutazione delle politiche pubbliche" in riferimento a un tipo specifico di valutazione ex post, che risponde in primo luogo ad una esigenza di apprendimento⁸ e che è articolata in una verifica circa l'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche. Essa viene comunemente intesa in questo ambito come il produrre informazioni, basate su evidenza empirica, per offrire al legislatore elementi ulteriori di giudizio circa il successo delle politiche adottate per risolvere un certo problema collettivo⁹. Scopo fondamentale di queste attività è comprendere che cosa ne sia stato di una legge (e quindi delle politiche cui essa ha dato impulso) dopo la sua

approvazione da parte dell'organo legislativo. Gli elementi che la caratterizzano maggiormente sono: l'intento di migliorare la qualità delle decisioni e dell'azione pubblica tramite una riflessione basata su elementi oggettivi; l'assenza di finalità ispettive o sanzionatorie in una logica "non partisan"¹⁰.

La valutazione delle politiche, così intesa, costituisce pertanto uno strumento di qualità della legislazione nella fase discendente del processo decisionale. Infatti, una maggior conoscenza delle politiche, e della realtà nella quale esse sono attuate, dovrebbe permettere di intervenire in modo più efficace, creando così le condizioni per migliorare la fase di produzione normativa successiva. Essa costituisce inoltre un altro modo per interpretare la funzione di controllo delle Assemblee legislative, non più solo come verifica formale dell'operato dell'esecutivo ma anche come verifica sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche¹¹.

Sulla base di questa idea, il Consiglio regionale del Piemonte nel 2002 è stato uno dei quattro Consigli¹² promotori del progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) e partecipante attivo delle iniziative formative, divulgative, di approfondimento e di impulso del progetto¹³.

4. Le clausole valutative e il problema a cui tentano di offrire risposta

La funzione di controllo, intesa come una verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche, consiste essenzialmente, come accennato, nel produrre informazioni per accrescere la conoscenza circa l'utilità delle soluzioni adottate, affinché il Legislatore possa assumere decisioni più consapevoli anche tramite la ricalibrazione delle decisioni impiegate.

Ma come innescare la produzione sistematica di informazioni qualificate sulle politiche regionali? Un mezzo per dare risposta a questo problema sono le clausole valutative¹⁴.

La clausola valutativa è uno specifico articolo di legge¹⁵, che conferisce un mandato esplicito ai soggetti incaricati dell'attuazione della politica regionale di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere i tempi e le modalità di attuazione e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari della legge e, più in generale, per la collettività regionale¹⁶.

Le clausole valutative sono, dunque, un meccanismo di avvio che intende mettere in moto un processo di produzione sistematica di informazioni, basate su dati oggettivi, grazie alle quali un legislatore attento possa assumere decisioni più consapevoli e adeguate nella progettazione degli interventi. In tal modo le clausole valutative favoriscono anche la chiusura di quello che in materia di qualità normativa viene indicato come "circolo virtuoso della normazione¹⁷", un sistema decisionale ciclico, in cui alle fasi di individuazione del problema collettivo e di progettazione delle norme seguono quelle di attuazione e di riprogettazione, la quale dovrebbe basarsi sugli esiti della verifica sull'attuazione e sui risultati della politica.

La carica ideale di questo particolare articolo di legge, perciò, è molto innovativa e va ben oltre gli aspetti tecnici. Sembra portare in sé uno spunto di innovazione anche nel modo di intendere e sviluppare la progettazione legislativa, ponendo le basi perché possa essere

influenzata fin dalla fase ascendente. La clausola valutativa dunque non solo come strumento d'avvio delle attività di valutazione ex post ma anche mezzo con cui favorire la realizzazione di una visione prospettica di valutazione, in cui il sistema di valutazione (ex post) viene impostato nel momento in cui si programma e si disegna la politica pubblica, in tal modo facilitando la verifica dei risultati prodotti e focalizzando l'attenzione sugli obiettivi¹⁸.

5. I contenuti "tipici" di una clausola valutativa

Quanto brevemente esposto suggerisce la consapevolezza che non esiste un modello ideale di clausola. Anzi, ogni tentativo di standardizzazione dei contenuti contrasta con lo spirito e la natura di questo strumento. Tuttavia, in sede tecnica e grazie all'esperienza di Progetto CAPIRe¹⁹, sono stati individuati alcuni elementi che attualmente sono considerati tipici di una clausola e anche alcune indicazioni riguardo altri fattori che possono facilitare il funzionamento delle attività previste dalla clausola, come ad esempio, la selezione degli interventi legislativi in cui inserire le clausole²⁰.

Tali elementi sembrano sintetizzare con immediatezza e senza rigidità, non solo i contenuti che distinguono la clausola valutativa come strumento di innesco di future attività di valutazione dalle cosiddette norme in bianco²¹ del passato, ma anche alcuni profili e significati del tipo specifico di funzione di controllo assembleare, inteso come verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche²². Naturalmente, le pratiche redazionali presso le varie assemblee legislative sono state talvolta differenti ma sempre legate dalla volontà univoca di affermare lo stesso principio e tese alla realizzazione dello stesso risultato: avviare la produzione di informazioni che migliorino la conoscenza sulle decisioni adottate.

Questi elementi tipici della clausola valutativa sono:

1. la definizione di cosa si vuole conoscere e l'identificazione del tipo di informazioni che dovrà (dovranno) contenere la (le) relazione (i). E' necessaria dunque la chiara definizione degli obiettivi conoscitivi attraverso la formulazione precisa²³ di realistici quesiti valutativi inerenti sia la fase attuativa della legge sia eventualmente quella relativa agli effetti prodotti dalla politica pubblica attuata²⁴;
2. l'individuazione dei soggetti che devono attivarsi per produrre le informazioni richieste;
3. la definizione dei tempi previsti per la presentazione delle informazioni, che potrebbero essere differenziati a seconda della complessità dei quesiti ma, in ogni caso, dovranno essere realistici, lasciando il tempo al soggetto incaricato di rispondere di attrezzarsi;
4. la previsione del successivo uso delle informazioni prodotte;
5. l'obbligo di rendere disponibili i dati in loro possesso da parte dei soggetti coinvolti nell'attuazione della legge;
6. lo stanziamento di apposite risorse finanziarie per eseguire le attività di valutazione previste dalla clausola.

6. Un esempio di clausola valutativa

Un esempio significativo di clausola valutativa è costituito dall'articolo 14 della legge

regionale piemontese di riordino generale in materia di attività produttive²⁵:

Art. 14.

(Clausola valutativa)

1. La Giunta regionale rende conto periodicamente al Consiglio delle modalità di attuazione della presente legge e dei risultati ottenuti in termini di sviluppo del sistema produttivo, dell'occupazione, in un contesto ecosostenibile.

2. A tal fine la Giunta regionale presenta alla Commissione consiliare competente una relazione annuale nella quale, per ciascuno degli strumenti d'intervento attivati nell'anno precedente, fornisce le seguenti informazioni:

- a) le dotazioni finanziarie assegnate allo strumento e il loro tasso di utilizzo;
- b) le modalità organizzative e procedurali adottate per l'attivazione e la gestione dello strumento d'intervento, i costi e i tempi di durata dei procedimenti;
- c) la tipologia ed il numero dei beneficiari e la tipologia e l'entità degli investimenti attivati;
- d) le criticità emerse nella realizzazione dell'intervento e gli eventuali aggiornamenti al programma pluriennale adottati in risposta a tali criticità.

3. Decorso un anno dalla scadenza del periodo di riferimento di ciascun Programma pluriennale, la relazione documenta inoltre le ricadute sul sistema economico regionale degli interventi attivati in tale periodo, e fornisce in particolare le seguenti informazioni:

- a) il contributo dato dagli interventi al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 2;
- b) l'evoluzione occupazionale attribuibile all'attuazione degli interventi, nel loro complesso e singolarmente per gli interventi di maggiore rilevanza;
- c) una sintesi delle opinioni prevalenti tra gli operatori del settore riguardo l'efficacia dei singoli strumenti d'intervento nel favorire lo sviluppo del sistema produttivo e dell'occupazione.

4. Le relazioni previste ai commi 2 e 3 sono rese pubbliche unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame.

5. Tutti i beneficiari degli interventi di cui alla presente legge, pubblici e privati, sono tenuti a fornire le informazioni necessarie all'espletamento delle attività previste ai commi precedenti. Tali attività sono finanziate a valere sui fondi di cui all'articolo 17, comma 3²⁶.

Infatti, sebbene nel 2004 vi fosse ancora un minor grado di istituzionalizzazione della valutazione, in quanto ancora non vi erano né fonti normative specifiche, né una struttura tecnica dedicata alla valutazione delle politiche pubbliche né un organismo politico²⁷, rappresenta il primo caso in Piemonte non solo in cui sono state applicate compiutamente le indicazioni redazionali scaturite dalla riflessione di progetto CAPIRe ma anche in cui sono state sperimentate pratiche e alleanze di lavoro con l'esecutivo ora consolidate. Inoltre,

costituisce il primo caso di completamento di quel processo decisionale ciclico, che la valutazione delle politiche intende promuovere, in cui, come accennato, le informazioni prodotte in risposta alle clausole dovrebbero essere d'aiuto al legislatore in occasione del processo decisionale successivo. Infine, rappresenta un caso pratico ed emblematico in cui si può apprezzare la carica ideale delle clausole, cioè, come già accennato, la loro "aspirazione" ad influenzare la fase di progettazione legislativa, talvolta anche nella fase ascendente. Tutto ciò è stato anche favorito dalle caratteristiche specifiche dell'intervento legislativo. Infatti, la legge delinea funzioni, sistemi e procedure operative, rinviando a successivi atti di attuazione l'individuazione dei singoli momenti di programmazione. Essa inoltre prevede un'equilibrata ripartizione delle competenze tra centri di produzione normativa regionali e la valorizzazione del ruolo dell'Assemblea. Un impianto legislativo di questo genere ha comportato una discussione seria e approfondita sugli obiettivi della legge, prima di formulare i quesiti valutativi poi inseriti nella clausola, quesiti precisi, ma opportunamente ampi, elaborati con la consapevolezza che la forma concreta degli interventi sarebbe stata definita successivamente all'approvazione della legge e della clausola.

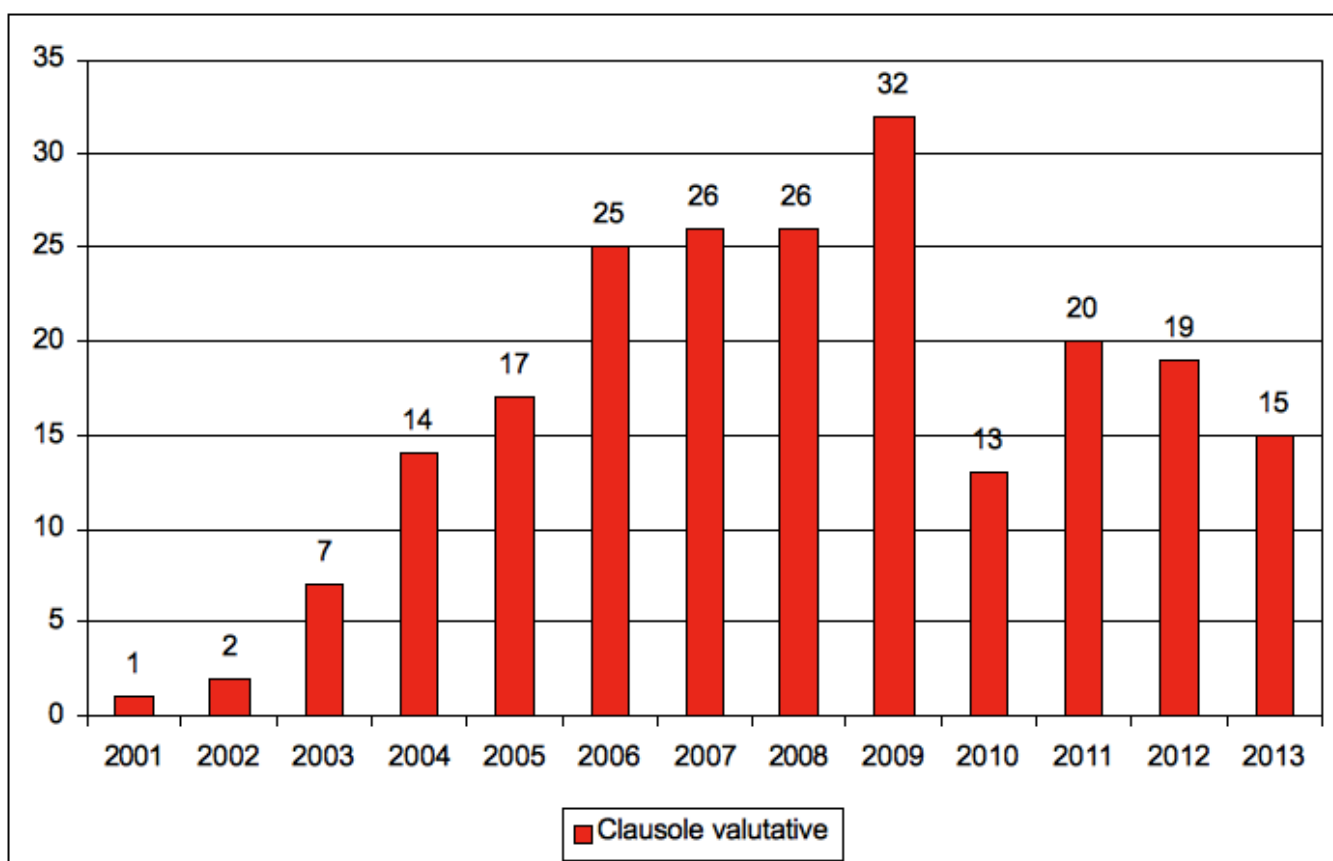
Per la clausola della legge in materia di attività produttive è stata creata subito e mantenuta anche dopo l'approvazione della legge, un'alleanza di lavoro, sia pur nel rispetto dei ruoli, tra funzionari del Consiglio e della Giunta, perché i bisogni conoscitivi e l'adempimento dei contenuti della clausola potessero essere condivisi. È stato costituito un gruppo di lavoro a livello tecnico nella fase di redazione della clausola e un altro che ha seguito le fasi successive alla sua approvazione e le criticità nella costruzione della relazione di ritorno²⁸. Questa scelta ha avuto come punto di forza il coinvolgimento fattivo e prezioso di tutti i soggetti, a cominciare dal NUVAL Piemonte e dall'ASVAPP²⁹, che già avevano realizzato studi e analisi a carattere valutativo su quella politica, in modo da valorizzare ulteriormente le conoscenze sulle politiche regionali.

I contenuti della relazione sono stati illustrati dalla Giunta regionale nel corso di un'apposita riunione della Commissione consiliare competente³⁰. La discussione e la presentazione della relazione sono proseguite nella seduta successiva³¹ e, fatto rilevante, la Commissione non si è limitata a prenderne atto ma ha stabilito di collegare la discussione sui contenuti della relazione all'espressione del parere preventivo vincolante in merito alla proposta del nuovo Programma pluriennale di intervento per le attività produttive che, dunque, è stato espresso anche sulla base delle informazioni tratte dalla relazione presentata e discussa³².

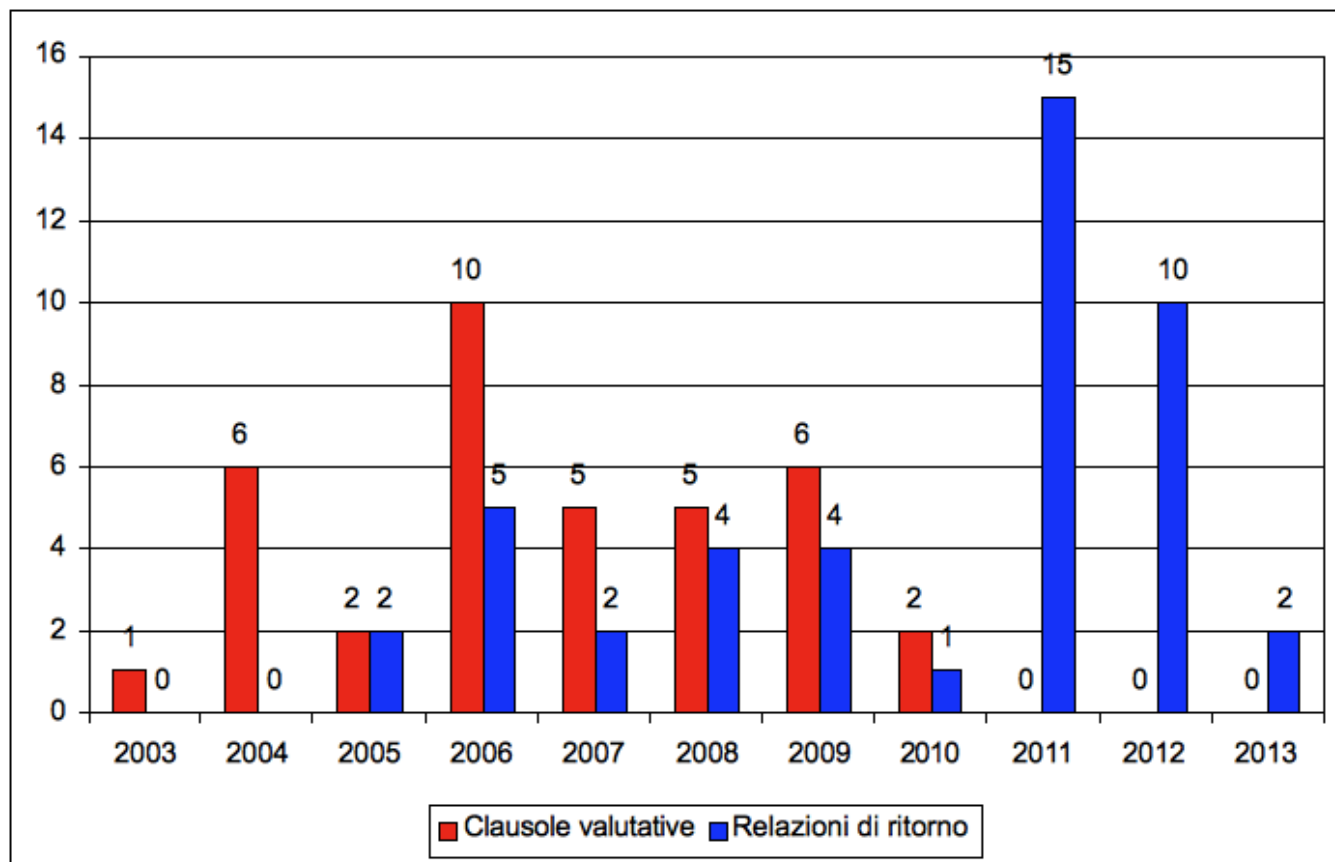
A questo proposito è da segnalare un altro caso recente ancora più pregnante, in cui non solo le informazioni prodotte grazie all'inserimento di una clausola valutativa sono state poste tra gli elementi apprezzati dal legislatore nel processo decisionale successivo, ma hanno condotto alla modifica di una legge. Infatti, la legge regionale 25 marzo 2013, n. 3 "Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia", è il primo caso in Italia nel quale una legge è statamodificata anche sulla base della valutazione emersa a seguito di una clausola valutativa³³.

7. Le dimensioni del fenomeno

Le clausole valutative sono ormai un istituto giuridico che interessa da diversi anni numerosi ordinamenti regionali. Dal 2001 al 2013 risultano approvate complessivamente 217 clausole valutative in 17 Regioni e una Provincia Autonoma³⁴:



Il grafico seguente sintetizza per il Piemonte il numero di clausole valutative approvate e il numero di relazioni pervenute ciascun anno³⁵:



Va precisato che non può essere stabilita una relazione biunivoca tra clausole valutative approvate e relazioni di ritorno pervenute, in quanto ciascuna clausola valutativa può prevedere più relazioni di ritorno a diverse scadenze temporali. Tuttavia, il grafico può essere utile per mostrare come ad un'iniziale fase di crescita nell'uso di questo strumento di qualità della normazione, sia seguita una fase di utilizzo più limitato da parte del legislatore regionale piemontese in parte interpretabile positivamente quale indice di una maggiore consapevolezza nell'uso di questo strumento di avvio del processo di valutazione e del pericolo di banalizzazione che deriverebbe dal suo sovrautilizzo.

Dal 2011 non sono state approvate clausole valutative. Questo fenomeno si colloca entro una generale riduzione delle risorse economiche disponibili per nuove politiche regionali di spesa e, fenomeno a questo non estraneo, della stessa produzione legislativa regionale. Inoltre, il Comitato per la qualità della normazione e della valutazione delle politiche³⁶ del Consiglio regionale del Piemonte si è orientato nella sua prima fase di attività a contribuire alla piena attuazione delle clausole valutative esistenti prima di promuoverne di nuove. Infatti, per quanto riguarda, invece, le relazioni di ritorno da parte della Giunta regionale risulta piuttosto evidente come con l'istituzione del Comitato vi sia stato un notevole balzo nel 2011 rispetto ad un precedente andamento piuttosto asfittico. Tale tendenza favorevole, anche grazie alla disponibilità della Giunta regionale, sembra proseguire.

8. Le criticità, le iniziative e i fronti di miglioramento

La nostra esperienza di questi anni in seno al Consiglio regionale del Piemonte e nell'ambito di progetto CAPIRe, sembra indicare che la qualità formale e sostanziale di una clausola valutativa e la sua capacità di produrre informazioni alle scadenze previste, potenzialmente utili per il legislatore non sono legate da un rapporto lineare. Concorrono molteplici elementi e fattori, di forma, sostanza, culturali e di contesto. Certamente, influiscono la formulazione dell'articolo, il contenuto, ma non meno incidono, ad esempio, la scelta dell'intervento legislativo in cui inserire la clausola, il contesto politico-amministrativo di contorno alla politica da valutare o i tempi e il metodo dell'istruttoria.

Di conseguenza, e senza intenzione di esclusività o esaustività, i tre elementi che ci paiono particolarmente degni di attenzione sono: la possibilità di mancato adempimento da parte dell'esecutivo dell'obbligo di relazione previsto con le clausole valutative; l'eventualità che le informazioni prodotte siano di scarsa qualità e dunque che non siano idonee ad aiutare i decisori a farsi un'opinione sulla politica attuata; il rischio di poca attenzione del legislatore, da cui derivi l'impossibilità di attivare dei reali processi di valutazione.

Tra le molte vie che possono essere intraprese per ridurre queste eventuali criticità, attualmente il Consiglio regionale del Piemonte, per impulso del Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, sta ampliando e rafforzando i rapporti con i più importanti soggetti che a vario titolo si occupano di valutazione in Piemonte³⁷, attraverso incontri ed iniziative di vario genere.

Seguendo questa logica il Comitato ha avviato un'iniziativa tesa a rafforzare il legame "operativo" tra il Consiglio regionale e l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per il Piemonte (IRES), uno dei soggetti principali della valutazione nella Regione, e per contribuire a migliorare la qualità sostanziale dei processi decisionali, rendendo tra l'altro sempre più effettiva la funzione di controllo degli organi legislativi.

Inoltre, sempre in sede di Comitato paritetico è stato avviato un approfondimento sulle clausole valutative attualmente inserite nelle leggi regionali, in previsione di un'eventuale revisione di alcune di esse.

Tutto questo lascia intendere che c'è ancora lavoro da fare per rafforzare quanto impostato e migliorare l'incisività della valutazione nel processo decisionale. Tuttavia ci pare che il Consiglio regionale del Piemonte sia già a un punto tale di un percorso che consente di dire che siamo in presenza ormai di attività di valutazione delle politiche consolidate e strutturate.

Elementi bibliografici

Ainis. M. (2010), *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Bari, 117 e sgg.

Approfondimenti CAPIRe n. 3, *Verso una "nuova" funzione di controllo dei Consigli regionali. Riflessioni su una possibile formulazione statutaria*, Aprile 2003.

Barca F, (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to Meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the

request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

Cardone A. (2008), *La qualità della normazione nella prospettiva dell'integrazione costituzionale europea*, in Osservatorio sulle fonti, Fasc. n. 2.

Cipe Deliberazione 11 gennaio 2011, Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013.

Commissione Europea (2010), *"Investing in Europe's future"*, Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Unione Europea.

Dossier informativo per i Consiglieri regionali n. 22, *Obblighi di relazione al Consiglio regionale*, Consiglio regionale del Piemonte, Collana pubblicazioni Direzione Processo Legislativo, Marzo 2007.

Giachi G., Bussi G. (2007), *L'applicazione delle tecniche legislative nelle assemblee regionali. Una ricerca sullo sviluppo dell'utilizzazione delle tecniche legislative per la qualità delle leggi*, in M. Carli (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, University Press, Firenze, pp. 31 ss.

Laboratorio di pratiche valutative di CAPIRe (a cura di) (2011), *La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali. Una rassegna delle esperienze*, Tipografia del Consiglio regionale della Toscana, Firenze.

Lanzalaco L. (1995), *Istituzioni organizzazioni potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Carocci, Roma.

Lupo N. (2005), I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo, *Amministrazione in cammino*.

Luzzati C. (1999), *L'interprete ed il legislatore, Saggio sulla certezza del diritto*. Giuffrè, Milano.

Martini A., Sisti M. (2002), Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?, *Le istituzioni del federalismo*, 6, 929-951.

Martini A., Sisti M. (2007), A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico. *Informaires*, n. 33, pgg. 13-20.

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

Martino A. (1977) *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Studi Parl. Pol. Cost. Edistudio*, Roma.

Mazzola G. (2011), *Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali*, *Amministrazione in cammino*.

Note per CAPIRe n. 1, *Cinque tesi per una "nuova" funzione di controllo delle assemblee regionali*, Novembre 2002.

Note per CAPIRe n. 11, *Le clausole valutative nelle leggi regionali. Riflessioni su un'esperienza ancora in corso*, Giugno 2006.

Note per CAPIRe n. 3, *Le clausole valutative ovvero come "seminare" il controllo durante la redazione di una legge e "raccogliere i frutti" dopo la sua approvazione*, Aprile 2003.

Note per CAPIRe n. 5, *Come i nuovi statuti regionali parlano di controllo (e valutazione)*, marzo 2004.

Note per CAPIRe Numero speciale, *Costruire capacità di valutazione nelle assemblee regionali. L'esperienza di Progetto CAPIRe*, Giugno 2005.

Ocse(1997), *The Oecd Report on Regulatory Reform System*, Parigi.

Ocse, (2012), *Better regulation in Europe*, OECD Publishing.

Pagano R. (2001), *Introduzione alla legistica*, Giuffre', Milano.

Picchi M. (2012), *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in Osservatorio sulle fonti, Fasc. n. 2.

Presidenza del Consiglio dei Ministri- DAGL (2013), *Strumenti per il ciclo della regolazione*.

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

Ruggeri A. (2005), *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, Contributo a Le fonti del diritto oggi, Giornate di studio in onore di A.

Pizzorusso, Pisa 3-4 marzo 2005, www.Costituzionalismo.it , fasc. 2.

GRAFICO 1 (Fonte: nostra elaborazione su dati www.capires.org)

GRAFICO 2 (Fonte: nostra elaborazione su dati del Consiglio regionale del Piemonte)

1. Consiglio regionale del Piemonte - Direzione Processo legislativo - Unità organizzativa Qualità della normazione e valutazione delle politiche

2. Ampi e generali riferimenti alla tematica dell'istituzionalizzazione e delle sue componenti, non solo in una prospettiva politologica e istituzionalista, in Lanzalaco L. (1995).

3. Con il concetto di ciclo della regolazione si fa riferimento ad una visione ciclica del processo decisionale, per lo più articolato essenzialmente in cinque fasi, in ciascuna delle quali dovrebbero essere applicati vari strumenti di qualità normativa, così OCSE (1997);

Presidenza del Consiglio dei Ministri - DAGL (2013). Per un quadro d'insieme sulla qualità della normazione nella prospettiva europea si vedano Cardone A. (2008) e Picchi M. (2012).

4. Per "inquinamento normativo" ci si riferisce ad una serie di "difetti" che contribuiscono a rendere la normazione poco chiara e conoscibile: ad esempio, tra i più comuni, vi sono le abrogazioni innominate o incomplete e le norme intrusive. Per un quadro d'insieme sul punto Martino A. (1977); Pagano R. (2001), pgg. 14 ss.

5. La letteratura in argomento è vasta. Si segnala tra gli altri: A. Ruggeri, (2005); C. Luzzati, (1999); M. Ainis, (2010).

6. Così, OCSE (2012).

7. Molti Consigli regionali riconoscono nell'ordinamento regionale sia i principi di qualità della normazione sia la valutazione delle politiche. Per quanto riguarda il Piemonte, i principi di qualità della normazione e la valutazione delle politiche, nell'ambito del processo di riforma degli statuti regionali seguito alle modifiche costituzionali che hanno interessato l'ordinamento regionale e la forma di governo in particolare, sono state introdotte nel nuovo Statuto della Regione Piemonte (Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1) all'art. 48, comma 1 "I testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza, semplicità, e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione" e all'art. 71, comma 1 "Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti". Per ulteriori elementi su questo aspetto della riforma degli statuti regionali si vedano Approfondimenti CAPIRe n. 3, Aprile 2003; Note per CAPIRe n. 5, Marzo 2004; Lupo N. (2005); Mazzola G. (2011).

8. Con il termine "valutazione", infatti, si può fare riferimento a tipi diversi di attività con finalità ed esigenze conoscitive differenti. Così Martini A., Sisti M. (2007) e Regonini G. (2001).

9. Per "problema collettivo" è stata comunemente intesa in tale ambito "ogni situazione che sia socialmente percepita come negativa, o comunque insoddisfacente, e perciò meritevole

di cambiamento”, Martini A., Sisti M. (2009), pg. 24.

10. Martini A., Sisti M. (2002).

11. Note per CAPIRe n. 1, Novembre 2002.

12. Insieme ai Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana. Il progetto è condotto dal 2006 direttamente dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

13. Sulle origini di progetto CAPIRe si veda il Numero speciale delle Note per CAPIRe, Giugno 2005. Una rassegna delle esperienze regionali in seno a progetto CAPIRe si trova in Laboratorio di pratiche valutative di CAPIRe (a cura di) (2011) e nella sezione Regioni dell'Osservatorio AIR (www.osservatorioair.it).

14. La clausola valutativa intende avviare un processo di verifica e di valutazione delle politiche di lungo periodo (o almeno medio). Un altro strumento di avvio delle attività di valutazione è costituito dalle missioni valutative che avviano la valutazione nei casi in cui sorga la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola valutativa non aveva previsto o quando la legge in questione non contenga alcuna clausola. Questo strumento attualmente è stato utilizzato dalle Assemblee legislative di Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Toscana (fonte: www.capires.org).

15. Nella pratica dei diversi ordinamenti regionali sono state inserite clausole valutative anche in singoli commi di legge o atti amministrativi di carattere generale. Nell'ordinamento piemontese la clausola valutativa è attualmente prevista e disciplinata dagli artt. 45 e 46 del Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte (approvato con D.C.R. n. 269-33786 del 24 luglio 2009).

16. Note per CAPIRe n. 3, aprile 2003.

17. Giachi G., Bussi G. (2007). Questa espressione, nella sostanza, è assimilabile al concetto di ciclo della regolazione elaborato dall'OCSE. Vedi nota 2.

18. In tema di visione prospettica della valutazione degli effetti Barca F. (2009), Commissione Europea (2010), Deliberazione CIPE (2011).

19. Si vedano, ad esempio, le proposte di sintesi contenute nelle Note per CAPIRe n. 3 del 2003 e n. 11 del 2006. Per quanto riguarda i passaggi logici per la progettazione di una clausola valutativa, progetto CAPIRe ha realizzato nel corso degli anni molteplici attività di formazione e di approfondimento; il primo corso di formazione su questo aspetto della valutazione si è svolto presso il Consiglio regionale del Piemonte nell'ottobre 2003.

20. Questo è uno dei fattori che possono favorire il successo delle future attività di valutazione innescate dalla clausola valutativa. Raggiungere questo punto di equilibrio nell'impiego delle clausole garantirebbe, da un lato, un flusso informativo costante e mirato per i futuri processi decisionali, così da non rischiare di rendere le attività di valutazione discontinue e occasionali; dall'altro, eviterebbe di sovrapprodurre, circostanza che banalizzerebbe la valutazione e diminuirebbe la possibilità di ottenere informazioni qualitativamente adeguate, fatto da evitare, considerando anche che le attività di valutazione rappresentano un costo sia finanziario, sia organizzativo. Pur spettando naturalmente al legislatore la scelta, vi possono essere non dei criteri veri e propri ma degli elementi che possono suggerire che per un certo intervento legislativo è opportuno l'inserimento di una clausola valutativa, quali, ad esempio, la rilevanza dell'intervento o particolari elementi di interesse, quale un ingente stanziamento di risorse. Di contro, potrebbero prestarsi meno all'inserimento di clausole valutative interventi marginali o per cui il dibattito politico e/o sociale sia particolarmente complesso e acceso.

21. Nel caso del Piemonte, ad esempio, sono assai numerosi gli obblighi di relazione al Consiglio regionale previsti da leggi regionali e altre norme, che non rispondono però ai requisiti di una vera e propria clausola valutativa. Una rassegna degli obblighi di relazione previsti da leggi regionali piemontesi è nel Dossier informativo per i Consiglieri regionali n. 22: al 31 marzo 2007 erano previsti da leggi regionali 109 obblighi di relazione al Consiglio, senza contare le clausole valutative e gli obblighi di relazione e informativi al Consiglio regionale previsti da altre norme.

22. Il riferimento è, ad esempio, alla previsione del successivo uso delle informazioni, che richiama una delle valenze della valutazione delle politiche, quella cioè di costituire un mezzo attraverso cui le Assemblee legislative riescono ad essere interpreti dell'esigenza di una maggiore rendicontazione proveniente dalla società civile.

23. Come già si trae dal testo, in quest'ambito si fa riferimento a quesiti precisi ma non nel senso di specifici e rigidi. Anzi, come indicato nel caso della clausola della legge in materia di attività produttive, i quesiti proprio per permettere l'avvio di attività di valutazione adeguate talvolta occorre formularli in modo ampio, tenendo presente le caratteristiche specifiche dell'intervento legislativo e della politica.

24. Le domande valutative dovrebbero attenersi sia alla fase di implementazione della legge e alle eventuali criticità emerse in questa fase, sia alla fase riguardante gli effetti prodotti dalla politica pubblica. Per fase attuativa (o di implementazione) ci si riferisce a domande che attengono non solo agli eventuali adempimenti formali che la legge impone (costituzione di organismi, enti; attivazione misure, etc.) ma anche alla concreta attuazione (numero delle domande presentate, come sono stati distribuiti i finanziamenti; etc.). Invece, per fase inerente gli effetti si fa riferimento a quesiti che indichino se, e in quale misura, la politica pubblica adottata è servita a produrre i cambiamenti desiderati.

25. Legge regionale 22 novembre 2004, n. 34 "Interventi per lo sviluppo delle attività produttive".

26. È l'articolo finanziario della legge.

27. Infatti, lo Statuto che, come accennato, ha introdotto il principio della valutazione delle politiche è del 2005; il Regolamento interno del Consiglio, che ha definito le clausole valutative e istituito il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche è del 2009 (entrato in vigore nel 2010) e la struttura tecnica, composta da due funzionari, espressamente dedicata è stata costituita nel 2009. Il Comitato, istituito e disciplinato dagli artt. 45 e 46 del Regolamento, è un organismo paritetico e rappresenta un sistema di garanzia istituzionale non solo per assicurare la credibilità e l'imparzialità dei processi informativi, ma anche per regolare la domanda di valutazione. Attualmente sono

stati istituiti organi o organismi a presidio della valutazione delle politiche in Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Umbria.

28. Il Gruppo di lavoro è stato costituito con un Protocollo di intenti tra la Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale e la Direzione Industria della Giunta del 31 gennaio 2007.

29. Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche.

30. Seduta dell'8 giugno 2011, III Commissione permanente.

31. Seduta del 15 giugno 2011, III Commissione permanente.

32. Va inoltre segnalato che il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche ha deciso di promuovere, volontà fatta propria dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte, un'iniziativa di approfondimento, in corso di presentazione al momento di chiudere la pubblicazione, nel campo della valutazione delle politiche promosse dalla Regione Piemonte a sostegno della ricerca e dell'innovazione nel sistema produttivo, nell'ambito della convenzione tra la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative e delle Province Autonome e l'ASVAPP. Si tratta delle politiche adottate in attuazione della legge regionale 30 gennaio 2006, n. 4 "Sistema regionale per la ricerca e l'innovazione", misure volte a stimolare l'attività di ricerca e sviluppo nelle imprese piemontesi, che perlopiù dovevano essere disegnate e realizzate in collegamento con quanto previsto dalla legge regionale 22 novembre 2004, n. 34 "Interventi per lo sviluppo delle attività produttive".

33. La relazione di accompagnamento alla legge di modifica, nel motivare l'inserimento stabile ed esteso delle conferenze di copianificazione fa esplicito riferimento agli elementi di valutazione positivi ascrivibili alla relazione di ritorno, esaminata nella seduta del 6 marzo 2013 della II Commissione, prevista dalla clausola valutativa della legge regionale 26 gennaio 2007 n. 1 "Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l'approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori generali. Modifiche alla legge regionale 5

dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo)” che le aveva appunto introdotte in via sperimentale.

34. Le clausole valutative approvate risultano così ripartite tra le Regioni italiane: Abruzzo 4, Basilicata 5, Calabria 2, Campania 5, Emilia-Romagna 28, Friuli Venezia Giulia 21, Lazio 4, Liguria 2, Lombardia 16, Marche 7, Molise 7, Piemonte 37, Provincia Autonoma di Trento 7, Puglia 3, Sardegna 5, Toscana 40, Umbria 20, Valle d’Aosta 4 (Fonte: nostra elaborazione su dati www.capiire.org).

35. A fine del 2013 risultano essere state approvate 37 clausole valutative contenute in altrettante leggi regionali, di cui 35 vigenti, e risultano pervenute complessivamente 45 relazioni di ritorno relative a 24 clausole valutative.

36. Vedi nota 26.

37. In primo luogo, ad esempio, con l’Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per il Piemonte (IRES), il Nucleo di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVAL) della Regione Piemonte, il Laboratorio di Politiche (LAPO) attivo presso il Consorzio per la Ricerca e l’Educazione Permanente di Torino (COREP) e l’Associazione per lo Sviluppo della Valutazione ed Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP).