

# LE CLAUSOLE VALUTATIVE NELLE LEGGI REGIONALI

## RIFLESSIONI SU UN'ESPERIENZA ANCORA IN CORSO

Fino a cinque anni fa l'espressione "clausola valutativa" era pressoché sconosciuta. Anche nella ristretta comunità di persone che si occupano di progettazione legislativa, erano davvero in pochi a sapere che cosa esattamente si nascondesse dietro questa singolare denominazione.

Del resto, a quel tempo, la clausola valutativa era poco più di un'intuizione: un'idea nata dallo studio di alcune esperienze estere, in particolare statunitensi, ma di cui in Italia non esisteva ancora alcun esempio concreto.

Oggi le cose sono cambiate. Passando in rassegna le leggi regionali di più recente approvazione non è raro imbattersi in disposizioni normative che si ispirano direttamente all'idea di clausola valutativa, o che addirittura ne portano il nome. A poco a poco la clausola valutativa ha quindi preso forma e corpo nelle varie legislazioni fino ad assumere una sua specifica fisionomia testuale.

Questa Nota nasce dalla volontà di analizzare queste prime esperienze di lavoro allo scopo di rintracciare pratiche redazionali comuni e di fornire una sorta di breve guida (ancora *in progress*) per tutti coloro che, in futuro, si cimenteranno in questa impresa. Come scegliere le leggi meritevoli di contenere una clausola valutativa? Quali sono gli ingredienti da non dimenticare nella sua formulazione? Quali termini è raccomandabile utilizzare? Quali invece potrebbero essere evitati?

Se qualche anno fa tentavamo di rispondere a queste domande partendo soltanto da alcune riflessioni teoriche, adesso possiamo cercare di dar loro risposta attingendo ad un patrimonio abbastanza ricco di applicazioni e casi reali.

*Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome. Il progetto ha la missione di elaborare idee e strategie per migliorare le capacità di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione dell'efficacia delle politiche in seno alle assemblee legislative.*

### CHE COSA È UNA CLAUSOLA VALUTATIVA?

Per clausola valutativa si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (*in primis* all'Esecutivo) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale.

Messa in questi termini, la redazione di una clausola valutativa appare un'operazione facile, quasi banale. Sembra sufficiente individuare quali sono le informazioni necessarie (quelle davvero importanti) per conoscere l'attuazione data ad una certa legge, e richiederne la trasmissione, sotto forma di relazione, alla Giunta.

In realtà, il gioco è molto più complesso di come si presenti a prima vista. Le informazioni "importanti" non sono di per sé evidenti e facilmente riconoscibili; individuarle significa svolgere uno scrupoloso lavoro di analisi che mette in campo particolari competenze e sensibilità professionali.

Questo lavoro di analisi deve essere innanzitutto improntato ad un sano pragmatismo: come vedremo, è molto facile farsi “prendere la mano” ed attribuire alla clausola obiettivi conoscitivi molto ambiziosi ma, al contempo, poco realistici.

Inoltre, il tentativo di tradurre tale richiesta di informazioni all'interno di un articolo di legge comporta un grosso sforzo di sintesi, al quale si accompagna la necessità di adottare una terminologia adeguata. E' però opportuno non esagerare nell'uso di vocaboli troppo tecnici o specialistici, che potrebbe risultare di difficile interpretazione.

E, d'altra parte, occorre anche ben calibrare il registro comunicativo e misurare la scelta delle parole, affinché la legittima volontà dell'Assemblea di conoscere che cosa è accaduto in seguito all'approvazione della legge non venga percepita come una forma di ingerenza nell'autonomia dell'Esecutivo e delle altre istituzioni locali.

Pragmatismo, essenzialità, rigore concettuale e terminologico, chiarezza e un pizzico di diplomazia: un mix di attributi che richiede una difficile opera di equilibrio.

#### QUANTE SONO LE CLAUSOLE VALUTATIVE?

Nonostante tali difficoltà, in questi anni, diversi Consigli regionali si sono cimentati nella redazione di clausole valutative. Di seguito presentiamo i risultati di un nostro tentativo di censire tutte le clausole già inserite in leggi regionali.

Sfruttando il database di una raccolta normativa presente in Internet ([www.normeinrete.it](http://www.normeinrete.it)), abbiamo impostato una ricerca di tutti quei testi di legge che contengono l'espressione “clausola valutativa”.

Dalla nostra ricerca risulta che in Italia esistono almeno 19 leggi regionali, approvate fino al 2005, che contengono un articolo con tale titolo. A queste leggi vanno poi aggiunte quelle che presentano articoli intitolati diversamente (come “Relazione al Consiglio”, “Monitoraggio e valutazione”, “Attività di rendicontazione”,...), ma che sono comunque riconducibili all'idea di clausola valutativa.

Complessivamente abbiamo contato 42 leggi che prefigurano la realizzazione di attività informative svolte a favore delle assemblee legislative e che hanno per oggetto politiche regionali. Di queste, 37 sono state emanate nel quinquennio 2001-2005 (si veda la tabella 1) e 5 nei primi mesi del 2006 (due in

Piemonte ed una in Lombardia, Toscana e Umbria).

Da questa rassegna, probabilmente non esaustiva, emerge che negli ultimi due anni vi è stato un incremento notevole nell'uso di questo strumento legislativo. A questo proposito occorre evidenziare come nel 2005 il suo utilizzo abbia interessato un numero maggiore di regioni (6) rispetto agli anni precedenti (per un totale di 8 regioni interessate). Ciò a riprova del fatto che la prassi di introdurre clausole valutative, non solo si sta consolidando nelle assemblee che fin dal primo momento hanno partecipato a progetto CAPIRe, ma sta sempre più coinvolgendo nuove realtà consiliari. Questo è tanto più vero se pensiamo che le clausole approvate rappresentano solo una parte delle clausole effettivamente elaborate e presentate in Commissione (OLI, 2006).

Tabella 1 - Le clausole valutative negli ultimi 5 anni

Regioni	2001	2002	2003	2004	2005	Tot.
Abruzzo			1			1
Basilicata					1	1
Emilia-R.	1	1	1	2	1	6
Friuli V. G.					5	5
Lombardia				1		1
Piemonte			1	7	1	9
Toscana		2	3	6	2	13
Umbria					1	1
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>37</b>

#### IL RISCHIO DELL'INFLAZIONE

Ci preme a questo punto sottolineare come dietro a questi numeri si nasconda talvolta qualche applicazione non completamente riuscita, e anche un po' superflua. D'altro canto, quando si adottano strumenti innovativi, di cui si ha ancora una scarsa consuetudine d'uso, si rischia spesso di eccedere. La voglia di sperimentare la “novità”, unita a quella di diffondere un'idea che si ritiene utile, può condurre ad amplificare gli sforzi e, in qualche caso, a fare più del necessario.

Le clausole valutative, al contrario, dovrebbero essere impiegate con estrema *parsimonia*. E questo per un principio piuttosto semplice: ogni clausola valutativa comporta 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.

La necessità di sostenere dei costi ed investire del tempo nella realizzazione delle analisi invocate dalle clausole impone quindi delle scelte. Tali scelte dovrebbero essere dettate dalla rilevanza della politica pubblica che può essere oggetto di indagine. Introdurre, ad esempio, una clausola valutativa in una legge manifesto, nata semplicemente per lanciare messaggi ad una *costituency* di riferimento, significa svuotare di contenuto e di significato lo strumento della clausola e, al tempo stesso, depotenziarne l'impiego in altri contesti.

In sostanza, per quelle leggi dove a priori si ritiene che ci sia "poco da imparare", è inutile richiedere l'introduzione di una clausola valutativa.

Se le prime clausole elaborate hanno dunque avuto una valenza promozionale e quasi didattica (e questo ne spiega una certa proliferazione), una volta terminata la fase della sperimentazione, ci si attende che gli sforzi vengano concentrati nell'elaborazione di poche clausole, ben scritte, da inserire in leggi di una certa importanza. Ma quali sono queste leggi?

### IL GIOCO NON VALE SEMPRE LA CANDELA

Un criterio da seguire per selezionare i progetti legislativi "meritevoli di clausola" può far riferimento all'entità delle risorse stanziare per dare attuazione alla legge. Nella maggior parte dei casi infatti l'investimento in attività di analisi e ricerca è giustificato solo se la legge muove risorse ingenti; in caso contrario, appare quasi velleitario porsi ambiziose domande di valutazione. Pensiamo ad esempio a quelle leggi che finanziano, con poche decine di migliaia di euro, lo svolgimento di singoli eventi pubblici, o l'istituzione di comitati di rappresentanza.

Ovviamente è difficile individuare un valore soglia, valido in ogni situazione, al di sotto del quale sia poco appropriato pensare all'inserimento di una clausola. In generale, possiamo semplicemente affermare che l'opportunità di inserire delle clausole cresce all'aumentare delle risorse in gioco.

L'esperienza di questi anni insegna che su questo aspetto non esistono regole ferree; sta piuttosto alla sensibilità di chi lavora sulla legge (consiglieri e funzionari) capire, di volta in volta, se esistono le

giuste condizioni per proporre l'introduzione di una clausola. E una volta appurata l'esistenza di tali condizioni, attribuire alla clausola valutativa obiettivi conoscitivi commisurati al tipo di politica promossa e all'entità delle risorse che essa muove.

Ciò che in ogni caso deve essere evitato è giungere all'elaborazione della clausola senza che vi sia dietro una riflessione profonda su ciò che la sua adozione comporterà, sia in termini di benefici che di oneri per le amministrazioni coinvolte. Così come è sbagliato vedere nella clausola un mero adempimento ad una regola (formale) di "buona redazione" della legge.

### NON È TUTTO ORO QUEL CHE RILUCE

Un'ultima avvertenza nell'interpretazione dei numeri riportati nella tabella precedente: non sempre le clausole elaborate sono portatrici di novità sostanziali nei contenuti.

A volte (in verità sempre meno spesso), sotto il nome di "clausola valutativa" si cela l'abituale formula attraverso la quale si invita la Giunta a trasmettere al Consiglio una relazione sullo stato d'attuazione della legge. In passato si trattava spesso di un singolo comma di poche righe, posto all'interno di un articolo di legge che aveva anche altre finalità; una norma che veniva ripetuta in modo un po' rituale e dalla quale non ci si attendeva molto in termini di ritorno informativo (Rosa, 2001).

Ciò che in questi casi cambia rispetto al passato è una (minima) attività di cosmesi legislativa, che al limite si risolve nell'attribuzione del titolo di clausola valutativa ad un articolo di legge dedicato all'attività di *rendicontazione* che l'Esecutivo dovrebbe svolgere nei confronti del Legislativo. L'altro elemento di indubbia novità è l'enfasi con la quale viene accolta l'approvazione della clausola.

Il riconoscimento della "carica innovativa" della clausola, che avviene grazie all'adozione di un titolo *ad hoc* e grazie agli interventi di alcuni politici in commissione, ripresi poi nei comunicati stampa del Consiglio, non è ovviamente senza valore. Anche quando tale carica è più presunta che reale. Ha infatti la positiva conseguenza di far crescere il clima d'attenzione su quanto accadrà in sede d'attuazione e di alimentare legittime aspettative sugli esiti delle attività informative, che potranno essere indotte dalla stessa clausola.

Le clausole valutative dovrebbero però andare oltre e non risolversi nella ripetizione di vecchie formule, per quanto rivestite di un'immagine nuova ed evocativa. La clausola è (o dovrebbe essere) il luogo nel quale si fissano alcuni punti essenziali della successiva attività di valutazione: si assegnano ruoli che comportano responsabilità e diritti; si definiscono domande; si individuano possibili fonti informative; si stanziavano risorse; si stabiliscono i tempi e i modi, che dovranno regolare il passaggio delle informazioni, e i luoghi dove tali informazioni saranno discusse e rese pubbliche.

Di seguito illustriamo le caratteristiche essenziali della clausola valutativa dalle prime esperienze condotte. Sebbene si sia lontani dal parlare di un modello ideale di clausola (che forse non è opportuno neppure ricercare), è comunque riconoscibile un comune *modus operandi* sul quale iniziare a riflettere.

*“La Giunta rende conto al Consiglio regionale dell’attuazione della legge e dei risultati da essa ottenuti nel promuovere nuove forme di coordinamento ed amministrazione dei tempi e degli orari in città. A tal fine, ogni due anni, l’Assessore con delega in materia presenta al Presidente del Consiglio regionale una relazione che contenga risposte documentate ai seguenti quesiti....”*

ESTRATTO DA LEGGE REGIONALE DELLA LOMBARDIA N. 28/2004 – ART. 8

## I PROTAGONISTI DEL PROCESSO INFORMATIVO

Il primo elemento contenuto nella clausola è una **chiara indicazione dei protagonisti** del processo informativo. In alcuni casi si pone al centro di tale processo la Giunta, alla quale viene attribuito il dovere di “rendere conto” al Consiglio dell’attuazione della legge e dei risultati da essa ottenuti. Un esempio di questo tipo di formulazione è contenuto nella legge della Lombardia n. 28/2004, *Politiche regionali per il coordinamento e l’amministrazione dei tempi delle città* (art. 8). Spesso la clausola assegna più semplicemente alla Giunta il compito di “informare” il Consiglio, come avviene nella legge del Friuli Venezia Giulia n. 20/2005, *Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia* (art. 28).

Sebbene nella sostanza la differenza tra le due formulazioni sia minima, la prima sottolinea maggiormente il principio di *accountability* che dovrebbe regolare il rapporto tra Esecutivo e Legislativo,

mentre la seconda tende lievemente a sfumarlo. In entrambi i casi si tratta comunque dell’enunciazione di uno stesso principio di carattere generale: il diritto dell’Assemblea di ottenere informazioni sulle politiche che ha contribuito a disegnare.

Queste due formulazioni sono di solito preferite ad espressioni del tipo: “*La Giunta regionale trasmette una relazione al Consiglio*”. Il riferimento ad un atto di “trasmissione” implica un ruolo meno attivo da parte dell’Assemblea, che si limita a “ricevere” una relazione cartacea; e prefigura quindi una più modesta interazione tra i due organi regionali.

In altri casi, si è preferito mettere in evidenza la centralità dell’Assemblea, che diventa così il primo protagonista del processo di valutazione, in quanto “*esercita il controllo sull’attuazione della legge e valuta i risultati ottenuti...*”. Questa scelta è stata compiuta nella legge dell’Emilia-Romagna n. 17/2005, *Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro* (art. 47). Nella stessa direzione sembra andare anche la formula, “*Il Consiglio regionale procede annualmente alla valutazione delle modalità attuative e dei risultati conseguiti dalla presente legge*”, adottata recentemente nella legge della Toscana n. 10/2006 (Atti del Consiglio), *Norme in materia di polizia comunale e provinciale* (art. 27)

In alcune clausole valutative poi non ci si limita ad individuare le responsabilità dei due principali organi del sistema politico regionale, Giunta e Consiglio, ma si assegnano precisi compiti anche all’Assessore competente per materia che viene incaricato di presentare la relazione al Presidente del Consiglio, oppure direttamente in Commissione, nel corso di una seduta dedicata. In questo modo si identifica un momento istituzionale ben preciso, la presentazione della relazione da parte dell’Assessore, durante la quale deve svolgersi un primo confronto sugli esiti delle analisi condotte.

Spesso vengono menzionati altri attori che possono giocare un ruolo di co-protagonisti nella realizzazione delle attività informative. In questi casi, la clausola chiama in causa enti locali, agenzie specializzate, osservatori oppure istituti di ricerca che possono disporre di dati rilevanti per completare, o arricchire, il resoconto sulla politica.

Non sono rare formulazioni del tipo: *“la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale, anche sulla base dei dati forniti dalle Province, una relazione comprendente...”*, come nella legge della Basilicata n. 17/2005, *Agriturismo e turismo rurale* (art. 30). Oppure: *“I dati relativi al monitoraggio della qualità dell'aria ed al rilevamento acustico sono trasmessi annualmente alla commissione competente dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale”*, come recita la legge della Toscana n. 17/2004, *Norme in materia di trasporto pubblico locale* (art. 11).

## LE FINALITÀ DELLA LEGGE

Il secondo elemento che spesso compare è una **definizione sintetica delle finalità della legge**.

Solitamente le finalità sono espresse, spesso in modo generale e plurivalente, nell'articolo 1 di ogni testo di legge. Lo sforzo di chi redige la clausola dovrebbe consistere nel riprendere tali formule; depurarle da eventuali orpelli retorici o di dettaglio; tentare di renderle più concrete; ed inserirle nel testo che sta scrivendo. Lo scopo è chiarire quale sia il vero oggetto dell'attività di controllo e valutazione. Un esempio ci proviene dalla già citata legge lombarda (n. 28/2004) nella quale si sottolinea come la finalità della politica regionale consista nel *“promuovere nuove forme di coordinamento ed amministrazione dei tempi e degli orari delle città”*; oppure dalla legge del Friuli Venezia Giulia (n. 20/2005) che rileva come l'attività di valutazione debba dare evidenza *“ai risultati ottenuti nella realizzazione e qualificazione del sistema educativo integrato, in termini di miglioramento dell'offerta dei servizi, a copertura della complessità dei bisogni delle bambine, dei bambini e delle loro famiglie”*.

La clausola spiega così, nel primo comma, il suo obiettivo fondamentale: verificare la capacità delle politiche promosse dalla legge di affrontare un determinato problema sociale.

Dietro ad ogni legge vi è infatti il riconoscimento, più o meno esplicito, dell'esistenza di un problema collettivo, divenuto meritevole d'attenzione da parte del Legislatore. Nel processo di redazione della clausola tale problema viene portato alla luce, identificandone la reale natura e cercando di comprendere in che modo la legge si propone di darvi risposta. La sintesi di questo passaggio trova

poi posto nell'*incipit* della clausola.

*“L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati ottenuti nel promuovere l'occupazione e nel migliorare la qualità, la sicurezza e la regolarità del lavoro.*

*A tal fine, con cadenza triennale e contestualmente alla presentazione all'Assemblea legislativa delle linee di programmazione e degli indirizzi per le politiche del lavoro di cui all'articolo 3, la Giunta, avvalendosi anche delle analisi svolte dall'Osservatorio del mercato del lavoro di cui all'articolo 4, presenta alla commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti...”*

ESTRATTO DA LEGGE REGIONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA N. 17/2005 – ART. 47

Si potrebbe ribattere che un'operazione di questo tipo deve essere già svolta durante la stesura dell'articolo 1 della legge. Questo è vero solo in teoria. Nella realtà tale articolo viene spesso caricato di significati e valori che vanno oltre la ristretta sfera d'intervento della legge. Alla norma d'apertura del testo legislativo sono affidati messaggi, simboli e “alte” motivazioni, che hanno soprattutto lo scopo di legittimare l'esistenza della legge, piuttosto che quello di determinarne la reale portata.

Nella stesura della clausola valutativa tali esigenze di legittimazione non sono presenti; per questo motivo può anche prevalere una certa “modestia”, dettata dalla consapevolezza che quanto più è astratta, ambiziosa ed eterogenea la finalità della legge, tanto più è complicato giungere ad una verifica del suo raggiungimento.

## LE DOMANDE DI VALUTAZIONE

Il tentativo di definire con pragmatismo e concretezza l'oggetto dell'attività di valutazione non si esaurisce però nel richiamo alle finalità della legge, presente nel primo comma della clausola valutativa.

La vera novità della clausola è costituita dalla presenza di **domande di valutazione** che hanno lo scopo di illustrare quali dovranno essere i contenuti della relazione da presentare al Consiglio; e che servono, quindi, a guidare le successive attività di analisi. Attraverso la formulazione di tali domande l'Assemblea richiede informazioni di dettaglio, riguardanti aspetti legati sia all'attuazione della legge, che all'efficacia delle politiche da questa promossa.

Il secondo comma della clausola contiene dunque un elenco di quesiti. Essi nascono dall'intento di esplicitare gli *“elementi valutabili”* presenti nella legge; ovvero le ipotesi che occorre verificare per comprendere se l'intervento pubblico ha funzionato nel

modo che ci si attendeva e se ha prodotto le conseguenze desiderate.

*“...La Giunta regionale presenta al Consiglio una relazione che contenga, in particolare, risposte documentate ai seguenti quesiti:  
a) in che misura le linee d'indirizzo...dettate dall'amministrazione regionale hanno contribuito ad agevolare l'attività dei Comuni e quali sono state le eventuali criticità da questi riscontrate nel dare risposte autonome alle specifiche esigenze del territorio;  
b) quali sono state le modalità del coinvolgimento dei soggetti del privato sociale, nonché delle famiglie, nella programmazione e gestione dei servizi e quali ne sono stati gli esiti;  
c) ....in che misura la rete dei servizi ha soddisfatto la domanda annua per bacino provinciale d'utenza;  
d) quali sono state le iniziative realizzate per la formazione del personale addetto ai servizi, quali i contenuti della formazione erogata...;  
e) quali controlli sono stati effettuati per verificare che, nell'attuazione dei progetti educativi, i gestori dei servizi pubblici e del privato sociale abbiano seguito gli indirizzi pedagogici e organizzativi previsti...;  
f) quali sono stati gli orientamenti e le opinioni espresse dalle famiglie in sede di valutazione della qualità dei servizi....”*

ESTRATTO DA LEGGE REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA N. 20/2005 – ART. 28

## I “DUBBI” SULL’ATTUAZIONE....

E' possibile distinguere almeno due tipi diversi di domande. Da un lato, esistono domande che indagano le **modalità attuative** seguite dai soggetti incaricati di applicare le norme. Si cerca cioè di comprendere se tali modalità corrispondono all'intento del Legislatore. Se sono emerse difficoltà non previste e quali soluzioni si è deciso di adottare per superarle. E ancora, se i soggetti attuatori, o gli stessi destinatari della legge, hanno assunto comportamenti in linea con le attese iniziali. Oppure se l'intervento pubblico ha provocato reazioni di rifiuto, situazioni conflittuali o, più semplicemente, momenti d'impasse decisionale.

Del resto la fase d'attuazione di una legge non è mai indolore; e l'esperienza insegna come le politiche pubbliche vadano sempre incontro al rischio di un **deficit d'implementazione**, più o meno grave. Colui che è impegnato nella redazione della clausola valutativa deve essere perciò in grado di individuare i passaggi attuativi “più rischiosi” e su quelli puntare l'attenzione.

Un esempio può aiutare a chiarire questo punto. La legge del Friuli Venezia Giulia prevede che la Giunta risponda ad alcuni quesiti sull'attuazione, come il seguente: *“quali sono state le modalità del coinvolgimento dei soggetti del privato sociale, nonché delle*

*famiglie, nella programmazione e gestione dei servizi e quali ne sono stati gli esiti”.*

Il quesito è legato alla scelta compiuta dalla Regione di riconoscere ai vari soggetti del privato sociale e alle famiglie un ruolo attivo nella fase di programmazione e di gestione dei servizi educativi per la prima infanzia. In effetti, si tratta di uno dei capisaldi della legge. L'ipotesi è che la stessa Regione e, in modo più operativo, i singoli Comuni diano applicazione a tale principio, individuando adeguate forme di coinvolgimento e di partecipazione.

Su questo passaggio esiste però un “naturale grado d'incertezza” (per questo motivo parliamo di ipotesi), che viene messo in luce dal quesito valutativo. I privati sono stati davvero coinvolti dagli enti locali? In che modo? E quali sono le pratiche di coinvolgimento che sembrano aver

dato i frutti migliori? Cosa ne pensano in proposito gli stessi soggetti del privato sociale? E le famiglie?

Rispondere a queste domande significa raccogliere informazioni per documentare ed analizzare uno dei pezzi fondamentali del processo d'attuazione della politica regionale. Le risposte ottenute potranno servire al Consiglio, e più in generale a tutti gli attori che partecipano al processo decisionale regionale, per sciogliere eventuali dubbi sulle modalità adottate a livello locale per stimolare una maggiore partecipazione da parte dei privati, e per decidere se è necessario intervenire nuovamente per correggere le eventuali anomalie riscontrate nei meccanismi d'implementazione.

## ...E QUELLI SUGLI EFFETTI

Dall'altro lato, le domande possono avere lo scopo di capire se una particolare ricetta di *policy* contenuta nella legge produce gli **effetti** desiderati. Oppure se ne produce altri, di indesiderati.

In questo caso, l'occhio dell'analista non si sofferma sulle criticità, inadempienze, o semplici carenze che possono aver caratterizzato il processo d'implementazione. Gli interrogativi che egli si pone riguardano la capacità dell'intervento di produrre dei cambiamenti su un determinato fenomeno sociale.

La sfida cognitiva imposta da questo tipo di domande è molto più ambiziosa, in quanto presupp-

pone un'attribuzione di causalità tra la politica attuata e il cambiamento osservato in quel determinato fenomeno. Chi sta disegnando una valutazione, come chi sta progettando una clausola valutativa, deve essere consapevole che stabilire l'esistenza (e l'entità) di questo nesso causale è molto difficile; a volte addirittura impossibile.

Questa difficoltà nel valutare gli effetti di una politica non deve però indurre a rinunciarvi a priori. Impone piuttosto alcune necessarie cautele nella formulazione dei quesiti. La cautela più importante consiste nel circoscrivere i termini della domanda in modo tale che sia ben chiaro di quale particolare politica vogliamo stimare l'effetto e su quale particolare fenomeno ci aspettiamo di osservare tale effetto.

Ad esempio, la domanda "quali sono gli effetti della politica industriale regionale sullo sviluppo economico?" è formulata in termini troppo generali affinché sia possibile trovare una risposta fondata empiricamente. La politica industriale della Regione si compone infatti di una molteplicità di interventi che, a loro volta, insistono su una pluralità di fenomeni assai diversi tra loro (l'occupazione, la produttività aziendale, le esportazioni,...).

Cercare di stimare un unico effetto aggregato su un fenomeno pluridimensionale e di difficile definizione, come lo "sviluppo economico", è un'impresa senza speranza. Si può infatti generare apprendimento sugli effetti delle politiche solo se si è molto selettivi nella specificazione dello strumento di *policy* da valutare e nell'individuazione del fenomeno sul quale tale strumento dovrebbe provocare un cambiamento. Nella valutazione delle politiche la genericità non paga.

Inoltre, se il legame causale ipotizzato è debole, perché l'intervento è troppo limitato per fare la differenza su un problema di vaste dimensioni, è opportuno tentare di ridefinire il fenomeno sul quale si cerca di verificare l'effetto, e riportarlo ad un livello più coerente con la portata dell'intervento.

Ad esempio, la legge del Piemonte n.14/2003, *Interventi finanziari per il miglioramento dei servizi complementari*, concede incentivi (qualche migliaia di euro) ai tassisti per indurli a sostituire le vecchie auto a benzina con auto nuove e meno inquinanti. La clausola valutativa contenuta nella legge, una tra le prime in Piemonte e in Italia, prescrive che la relazione di Giunta contenga "valutazioni, suffragate da

*elementi statistici, della riduzione di inquinamento atmosferico ed acustico ottenuta...in relazione al rinnovo del materiale rotabile"* (art. 5). Sebbene l'esigenza conoscitiva che motiva l'introduzione del quesito nella clausola sia del tutto legittima, poiché la legge nasce anche per affrontare problemi ambientali, valutare gli effetti di questa politica sui livelli di inquinamento è di fatto impossibile. Non fosse altro perché i tassisti costituiscono una parte assai ridotta del totale degli automobilisti cittadini e, quindi, incidono in misura quasi impercettibile sull'inquinamento prodotto dal traffico. Il nesso logico che lega i contributi concessi ai tassisti alle variazioni nell'inquinamento (determinate da una varietà di fattori esterni alla politica) appare dunque troppo esile per essere oggetto di valutazione.

Una possibile alternativa consiste nel cambiare i termini della domanda e chiedersi se, e in che misura, gli incentivi hanno influenzato la "propensione dei tassisti ad acquistare una vettura meno inquinante".

Probabilmente questa è anche l'informazione che l'estensore della clausola desiderava ottenere, in quanto può servire a capire se l'emissione di agenti inquinanti generata dai taxi (e non l'inquinamento nel suo complesso) si è ridotta grazie agli incentivi regionali. Un'informazione senz'altro utile per chi è interessato a giudicare l'efficacia di questa politica.

La lezione consiste quindi nel formulare domande sugli effetti, facendo molta attenzione ai termini impiegati, per non correre il rischio di porre quesiti poco centrati, o troppo sfidanti, ai quali non è possibile dare una risposta plausibile attraverso l'uso di rigorosi metodi d'analisi.

## CHIEDERE NUMERI NON BASTA

Come abbiamo visto, la clausola valutativa offre al Consiglio l'occasione di porre domande sull'attuazione e gli effetti delle politiche. Si tratta di un'occasione che non va sprecata. Per questo motivo è necessario formulare domande capaci di andare al cuore dei problemi. In diverse clausole ci si accontenta invece di richiedere la trasmissione di semplici numeri, o persino di percentuali, con l'illusione che tali quantità permettano di descrivere aspetti più complessi. In alcune clausole si chiede, ad esempio, che la relazione contenga "il numero delle domande presentate per ottenere il finanziamento".

La risposta a tale richiesta, se presa alla lettera, è

molto deludente. Al di là della sua apparente oggettività, un numero è molto povero da un punto di vista informativo; e se non è accompagnato da un'interpretazione di qualche tipo e da informazioni di diversa natura, non offre certo grandi spunti di riflessione. Le domande contenute nelle clausole dovrebbero invece dar luogo a processi argomentativi più ampi e ricchi.

Chi si sperimenta nella redazione di una clausola valutativa dovrebbe perciò rifuggire l'impulso di chiedere numeri, e tentare di porre quesiti più strutturati e penetranti. Per restare all'esempio riportato sopra, la clausola potrebbe chiedere "una descrizione delle modalità di svolgimento e degli esiti del bando di finanziamento, nonché delle eventuali criticità che ne hanno caratterizzato l'esecuzione". Una domanda di questo tipo presuppone una risposta articolata ed approfondita, che conterrà l'informazione sul numero di domande presentate, ma che dovrà andare oltre e spiegare secondo quali regole si è svolto il bando; se la partecipazione è stata alta oppure bassa (e in base a quale riferimento); le motivazioni di eventuali criticità (ritardi, cadute); e, infine, gli esiti in termini di allocazione delle risorse tra le richieste presentate.

## TEMPI, RISORSE E MOMENTI DIVULGATIVI

In conclusione, ci soffermiamo su altri tre elementi tipici della clausola valutativa.

In primo luogo, la clausola definisce sempre una precisa **tempistica di reporting**, che deve essere adeguata alla complessità delle domande in essa contenute. Per questo motivo, spesso si evita di richiedere relazioni annuali - tempi troppo ravvicinati non aiutano nella costruzione di processi informativi complessi che hanno come oggetto l'attuazione e gli effetti delle politiche - e si preferiscono relazioni biennali o triennali. In alcuni casi, si prevede la consegna di relazioni a scadenze diverse secondo il contenuto informativo che esse devono incorporare. Ad esempio, la legge dell'Emilia-Romagna n. 24/2001, *Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo* (art. 55) prevede tre tipi differenti di relazioni: (a) una rendicontazione annuale su aspetti legati alla gestione degli interventi; (b) un'analisi sul processo d'attuazione, con la raccolta delle opinioni di testimoni privilegiati, da completarsi entro 5 anni dall'entrata in vigore della legge; (c) un'analisi dell'impatto della riforma sul

sistema di edilizia residenziale pubblica, da concludersi entro 8 anni dall'entrata in vigore della legge.

A volte, come nel caso della legge del Piemonte n. 34/2004, *Interventi per lo sviluppo della attività produttive* (art. 14), si prevede anche che la presentazione della relazione avvenga in tempo utile per preparare la discussione in Consiglio di un documento di programmazione pluriennale.

In secondo luogo, nelle clausole si fa riferimento allo **stanziamento di risorse finanziarie** legate alla realizzazione delle attività informative. Di solito si usano formule del tipo: "Le attività di controllo e valutazione sono finanziate a valere sui fondi...", che ricordano l'esigenza di finanziare tale attività e che individuano la fonte di finanziamento. L'entità dei fondi allocati sulla valutazione non viene mai specificata; in alcune realtà estere invece, la previsione del costo dell'attività di valutazione è una prassi consolidata.

Infine, la clausola dedica spesso un comma alla **pubblicità** da dare alle relazioni. La formula più usata è la seguente: "Le relazioni sono rese pubbliche unitamente agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame". In modo ancora piuttosto timido, questo comma lancia l'idea che la clausola valutativa possa creare i presupposti per successivi momenti di divulgazione delle valutazioni e (perché no?) di confronto con gli attori interessati alla politica regionale. Inoltre, il riferimento ai "documenti" del Consiglio, che dovrebbero concludere l'esame delle relazioni, sembra alludere a possibili ricadute decisionali nate dalla discussione in Consiglio.

Questo comma si preoccupa dunque dell'utilizzo dei risultati della valutazione, che è (vale la pena ripeterlo) la sola ragion d'essere della clausola. Da questo punto di vista il successo della clausola non dipende solo dai suoi contenuti testuali, ma anche (e soprattutto) dalla capacità delle assemblee di seguirne la concreta applicazione e di gestire i processi informativi da questa innescati. Questo, crediamo, rappresenta la vera sfida per il futuro.

OLI, 2006, *Clausole valutative: un nuovo modo di rendicontare sull'attuazione e sui risultati delle politiche regionali*, Milano, Consiglio regionale della Lombardia.

ROSA F., 2001, "Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi", in CARLI M., (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli.

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