

**VERIFICA DELL'ATTUAZIONE
DELLE LEGGI E VALUTAZIONE
DELLE POLITICHE**

VERIFICA DELL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE

REDATTORE: Luciano Moretti

1. PREMESSA

All'inizio del 2002 il Consiglio regionale della Toscana, insieme con quelli di Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte e con il supporto scientifico dell'ASVAPP, dette vita ad una iniziativa (Progetto CAPIRe) volto alla definizione di un percorso comune finalizzato alla diffusione della pratica della valutazione, attraverso l'elaborazione di ipotesi di lavoro relative agli aspetti metodologici, istituzionali ed organizzativi della materia. Nel marzo del 2006 tale progetto è stato assunto dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, raccogliendo l'adesione di numerosi altri Consigli regionali.

La metodologia messa a punto nel corso prevede un percorso che prende avvio dalla definizione di una clausola valutativa. Con questa espressione, mutuata dal termine anglosassone *evaluation clause*, si intende uno specifico articolo di legge (o punto del dispositivo, nel caso di deliberazioni) attraverso il quale viene attribuito ai soggetti incaricati dell'attuazione un mandato esplicito di produrre, elaborare e infine comunicare all'assemblea legislativa le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari degli interventi e per la collettività.

La definizione e l'inserimento di una clausola valutativa in un testo di legge è quindi solo l'innesco del processo valutativo e, forse, non ne costituisce neppure l'elemento essenziale, in quanto essenziali sono invece le attività che necessariamente ad essa devono seguire. Redigere una clausola valutativa significa, in ultima analisi, progettare un disegno di ricerca valutativa sulla politica attivata dalla legge nella quale essa deve essere introdotta. La stesura del testo che verrà inserito nell'articolo della legge, infatti, è il risultato formale di un lavoro che ha i suoi elementi sostanziali nell'analisi degli obiettivi della legge e delle possibili criticità che potranno incontrarsi sia rispetto alla sua effettiva attuazione che rispetto all'adeguatezza degli strumenti individuati a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Particolare rilevanza, inoltre, assume la fase della presentazione dei risultati della valutazione. Le informazioni debbono essere presentate in modo sintetico, corredando il testo con le tabelle ed i grafici utili a fornire un riscontro empirico di quanto affermato.

2. ASPETTI ISTITUZIONALI ED ORGANIZZATIVI

Con l'entrata in vigore del nuovo Statuto sul finire della scorsa legislatura, le attività di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche da queste innescate hanno assunto una rilevanza istituzionale.

L'articolo 45 (Controllo sulle leggi) prevede infatti che le Commissioni consiliari promuovano *"la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari"*, stabilendo che la legge sulla normazione disciplini *"l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie"* e rinviando al regolamento interno la definizione delle forme di esercizio di tali funzioni da parte delle commissioni stesse. Lo stesso articolo prevede inoltre lo stanziamento di specifiche risorse per lo svolgimento di tali funzioni.

La norma statutaria segna indubbiamente un passaggio importante nel processo di introduzione nella prassi istituzionale consiliare di un nuovo modo di intendere la funzione di controllo, affiancando al tradizionale controllo di tipo ispettivo strumenti finalizzati ad apprendere dall'esperienza passata come le norme approvate dall'assemblea siano state attuate e quali effetti esse abbiano avuto, al fine di assumere riguardo ad esse determinazioni il più possibile informate.

Mentre non è stata ancora approvata la prevista legge sulla normazione, con deliberazione del Consiglio regionale del 12 dicembre 2006 sono state apportate modifiche al Regolamento consiliare per il suo adeguamento al nuovo Statuto, in vigore dal 1° febbraio 2007. In particolare, all'articolo 24 relativo all'attività delle Commissioni permanenti), si prevede che queste ultime controllino *"l'attuazione delle politiche regionali nelle materie di competenza, anche attraverso la verifica degli effetti raggiunti dalle leggi"* e che di ciò riferiscano *"periodicamente al consiglio con relazione che illustra le conclusioni raggiunte in ordine ai risultati conseguiti e alle proposte di aggiornamento o adeguamento della legislazione"*.

La formulazione regolamentare, per quanto necessariamente con contenuti di carattere generale che comportano la necessità di una sua declinazione più operativa, pone le basi normative per la definizione del percorso istituzionale dei documenti relativi alle attività di valutazione: ciò è particolarmente importante in quanto, fino ad adesso, le relazioni presentate non hanno mai avuto una discussione formale in commissione.

Con l'approvazione del bilancio di previsione del Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2007, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 19 dicembre 2006, n. 135, è stata infine data attuazione a quanto previsto dall'ultimo comma del citato articolo 45 dello Statuto, istituendo uno specifico capitolo denominato "Valutazione delle politiche pubbliche (art. 45 Statuto)".

3. LE ATTIVITÀ DI AVVIO LEGISLATURA

Nel periodo che va dall'inizio della VIII legislatura consiliare al 31 dicembre 2006 sono state inserite nel testo di atti approvati dal Consiglio regionale undici clausole valutative (Tav. 1), di cui otto in testi di legge e tre in deliberazioni consiliari di approvazione di programmi regionali.

Tav. 1 – Elenco atti con clausole valutative

Estremi dell'atto	Articolo contenente la clausola
l.r. 64/2005	art. 4, comma 2
l.r. 65/2005	art. 5
l.r. 12/2006	art. 27
l.r. 17/2006	art. 6, comma 2
l.r. 25/2006	art. 3, comma 2
l.r. 27/2006	art. 6, comma 6
l.r. 35/2006	art. 16, comma 4, lett. l)
l.r. 46/2006	art. 3, comma 3
del. C. 111/2005	punto 4
del. C. 119/2006	punto 4
del. C. 125/2006	punto 6

Rispetto alla più abbondante produzione degli anni precedenti (otto nel 2001-02, undici nel 2003 e quindici nel 2004-05, fino al termine della VII legislatura) vi è stata una qualche riduzione nell'utilizzo delle clausole valutative derivante dal convincimento che è opportuno utilizzare tale strumento con una certa parsimonia.

Ogni clausola valutativa comporta infatti dei costi sia per i soggetti che sono chiamati a darvi risposta, sia per la stessa assemblea, che deve attrezzarsi al suo interno per ricevere le informazioni generate dal processo valutativo: senza questo investimento, il rischio è di non gestire in modo adeguato il ritorno di informazioni che la clausola dovrebbe produrre. Ciò comporta la necessità di operare delle scelte, dettate dalla rilevanza della politica pubblica che può essere oggetto di indagine, sia in termini di entità delle risorse attivate sia del suo carattere innovativo, anche se l'esperienza di questi anni insegna che su questo aspetto non esistono regole ferree: ciò che, in ogni caso, appare necessario è una riflessione profonda su ciò che la sua adozione comporterà, sia in termini di benefici che di oneri per le amministrazioni coinvolte, evitando di vedere nella clausola un mero adempimento ad una regola formale di "buona redazione" della legge.

Nel corso del periodo considerato, gli uffici preposti alle attività di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche (il settore tecniche legislative prima, il settore analisi della normazione poi) sono stati impegnati nell'analisi delle relazioni prodotte dalla Giunta regionale in attuazione delle clausole valutative introdotte negli anni precedenti e nella loro presentazione alle commissioni consiliari competenti.

Tav. 2 – Elenco delle Note informative

N.	Titolo	Legge valutata
1	La politica regionale per l'introduzione dei prodotti biologici nelle mense pubbliche: l'attuazione e i primi risultati	l.r. 18/2002
2	La politica regionale di aiuti agli allevatori colpiti dall'emergenza <i>Blue tongue</i> : l'attuazione e i primi risultati	l.r. 25/2003
3	La politica regionale per la promozione delle strade dei "sapori toscani": attuazione e primi risultati	l.r. 45/2003
4	Semplificazione ed innovazione nella gestione delle tasse automobilistiche: attuazione e primi risultati della legge regionale 22 settembre 2003, n. 49	l.r. 4/2003
5	Agriturismo: la politica regionale per la promozione del turismo delle campagne toscane	l.r. 30/2003
6	La politica regionale per l'introduzione dei prodotti biologici nelle mense pubbliche: i risultati conseguiti e le previsioni per il nuovo PAF	l.r. 18/2002
7	L'agriturismo in Toscana: la situazione a tre anni dall'approvazione della nuova normativa regionale	l.r. 30/2003

A tale scopo è stato individuato lo strumento delle "Note informative sull'attuazione delle politiche regionali", che viene trasmesso al Presidente della commissione consiliare competente per materia. Ad oggi sono state prodotte sette note informative (Tav. 2), relative a cinque diverse leggi regionali (per due leggi, infatti, sono state prodotte due documenti diversi, sulla base di successive relazioni da parte della Giunta regionale).

Quali sono le caratteristiche ed i contenuti delle note informative? In nessuna delle note fin qui prodotte ci si è limitati ad una sintesi della relazione approvata dalla Giunta regionale con formale decisione e trasmessa al Consiglio: al contrario, esse hanno sempre comportato un'attività di analisi da parte dell'ufficio per integrare ed arricchire le informazioni fornite con la relazione.

Un primo elemento comune a tutte le note redatte è l'illustrazione della *ratio* della politica analizzata. Con essa si cerca di definire in maniera operativa gli obiettivi che la legge intende conseguire e si evidenziano gli strumenti che essa pone in campo per il loro conseguimento. Ulteriore elemento comune è lo svolgimento di un qualche tipo di analisi del processo di attuazione. Essa, in alcuni casi, si è limitata alla semplice elencazione dei provvedimenti attuativi adottati e della relativa tempistica, in altri si è entrati più nel merito dei problemi operativi incontrati nell'attuazione della legge.

Gli ulteriori contenuti sono in genere strettamente correlati alle caratteristiche della legge analizzata. Vengono in genere presentati i risultati conseguiti, sia in termini materiali che finanziari, e, dove possibile, si cerca di stimare il grado di copertura dell'intervento rispetto ai potenziali beneficiari. Quando la legge regolava un settore già precedentemente normato si è inoltre cercato di operare un confronto tra la situazione determinatasi in base alla vecchia normativa ed i primi risultati dell'applicazione della nuova.

In molti casi sono stati chiesti agli uffici della Giunta, spesso con esito positivo e sempre con un atteggiamento di piena collaborazione, elementi di chiarimento o integrazioni riguardo ai contenuti delle relazioni di ritorno. Inoltre, in diversi casi, sono stati raccolti presso altre fonti ulteriori elementi informativi volti ad integrare le informazioni fornite riguardo l'attuazione della legge o per meglio inquadrare l'intervento in un contesto generale.

Le note non sono mai state oggetto di una formale discussione nelle commissioni consiliari, ma appare interessante il caso della legge regionale 18/2002 (Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella regione Toscana) per la quale, nel piano annuale dei finanziamenti presentato dalla Giunta e successivamente approvato dal Consiglio regionale, sono state introdotte importanti modifiche nelle modalità di attuazione della legge assolutamente in linea con quanto evidenziato nella prima delle due note informative prodotte.

4. LE RICERCHE VALUTATIVE SULLE POLITICHE PUBBLICHE: UNA PRIMA SPERIMENTAZIONE

Accanto al processo di valutazione innescato dalle clausole valutative e concluso con la redazione della nota informativa, che può ormai essere considerato "a regime", l'Ufficio di presidenza ha deciso di avviare, a titolo per adesso sperimentale, la realizzazione di ricerche valutative su specifiche politiche regionali.

Con tale termine si intende un intervento valutativo di più ampia portata e che prevede l'utilizzazione di metodologie di ricerca più complesse ed approfondite, da affidare ad istituti specializzati. Tali analisi dovranno inoltre essere svolte con costante rapporto delle strutture tecniche preposte con il livello politico-istituzionale, attraverso l'individuazione di due consiglieri incaricati di svolgere la funzione di referenti, e sulla base di un disegno di ricerca approvato dal committente.

La prima ricerca valutativa avrà come oggetto le politiche a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio attivate con la legge regionale 27 luglio 2004, n. 39 e sarà realizzata dall'IRPET nell'ambito del programma istituzionale per l'anno 2007.