

## LE CLAUSOLE VALUTATIVE

### OVVERO COME “SEMINARE” IL CONTROLLO DURANTE LA REDAZIONE DI UNA LEGGE E “RACCOGLIERNE I FRUTTI” DOPO LA SUA APPROVAZIONE

Che la funzione di controllo rappresenti una delle attività fondamentali di una moderna assemblea legislativa è una considerazione che tutti possono facilmente sottoscrivere. Che conoscere l'attuazione delle leggi approvate, ed essere in grado di verificarne la ricaduta sui diretti destinatari e sulla società, siano condizioni essenziali per svolgere al meglio il ruolo di legislatori è una dichiarazione che potrebbe certamente essere condivisa da molti. Si tratta anzi di affermazioni che possono quasi apparire ovvietà.

Eppure è sufficiente osservare l'attenzione e le risorse che, all'interno delle assemblee, vengono normalmente attribuite a questa funzione per accorgersi di quale distanza esista tra ciò che si può auspicare e ciò che davvero accade.

I primi ad esserne consapevoli sono gli stessi consiglieri regionali, che spesso lamentano di non possedere strumenti sufficienti e strutture adeguate per adempiere fino in fondo al loro ruolo di “controllori” e denunciano lo scarso spazio dedicato, nel quotidiano operare degli organi legislativi, ad attività di verifica e valutazione dei risultati delle politiche da loro stessi promosse.

Come può trovare risposta questa esigenza di “controllo”? E' possibile pensare ad innovative soluzioni procedurali ed organizzative per affrontare il problema della forte “asimmetria informativa” tra assemblee ed Esecutivi regionali?

*CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa promossa dai Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte.*

*Il Comitato d'indirizzo di CAPIRe è attualmente formato da: Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna); Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia); Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte); Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).*

Nel tentativo di offrire una risposta a tali interrogativi, in questa nota riflettiamo sulle “**clausole valutative**”, un possibile, e relativamente semplice, meccanismo legislativo che può *aiutare a rafforzare* l'esercizio della funzione di controllo e ad innescare attività informative di cui siano primi beneficiari i membri dei Consigli regionali. Naturalmente le clausole non costituiscono la soluzione a tutti i problemi; tuttavia l'adozione di questo meccanismo permette, se ben utilizzato, di accrescere la quantità e la qualità delle informazioni disponibili sul processo d'attuazione di una determinata legge o sugli effetti di una certa politica pubblica.

#### **COSA È UNA CLAUSOLA VALUTATIVA**

“Clausola valutativa” è la traduzione, approssimativa come tutte le traduzioni di termini tecnici, dell'espressione anglosassone *evaluation clause*. Con questo termine si indica uno specifico articolo di legge attraverso il quale viene attribuito un **mandato esplicito**, ai soggetti incaricati dell'attuazione della

legge, di produrre, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione, e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari della legge e per la collettività.

Una clausola valutativa non è quindi niente di eccezionale o di particolarmente impegnativo (almeno per quanto riguarda la sua elaborazione): ridotta al minimo è solo un articolo di legge in più.

### UN CHIARO SEGNALE VERSO L'ESTERNO

Tuttavia, la sistematica introduzione di clausole di questo tipo in seno ai testi legislativi più importanti (o di quelli che presentano specifici elementi di interesse) rappresenterebbe un evidente elemento di rottura rispetto al passato. Sarebbe il segnale di una forte *presa di coscienza* da parte dell'organo legislativo dell'autonomia del proprio ruolo; e creerebbe i necessari presupposti per lo *sviluppo* di innovative attività d'informazione e la *creazione* di nuove relazioni con gli attori delle politiche presenti sia all'interno che all'esterno dell'ente regionale.

Porre all'interno delle leggi clausole valutative che definiscano chiaramente che cosa il Consiglio desidera conoscere rispetto all'attuazione di una legge, oppure su quali aspetti deve essere giudicato il successo di una politica regionale, equivale non solo a tradurre in termini concreti e tangibili il diritto generale dell'assemblea ad esercitare una funzione di controllo; ma anche a ribadire il fatto che deve esistere una capacità *autonoma* dell'assemblea di *interloquire* con i soggetti attuatori delle politiche.

Nella situazione attuale l'Esecutivo, grazie alle risorse e agli apparati amministrativi di cui dispone, riesce ad intervenire nel processo di ideazione dei progetti legislativi in modo più veloce ed efficiente rispetto all'organo legislativo; conosce in anteprima i problemi attuativi e gestionali ai quali è necessario porre rimedio; è in grado di cercare e costruire il consenso dei cittadini intorno alle scelte assunte; è capace di proporre più in fretta soluzioni alternative di *policy*.

A fronte di tale situazione, comune a gran parte delle democrazie occidentali, dovrebbe però esistere uno spazio di verifica e di riflessione sulle politiche

pubbliche di stretta competenza dell'assemblea legislativa. E' all'interno di tale spazio infatti che l'assemblea può adempiere al compito di *chiedere conto alle strutture dell'Esecutivo e agli altri soggetti attuatori* di quanto è accaduto in seguito all'approvazione di una legge; e, nello stesso tempo, di *promuovere un processo collettivo di apprendimento* sui risultati delle politiche attuate.

Le informazioni necessarie a verificare l'attuazione delle leggi e a valutare l'efficacia delle politiche non si producono infatti spontaneamente: occorre che un soggetto dotato della sufficiente autorevolezza istituzionale si faccia carico di stimolarne la creazione, l'elaborazione e la comunicazione.

*“il potere di fare leggi implica il potere di compiere indagini, perché un organo legislativo non può legiferare in modo consapevole se non possiede le informazioni essenziali sui fenomeni che intende influenzare o modificare con le proprie leggi”*

U.S. Supreme Court, 1975

*Il presupposto del “controllo” consiste dunque nel potere di decidere quali sono le informazioni necessarie e quali i soggetti che devono fornirle.* E l'organo legislativo può esercitare questo potere al meglio nel momento dell'approvazione del testo, attraverso l'introduzione di clausole valutative.

### UN IMPEGNO SUL FRONTE INTERNO

Nello stesso tempo l'inserimento delle clausole valutative nei testi di legge imporrebbe alla stessa assemblea legislativa di attrezzarsi *al suo interno* per essere pronta a ricevere, interpretare e discutere il flusso costante di informazioni che a regime sarebbe indotto dall'esistenza delle clausole valutative.

Questo significa dover sviluppare *capacità e competenze professionali nuove*, indirizzate all'analisi e alla sintesi delle informazioni raccolte ed eventualmente alla preparazione di ulteriori indagini e approfondimenti.

La redazione delle clausole valutative è infatti solo il primo momento di un processo conoscitivo molto più lungo che deve continuare per tutta la durata in vigore della legge, fino alla sua successiva modifica o abrogazione. Il coinvolgimento delle strutture interne in seno a tale processo non si limita alla sola fase di progettazione e di stesura della clausola valutativa, ma prosegue anche nei suoi passaggi successivi,

quando le informazioni “rientrano” all’interno dell’assemblea e vi è la necessità che qualcuno le rielabori per renderle leggibili e quindi utilizzabili dai legislatori.

Si tratta di un impegno organizzativo che non deve essere sottovalutato. Il successo delle clausole valutative nello stimolare la produzione di informazioni utilizzabili in seno al processo legislativo dipende molto dal modo con cui le assemblee si attrezzano per “filtrare” le informazioni raccolte.

### **UN’OCCASIONE DI CONFRONTO CON GLI STAKEHOLDERS DELLE POLITICHE**

Le attività promosse dalle clausole avrebbero un ulteriore vantaggio: moltiplicherebbero le occasioni di scambio e di confronto con gli *stakeholders* della politica pubblica, cioè con tutti gli attori a vario titolo interessati alla loro definizione ed implementazione. Si creano quindi le condizioni ideali per l’instaurarsi e il consolidarsi di *nuovi canali di rappresentanza degli interessi esistenti intorno ad una particolare politica pubblica*, non solo nella fase di redazione della legge (spesso promossa e diretta dall’Esecutivo) ma anche in quella successiva, relativa all’attuazione della legge.

La realizzazione delle attività di controllo e valutazione dettate dalla clausola, e il dibattito che ad esse deve seguire nei momenti pubblici di approfondimento e di discussione, può dare spazio e risalto ad istanze, opinioni e punti di vista espressi da soggetti non interpellati nella fase di progettazione legislativa; oppure a portatori di interessi nuovi, non esistenti prima del varo della legge. L’assemblea legislativa assumerebbe così un ruolo più visibile ed attivo nel processo di rielaborazione delle politiche.

### **UNA “RELAZIONE AL CONSIGLIO” NON BASTA!**

In realtà il concetto di clausola valutativa, seppure non sia mai stato esplicitato in questi termini, non è del tutto estraneo alla prassi legislativa attuale. Molti dei testi legislativi approvati in Italia contengono già un mandato, rivolto all’organo esecutivo, di rendere conto sullo stato di attuazione della legge.

Le formulazioni più spesso utilizzate sono del seguente tenore: *“Entro il... di ciascun anno la Giunta trasmette una relazione al Consiglio regionale sullo stato di attuazione della presente legge”*.

E’ però ovvio come tali formulazioni siano troppo generiche e vaghe per riuscire a promuovere un

serio processo conoscitivo su ciò che è accaduto in seguito all’approvazione del testo legislativo. Si tratta perlopiù di “deleghe in bianco” date all’esecutivo, e di fatto al suo apparato amministrativo, che liberamente sceglie i contenuti delle relazioni e quindi le informazioni da passare all’assemblea. L’organo legislativo firmando questa delega in bianco rinuncia di fatto ad esercitare il suo diritto/dovere di decidere *quali sono le informazioni che gli consentiranno di verificare l’attuazione di quella legge e di valutarne i risultati*.

E, in effetti, le “relazioni sullo stato d’attuazione della legge”, previste da questo tipo di articoli, raramente vengono prese sul serio. Così poca infatti è l’attenzione dedicata a tali strumenti che spesso non si tiene neppure memoria delle relazioni da ricevere o di quelle ricevute; e comunque non si sollecita l’invio in caso di relazioni mancanti. Delle relazioni presentate pochissime vengono discusse in commissione o in aula; e in verità non sono molte quelle meritevoli di una lettura attenta e approfondita da parte dei membri dell’assemblea.

E’ possibile riuscire ad incidere sulla qualità delle informazioni che giungono in assemblea modificando al margine il contenuto di un articolo di legge? Se lo è, cosa dovrebbe contenere una “buona” clausola valutativa?

### **QUANDO INTRODURRE LA CLAUSOLA?**

La necessità di introdurre una clausola valutativa dovrebbe essere evidente soprattutto quando si disegnano politiche complesse, che presuppongono il verificarsi di una serie di eventi ed azioni di difficile attuazione in cui sono variamente coinvolti molti enti ed istituzioni. Oppure quando si intende testare la capacità di una certa ricetta di *policy* di produrre gli effetti desiderati e perciò l’assemblea ha il diritto/dovere di accertarne a posteriori la reale utilità. O ancora quando l’intervento comporta un ingente esborso di risorse finanziarie e per questo motivo diviene necessario prefigurare un controllo sul loro utilizzo da parte dei soggetti attuatori.

Nella nostra ipotesi quindi dovrebbero essere gli stessi legislatori, supportati da uno *staff qualificato*, interno all’assemblea, ad accorgersi che, per una certa legge, deve essere prevista una determinata attività di controllo e valutazione a favore dell’assemblea.

## GLI INGREDIENTI ESSENZIALI DI UNA “BUONA” CLAUSOLA VALUTATIVA

Ogni clausola valutativa dovrebbe contenere alcuni *ingredienti essenziali*.

**In primo luogo**, una “buona” clausola dovrebbe *definire chiaramente quali sono gli obiettivi conoscitivi che l’Assemblea si pone e quali informazioni dovranno essere prodotte*.

Si tratta di identificare chiaramente quali sono le “dimensioni osservabili” sulla base delle quali giudicare il successo di una legge o di una politica. Tali dimensioni saranno molto diverse a seconda delle circostanze: sono ovvie le differenze tra una legge che intenda, ad esempio, promuovere l’associazionismo tra Comuni e una che voglia prevenire la microcriminalità in quartieri degradati; oppure tra una che aspiri ad aumentare la competitività delle imprese artigiane e una che miri a migliorare l’occupazione in aree depresse. Attraverso la clausola valutativa l’assemblea può decidere di formulare delle precise domande sulla capacità della politica regionale promossa da tale legge di produrre dei cambiamenti su tali fenomeni; e può anche decidere di chiedere particolari informazioni sulla *performance* dei soggetti attuatori nell’eseguire quanto era stato previsto dalla legge.

**In secondo luogo**, la clausola dovrebbe *individuare chiaramente quali sono i soggetti istituzionali che devono “attivarsi” per produrre le informazioni richieste*.

A volte le informazioni necessarie saranno già disponibili presso le strutture dell’Esecutivo. Altre volte sarà necessario rivolgersi ad altri enti territoriali, coinvolti nell’attuazione della politica, ai quali la legge ha delegato la gestione di parte degli interventi previsti, come ad esempio Province, Comuni, Camere di commercio, Aziende Sanitarie, etc.. Molto più spesso, però, tali informazioni non saranno contenute in nessun archivio o banca dati esistente e sarà quindi necessario predisporre indagini e rilevazioni *ad hoc* per produrle. Per questo motivo la clausola dovrebbe spingersi a definire quali sono le fonti informative alle quali attingere per ottenere i dati e le informazioni utili e dovrebbe indicare qual è il soggetto incaricato di promuovere l’attività di raccolta e di analisi delle informazioni. Senza una precisa assegnazione di responsabilità ai soggetti

attuatori di produrre le informazioni necessarie, è poco probabile che il processo conoscitivo si metta in moto.

**Un terzo elemento** fondamentale della clausola valutativa è *la definizione delle modalità e dei tempi previsti per l’elaborazione e la trasmissione delle informazioni all’organo legislativo*.

Rispondere a quesiti conoscitivi complessi sull’attuazione delle leggi o l’efficacia delle politiche è un’operazione che richiede tempo e comporta l’impiego di metodi analitici appropriati. La clausola valutativa dovrebbe incorporare al suo interno tale consapevolezza e riconoscere i quesiti ai quali è possibile dare una risposta in tempi relativamente brevi (ad esempio ad un anno dall’entrata in vigore) e quelli invece che, per la loro complessità, hanno necessità di tempi più lunghi (tre, cinque o più anni dal varo del provvedimento).

Se al soggetto incaricato di raccogliere ed elaborare le informazioni non si assegnano scadenze realistiche e non si offre il tempo di attrezzarsi per rispondere al suo mandato informativo, il mandato stesso diventa poco credibile ed aumentano le probabilità che venga disatteso.

**Infine** può essere opportuno che la clausola preveda lo *stanziamento di risorse finanziarie dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione*. Produrre informazioni sulle politiche non è un’attività senza costo. Intervistare testimoni privilegiati e osservatori qualificati, somministrare questionari ai destinatari delle politiche, organizzare ed utilizzare archivi sui beneficiari dei servizi o dei sussidi regionali sono attività dispendiose che richiedono un adeguato impegno finanziario.

In sostanza, la condizione necessaria (anche se non sufficiente) affinché le clausole valutative siano prese sul serio è che siano *scritte con la chiara volontà di innescare un reale processo informativo*.

*E non soltanto l’ennesima produzione di documenti che nessuno legge.*

Per ulteriori informazioni: [www.capire.org](http://www.capire.org)