

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI**

**DI FIRENZE**

**FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE**

**CORSO DI LAUREA IN SCIENZE  
DELL'AMMINISTRAZIONE E DI GOVERNO**

**LA PRATICA E L'IMPATTO DELLE CLAUSOLE  
VALUTATIVE NEI CONSIGLI REGIONALI: IL CASO  
DELLA REGIONE TOSCANA (DAL 2002 AL 2006)**

**RELATORE:  
PROF. MORISI MASSIMO**

**TESI DI LAUREA DI:  
ALESSANDRO ZUTI**

**ANNO ACCADEMICO 2006-2007**

*Ai miei genitori e a mia moglie Teresa.*

## **INDICE**

<b>Introduzione</b>	p. 1
---------------------	------

### **Capitolo I – Cosa sono le clausole valutative**

1.1 La valutazione. Definizione e sua utilità	p. 6
1.2 Il nuovo ruolo dei Consigli regionali dopo la riforma costituzionale del 1999	p.21
1.3 La valutazione delle politiche in Consiglio regionale della Toscana	p.23
1.4 L'ipotesi delle clausole valutative	p.27
1.5 Il nuovo Statuto della Regione Toscana	p.30

### **Capitolo II - Aspetti metodologici delle clausole valutative**

2.1 Unità di analisi, oggetto e tipi di valutazione di una politica pubblica	p.34
--	------

2.2 Possibile metodologia di costruzione di una bozza tecnica di clausola valutativa	p.46
2.3 La relazione di ritorno	p.59
2.4 La presentazione dei risultati del processo valutativo	p.61

### **Capitolo III – L’utilizzo delle clausole valutative in C.R.T. dal 2002 al 2006**

3.1 Metodologia utilizzata per la ricerca dei dati e per l’analisi sulla legislazione prodotta dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006	p. 66
3.2 Analisi delle clausole valutative inserite nella legislazione prodotta dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006	p. 68
3.3 Analisi della tipologia delle leggi, contenenti una clausola valutativa, approvate dal Consiglio regionale della Toscana nella VII e VIII legislatura	p. 74
3.4 Analisi della tipologia dei quesiti valutativi formulati nei testi di legge contenenti una clausola valutativa	p. 77
3.5 Analisi sulle relazioni di ritorno pervenute alla struttura consiliare dal 2002 al 2006	p. 84

3.6 Analisi delle note informative elaborate dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006	p. 85
---	-------

**Capitolo IV – Intervista ai Capigruppo ed ai Presidenti delle Commissioni permanenti dell’VIII legislatura del Consiglio regionale toscano**

4.1 Metodologia utilizzata per l’intervista	p.90
4.2 I risultati dell’intervista: il numero dei consiglieri intervistati	p. 94
4.3 Analisi delle risposte ai quesiti inseriti nell’Area 1: conoscenza dello strumento delle clausole valutative	p.95
4.4 Analisi delle risposte ai quesiti inseriti nell’Area 2: utilizzo dello strumento delle clausole valutative fatto finora nella produzione legislativa regionale	p.100
4.5 Analisi delle risposte alle domande inseriti nell’Area 3: percezione dell’utilità prodotta dall’utilizzo dallo strumento sulla produzione legislativa regionale	p.106
4.5.1 Utilità potenziale	p.108
4.5.2 Utilità effettivamente percepita	p.112
4.5.3 Utilità futura	p.116

<b>Conclusioni</b>	p.120
<b>Appendice metodologica con traccia di intervista</b>	p.128
<b>Riferimenti bibliografici</b>	p.134

## **Introduzione**

Questa tesi prende spunto dalle novità inserite all'interno del nuovo Statuto della Regione Toscana, approvato l'11 febbraio 2005, in risposta ai nuovi equilibri tra Consiglio regionale e Giunta, delineati a seguito della Legge costituzionale n.1 del 1999. In particolare il lavoro di ricerca si concentra sulle novità introdotte nell'art. 45 in termini di valutazione delle politiche pubbliche, ponendo in particolare evidenza la facoltà attribuita alle commissioni consiliari di prevedere l'inserimento di alcuni quesiti all'interno di una legge, riconducibili alla metodologia utilizzata per le clausole valutative.

Col termine di clausola valutativa si intende uno strumento, già utilizzato in altri contesti istituzionali e traducibile con il termine inglese di *evaluation clause* in cui, attraverso la definizione di un articolo di un testo di legge, viene attribuito un mandato esplicito ai soggetti incaricati dell'attuazione dell'intervento di produrre, elaborare e comunicare all'organo legislativo attraverso la predisposizione di una relazione di ritorno, le informazioni necessarie a fargli conoscere i tempi e modalità di attuazione, oltre a consentirgli di valutare i risultati (output) e gli impatti (outcome) prodotti dalla politica sui destinatari finali.

La metodologia utilizzata per la ricerca si avvale in un primo momento, di uno studio documentale effettuato sulla legislazione prodotta dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006, sulle relazioni di ritorno elaborate dalla Giunta regionale e sulle note informative prodotte dal settore del Consiglio regionale; successivamente si avvale di un'intervista proposta ai Capogruppo e ai Presidenti di commissioni della VIII legislatura, formulata sulla base di una batteria di domande semistrutturate. La ricerca empirica così effettuata verifica, in primo luogo, come le disposizioni contenute nell'art. 45 del nuovo Statuto regionale sono state

effettivamente applicate, mettendo in risalto anche il grado di conoscenza che i consiglieri regionali hanno del nuovo strumento e l'utilizzo che finora ne hanno fatto; in secondo luogo la ricerca evidenzia, attraverso l'opinione degli attori privilegiati intervistati, se le clausole valutative sono risultate efficaci per la funzione di indirizzo politico-amministrativo e di controllo sull'attuazione delle leggi prevista per il Consiglio dall'art.21 dell'attuale Statuto regionale.

Per raggiungere l'obiettivo prefissato si sono ricostruiti i motivi che hanno portato il legislatore ad inserire le novità introdotte nell'art.45. A tale scopo è stata effettuata una ricerca sui documenti di preparazione, precedenti l'approvazione dello Statuto, inseriti sul sito istituzionale del Consiglio regionale della Toscana ([www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)) nella sezione dedicata alla Commissione speciale Statuto. Ad integrazione di questo materiale sono stati analizzati anche i documenti redatti dai tecnici del Consiglio regionale in collaborazione con dei tecnici del "Progetto di valutazione di Torino" sugli effetti di due distinte leggi regionali (LR. 27/93 e la LR 52/98), nei quali si cercava di valutare se lo strumento delle clausole valutative fosse applicabile al contesto regionale e, nel contempo, si cercava di individuare una prima metodologia operativa per la definizione dei quesiti valutativi da inserire all'interno di clausole valutative.

Il passo successivo è stato verificare l'effettivo utilizzo dello strumento nella legislazione regionale, analizzando i testi di legge approvati dall'assemblea legislativa dal 2002 al 2006 e selezionando i documenti contenenti un articolo di legge riconducibile alla metodologia delle clausole valutative. Per verificare l'intero processo di valutazione che, oltre all'inserimento di una clausola all'interno del testo di legge prevede anche l'elaborazione da parte della Giunta regionale di una relazione con l'indicazione delle risposte ai quesiti e, nei casi in cui lo si ritiene

opportuno, anche l'elaborazione di una nota informativa ad integrazione dei dati ricevuti, è stato previsto di contattare i funzionari del settore Analisi della normazione per effettuare una ricerca documentale sulle relazioni di ritorno pervenute e sulle note informative finora elaborate.

Al termine dell'attività di ricerca e di analisi sui documenti selezionati, si è ritenuto opportuno verificare anche il punto di vista dei diretti interessati.

E' stata quindi proposta un'intervista ad ogni Capogruppo e a ciascun Presidente di commissione permanente presente in Consiglio regionale della Toscana a fine marzo 2007. La metodologia con cui è stata costruita l'intervista prevede la definizione di una batteria di domande semistrutturate da sottoporre ad un campione selezionato di attori privilegiati. I quesiti inseriti nelle domande sono finalizzati alla verifica del grado di conoscenza dello strumento delle clausole valutative da parte dei consiglieri, all'utilizzo che ne hanno fatto e a ricostruire la loro opinione sull'utilità delle clausole nella legislazione regionale.

Questa tesi si compone di quattro capitoli distinti in aree tematiche. Nel primo capitolo è presente una prima parte in cui sono affrontati alcuni aspetti teorici: in particolare viene definito cosa si intende con il termine di clausola valutativa, l'importanza della valutazione nelle amministrazioni pubbliche e il suo ruolo nella produzione di conoscenza e di legittimazione. Nella seconda parte del capitolo sono stati evidenziati gli effetti delle novità introdotte dalla Legge costituzionale n.1 del 1999 sul ruolo dei Consigli regionali. Infine, sono stati ricostruiti i passaggi che hanno portato il Consiglio regionale della Toscana prima, a discutere della metodologia delle clausole valutative, poi a prevedere l'inserimento di questo strumento nell'art. 45 del nuovo Statuto Regionale.

Nel secondo capitolo, dopo una parte teorica in cui sono definiti alcuni concetti come l'unità di analisi, l'oggetto, i tipi di valutazione, e i tipi di politica (secondo la distinzione di Lowi), sono stati analizzati alcuni aspetti

metodologici delle clausole valutative. Alla fine di questa seconda parte si è giunti alla formulazione di una proposta operativa utile per arrivare alla definizione dei quesiti finali da proporre al legislatore. Inoltre, alla fine del capitolo viene analizzato l'intero processo di valutazione che, per essere efficace, oltre che alla clausola valutativa deve prevedere anche le risposte di ritorno e la predisposizione di una nota informativa da distribuire ai singoli consiglieri. Anche in questo caso, sulla base della documentazione inserita all'interno del sito di CAPIRe ([www.capire.org](http://www.capire.org)) si sono ricostruite le proprietà che le relazioni di ritorno e le note informative devono avere per risultare efficaci.

Nel terzo capitolo è stata effettuata un'analisi sulla produzione legislativa dal 2002 al 2006, evidenziando la metodologia finora utilizzata dal legislatore nella definizione dei quesiti valutativi, i tipi di quesiti che sono stati inseriti all'interno dei testi di legge, distinguendoli tra quelli finalizzati alla verifica del processo di attuazione, analisi degli output e degli effetti (outcome) dell'intervento. Infine è stata elaborata un'analisi sulle modalità finora adottate nell'elaborazione delle relazioni di ritorno e nella predisposizione delle note informative da inviare ai consiglieri.

Nel quarto capitolo sono state analizzate le risposte ottenute dalle interviste effettuate ai consiglieri selezionati, finalizzando lo studio alla verifica della loro conoscenza dello strumento, l'opinione sull'utilità potenziale delle clausole valutative e il giudizio sull'utilizzo che finora ne è stato fatto.

Alla fine di questa tesi si è potuto rilevare una distanza tra le risposte che l'assemblea ha adottato in termini di adeguamento della normativa alle nuove sfide, scaturito poi con l'approvazione del nuovo statuto, e l'effettivo utilizzo finora fatto dello strumento delle clausole valutative da parte del legislatore. Questo dato, in base alle risposte del campione selezionato per l'intervista, risulta riconducibile ad una scarsa cultura istituzionale tipica delle amministrazioni pubbliche italiane in termini di

valutazione delle politiche pubbliche che, per certi aspetti, risultano ancora schive delle novità e ancorate a vecchie metodologie operative tipicamente burocratiche.

## Capitolo 1

### Cosa sono le Clausole valutative

#### 1.1 La valutazione. Definizione e sua utilità

##### *Definizione di valutazione e sue caratteristiche*

Il termine *valutazione* è utilizzato con una molteplicità di significati e di usi spesso anche molto diversi tra loro. Infatti all'interno di ogni organizzazione, sia privata che pubblica, esistono momenti di valutazione nell'ambito di qualsiasi attività a cui si è interessati a attribuire un valore ad un oggetto oppure per formulare un giudizio rispetto ad una determinata situazione.

Soprattutto all'interno delle amministrazioni pubbliche, il termine valutazione è spesso impiegato per indicare indifferentemente attività molto distanti tra loro, quali ad esempio la valutazione che viene fatta dalle commissioni comparando i progetti all'interno di una gara, la valutazione di merito legata al salario accessorio dei dipendenti e dei dirigenti fatta sulla base degli obiettivi definiti nei piani di lavoro, la valutazione ex-ante finalizzata alla scelta tra le diverse strategie d'azione alternative o ancora, il giudizio sulle prestazioni di performance sui servizi erogati nonché l'analisi degli effetti dei programmi e delle politiche pubbliche sviluppate.

A complicare ancora di più tale quadro all'interno delle amministrazioni pubbliche, anche per una scarsa cultura legislativa in materia di valutazione, si aggiunge l'utilizzo di altri termini come "controllo e monitoraggio", spesso utilizzati come sinonimi di valutazione.

In letteratura esistono diverse definizioni del termine. Suchman [1967, 31] in una definizione classica la intende come "la determinazione dei risultati attesi da un'attività impostata per soddisfare gli obiettivi", mentre in un'altra definizione più recente formulata da Chelimsky [1989b, 7], si insiste maggiormente sulla funzione del giudizio, indicandola come

“un’analisi sistematica condotta con metodi della ricerca empirica, volta a formulare giudizi sulla definizione e deliberazione dei programmi di una politica pubblica, sulla loro attuazione e sulla loro efficacia allo scopo di contribuire al miglioramento della medesima”.

Di definizioni del termine “valutazione” nel corso degli anni ce ne sono state molte, ma a prescindere dalle diverse sfumature è doveroso cercare di individuare alcune proprietà tipiche:

- 1) **E’ una tecnica empirica:** la valutazione consiste in una osservazione empirica, alla cui base c’è una metodologia scientificamente orientata alla costruzione di un giudizio derivato dall’osservazione della realtà.
- 2) **Segue una metodologia:** si compone di un insieme di procedure rigorose e codificate che riflettono criteri predefiniti. Inoltre la formulazione di giudizi avviene sulla base di protocolli predefiniti, trasparenti e ripetibili<sup>1</sup> per permettere la verifica sul giudizio anche a soggetti diversi da quelli che hanno effettuato l’indagine iniziale.
- 3) **Retrospektività:** la valutazione si basa su osservazioni fatte sulla realtà ed è finalizzata ad essere impegnata in situazioni future. Gli output prodotti dalla valutazione saranno utilizzati insieme agli altri input per la progettazione di interventi futuri.
- 4) **Si basa sulla comparazione:** consiste in un confronto di condizioni o di prestazioni rispetto ad un riferimento atteso [Stake 2004, 4] ed è rivolta ad uno o più committenti che sono parte integrante del processo.
- 5) **Esprime giudizi di fatto e non di valore:** sulla base della distinzione classica fatta da Simon, possiamo dire che la valutazione basa il suo giudizio su valori di fatto (fondati su osservazioni

---

<sup>1</sup> Ripetibili: replicabili anche da altri valutatori perché fondati su una metodologia precisa empiricamente dimostrabile

empiriche delle realtà) e non su giudizi di valore<sup>2</sup> (basati su criteri di carattere soggettivo), come ad esempio il consenso. Purtroppo nella realtà questi due concetti vengono spesso confusi e sovrapposti allo scopo di essere utilizzati per fini utilitaristici. In questo modo il giudizio di fatto che vuol dare la valutazione viene distorto.

Il comune denominatore di tutte queste proprietà mette in evidenza il carattere strettamente metodologico della valutazione che rimane, prima di ogni altra cosa, un'indagine sulla realtà al fine di osservare le dinamiche e le trasformazioni rispetto ad un'intenzione. Soltanto accettando questo tipo di presupposto è possibile sgombrare il campo da ogni incertezza o malizia sul modo con cui i giudizi vengono formulati: la valutazione non è una pratica soggettiva, ma segue protocolli ben definiti in grado di fornire ai committenti giudizi imparziali [Lippi 2007, 53].

***Il ruolo della valutazione: produzione di conoscenza.***

Oggi giorno l'esercizio del potere e l'intervento pubblico (questi termini si riassumono con la parola inglese di *policy making*) sono oggetto di giudizio da parte di tutti. Negli ultimi tempi nelle moderne democrazie contemporanee, sia Europee che Nordamericane, c'è stato un notevole aumento dell'attività di valutazione dei risultati nel settore sia privato che pubblico. I motivi che hanno portato a ciò sono vari ed eterogenei, ad esempio:

- 1) la messa a punto di specifiche tecniche di valutazione

---

<sup>2</sup> Giudizi di valore: basati su criteri di carattere soggettivo come ad esempio il consenso

- 2) la valutazione delle politiche pubbliche è divenuta uno strumento decisionale per la programmazione ed il controllo degli interventi di governace<sup>3</sup>
- 3) la spinta di enti sopranazionali (ad esempio la Commissione Europea)
- 4) l'aumento di autonomia dei governi locali
- 5) la pluralità di attori e livelli di governo che intervengano (ad esempio: Commissione Europea, Stato, Regione, Province e Enti locali)
- 6) la contemporanea contrazione delle risorse a disposizione per finanziare gli interventi
- 7) l'aumento di complessità nella gestione delle politiche pubbliche; la loro progressiva interdipendenza (gli effetti di una politica diventano problemi di un'altra [Wildasvsky 1987])
- 8) aumento di interesse da parte dell'opinione pubblica sui risultati delle politiche pubbliche.

Nel tempo tutti questi fattori hanno reso il policy making un fenomeno sempre più complesso, meno lineare e quindi meno prevedibile, indirizzandolo verso morfologie inconsuete, dinamiche opache ed estremamente flessibili. Anche per questo oggi l'attività di policy making sembra apparire spesso un fenomeno di difficile comprensione, quasi fuori controllo. Ciò non significa affatto che le politiche pubbliche siano governate dal caso e che non possano essere pilotate e valutate verso i fini per i quali sono state pensate, ma soltanto che non è più possibile pensare

---

<sup>3</sup> Governace: è il processo di decisione e implementazione delle politiche pubbliche che si realizza in modo interistituzionale in cui partecipano più livelli di istituzioni governative (locali, nazionali, sovranazionali).

di farlo utilizzando gli strumenti ordinari (come ad esempio il controllo di legittimità<sup>4</sup>).

Quanto detto finora contribuisce al fatto che nel settore pubblico si sono via via sviluppate nuove aree di interesse, nuovi strumenti e tecniche di valutazione più complete sostenute dal punto di vista scientifico e metodologico. Ad esempio:

- 1) **L'analisi delle politiche pubbliche:** tra i suoi obiettivi ha quello di ricostruire la capacità cognitiva sui processi di decisione e la realizzazione degli interventi individuandone cause e dinamiche [Dente e Radaelli 1995]
- 2) **La valutazione delle politiche pubbliche (policy evaluation):** costituisce una sub-area dell'analisi delle politiche pubbliche finalizzata ad analizzare retrospettivamente processi e risultati, ampliando la capacità cognitiva dei policy maker e delle istituzioni. [Rist 1999].

Nell'ottica del mio lavoro lo scopo della policy evaluation, cioè dare un giudizio scientificamente fondato su risultati empiricamente osservabili che sia finalizzato ad aiutare la capacità cognitiva dei policy maker, rappresenta un aspetto centrale. In base alla teoria della razionalità limitata di Simon, ogni individuo (e quindi anche i policy maker) non è in grado di conoscere perfettamente tutte le variabili che governano la policy, e anzi spesso è influenzato nelle scelte dalla propria gabbia cognitiva e dalle informazioni in suo possesso. In questo senso, il ruolo ricoperto dalla valutazione è di fornire a chi decide informazioni integrative basate su posizioni cognitive diverse da quelle usate dal senso comune, da quelle personali e da quelle generate da posizioni partigiane (in quanto parte in causa) fornite dagli

---

<sup>4</sup> Controllo di legittimità: controllo di conformità finalizzato alla verifica ispettiva della regolarità formale degli atti amministrativi, dell'attività e delle procedure

attori che intervengono nel processo. L'imparzialità e quindi l'utilità della valutazione, deriva proprio dal fatto di essere svolta da un attore esterno al processo, oltre a quella di non essere soggettiva ma empiricamente fondata e replicabile.

Questo fa sì che la valutazione delle politiche pubbliche sia prima di ogni altra cosa una modalità di produzione di conoscenza.

### *Il ruolo della valutazione: produzione della legittimazione*

Powel ha coniato il termine ironico di "società di controlli" per cercare di descrivere la straordinaria proliferazione dell'attività di valutazione nelle moderne democrazie. Questa tendenza ha origini recenti e storicamente correlate al processo di modernizzazione. Il "potere" in questo passaggio storico perde il carisma di absolutezza che aveva nelle civiltà pre-moderne dove, l'unico giudizio a cui esso era soggetto, erano i valori trascendenti. Nella trasformazione culturale che ha portato alla nascita dello Stato moderno, il potere politico non viene più giudicato con criteri metafisici propri della morale o della religione e, poiché la sua sfera d'azione è più autonoma, esso si basa sulla legittimazione e sulle regole imposte dalle leggi. Di conseguenza il "potere" diventa giudicabile e valutabile in buono o cattivo sulla base delle stesse leggi che gli attribuiscono la legittimità. [Sartori 1995].

Questa dimensione relativa del "potere" pone anche in evidenza la fragilità del paradigma su cui basa il riconoscimento collettivo della legittimazione: un "potere" che non trae legittimazione da un ordine trascendente appare meno accettabile dalla massa nel suo esercizio quotidiano dell'autorità, specie se da esso derivano situazioni che si ripercuotono fortemente nella sfera giuridica dei singoli individui, come ad esempio il monopolio della forza, la coercizione ed il prelievo coatto etc. E' quindi per rispondere

all'esigenza di fornire legittimazione all'esercizio del potere che nel corso del processo di modernizzazione si è verificato questo passaggio tra la legittimazione derivata dalla sacralità e quella derivata dal ricorso ad una razionalità superiore e condivisa, in grado, se controllata preventivamente nel suo utilizzo (attraverso i controlli di legittimità), di garantire imparzialità e giustizia.

I motivi storici che hanno portato a questa rapida trasformazione avvenuta nel corso del XX secolo sono stati:

- 1) l'avvento della società di massa
- 2) il passaggio allo stato gestore
- 3) la diminuzione delle possibilità da parte dello Stato di soddisfare le esigenze dei cittadini e quindi di giustificare il suo ruolo.

In questa fase storica, anche per la perdita di legittimazione basata su valori trascendenti, si assiste all'avvento della società di massa e ad un rapido aumento dei compiti propri dello Stato tra cui:

- 1) la straordinaria estensione delle politiche distributive e redistributive nel corso del XX secolo
- 2) la moltiplicazione dei livelli di governo che si sono sovrapposti anche grazie alle politiche di multilevel; la logica della sussidiarietà<sup>5</sup> orizzontale e verticale
- 3) la crescita esponenziale di regolamentazione finalizzata al controllo per prevenire situazioni impreviste

---

<sup>5</sup> Sussidiarietà: nell'ambito della politica istituzionale si intende il principio secondo il quale il potere politico deve articolare le sue funzioni e le sue organizzazioni in modo operativamente più prossimo ai cittadini

Tutte queste cause hanno contribuito non poco a far crollare il contesto su cui prima si basava la legittimazione dell'autorità statale ed al progressivo abbandono del paradigma di policy making forte basato sul binomio government + burocrazia (tipico dello Stato burocratico), lasciando progressivamente il posto al paradigma di policy making debole basato invece sul principio della governace.

Anche se questo nuovo assetto non riduce i rischi di insuccesso o inefficacia di una politica, tuttavia implicitamente accetta le difficoltà che derivano dalla scarsa calcolabilità e si prepara ad affrontarli attrezzandosi con nuovi strumenti di valutazione; infatti, date queste mutate condizioni, il controllo di legittimità che misura ispezionando a priori la regolarità formale di un procedimento, senza soffermarsi sulla sua complessità sorvolando sulle incertezze derivanti dalle condizioni storiche nate negli ultimi 40 anni, ovviamente da solo non appare più sufficiente per gli scopi di controllo. Le necessità attuali rendono necessario individuare una quantità di variabili che prima, durante e dopo l'intervento, possono influenzarne pesantemente i risultati. La valutazione in tal modo rappresenta uno strumento di supervisione a carattere riflessivo, in quanto sostiene la presa di coscienza del sistema di relazioni che produce la politica pubblica. La novità della metodologia della valutazione, rispetto al controllo di legittimità, è che non verifica la forma dell'intervento ma ne verifica in primo luogo il merito, cercando di dare le risposte necessarie al soddisfacimento delle esigenze della moderna "società di controlli".

Un'altra differenza tra il controllo di legittimità e la valutazione sta nel giudizio che viene dato: nel secondo caso non è più assoluto ma relativo. Valutare significa quindi assegnare un valore ad un'azione o al risultato di questa sulla base di criteri interni alla politica pubblica: ad esempio se si sono più o meno raggiunti gli obiettivi prefissati, se si sono risolti i problemi che si ponevano con quegli obiettivi. A differenza del controllo di

legittimità la determinazione del valore non avviene antecedentemente alla politica ma contestualmente o a posteriori. Il valore della valutazione viene stabilito successivamente e solo sul piano empirico, ed alla base di questo valore c'è la misurazione ideale dell'utilità che la collettività ha ottenuto dalla policy. Da questi presupposti deriva un altro importante ruolo svolto dalla valutazione: il riconoscimento collettivo di quanto fatto. In sostanza alla base del concetto di valutazione delle politiche pubbliche c'è la legittimazione, vale a dire il riconoscimento dato ad una politica pubblica per la capacità di produrre e di essere in qualche misura utile per la collettività [Scharpf 1999].

Oltre agli elementi che evidenziano il perché dell'attività di valutazione all'interno delle organizzazioni pubbliche, è importante ancora sottolineare alcuni risultati organizzativi che da essa ci si aspetta:

**1) l'apprendimento organizzativo (learning)**

**2) l'accountability**

***Il risultato atteso dall'attività di valutazione: l'apprendimento organizzativo***

L'apprendimento organizzativo è uno dei più importanti ruoli ricoperti dalla valutazione, cioè di aiutare i policy maker a capire dagli errori precedenti, a scoprire ed a prevenire eventuali impedimenti o imprevisti o a stimolarli nel cercare nuove soluzioni. Nel linguaggio tecnico questi concetti si possono riassumere nel concetto di *enlightment* [Weiss 1998], traducibile con il termine italiano di accendere/illuminare la razionalità stimolando la loro capacità cognitiva attraverso giudizi di fatto retrospettivi ed empiricamente dimostrabili. Lo scopo è quindi quello di aiutare i policy maker a focalizzare la loro attenzione su situazioni antecedentemente non

prese in considerazione per permettergli di modificare, correggere, adottare uno alternativo oppure abbandonare la policy, tenendo conto anche delle conoscenze prodotte nel tempo.

Da notare che i policy maker sono perfettamente in grado di apprendere autonomamente anche senza l'utilizzo della valutazione delle politiche pubbliche, ma considerato la complessità ed il numero di variabili esterne che possono condizionare la riuscita di una policy, questa metodologia rappresenta uno strumento artificiale di rinforzo in grado di fare luce sugli angoli bui del processo di attuazione e di conseguenza di favorire un migliore apprendimento, al fine di ottimizzare le performance della politica pubblica anche attraverso l'esperienza maturata.

In questo senso l'attività di policy learning si rileva di notevole importanza sotto 3 aspetti:

- 1) **apprendimento come ciclo di ridefinizione dei problemi e soluzioni:** frutto del risultato della teoria sistemica del policy making elaborata negli anni cinquanta da Lasswell e Easton, intende il processo come un flusso che parte dall'elaborazione delle immissioni (input) provenienti dall'esterno dell'arena politica, per poi entrare nell'arena decisionale dove subisce delle trasformazioni in grado di influenzare i risultati. Il prodotto finale di tale processo è rappresentato da un esito (output) il quale può generare anche degli effetti nel contesto sociale di riferimento (outcome). In questa accezione di apprendimento organizzativo, la valutazione è concepita come una funzione di integrazione del sistema politico poiché permette di alimentare la fase di immissione (input) di un intervento con i risultati emersi dell'emissione (output e outcome) di una precedente policy.

- 2) **apprendimento come interazione tra conoscenze e contesto:** qui l'accento è posto sul contesto in cui la policy ha luogo. Si evidenzia il contesto storico, sociale, economico, politico e normativo contingente al processo. In questo caso l'apprendimento è generato dall'interazione tra gli aspetti mentali e contesto, in termini di vincoli e opportunità dati dall'esterno attraverso il processo partecipativo e condiviso.
- 3) **apprendimento come ristrutturazione cognitiva (problem solving):** si tratta di un processo mentale in cui alcune informazioni elaborate possono sostituirsi alle precedenti alimentando la razionalità dei singoli policy maker. La valutazione è la scintilla che permette la ristrutturazione delle conoscenze e la successiva correzione degli errori derivati dalla capacità razionale limitata [Simon].

***Il risultato atteso della valutazione: l'accountability (rendere conto)***

Risponde all'esigenza in testa all'organizzazione di dover "rendere conto" a qualcuno della realizzazione o meno di un'attività, oppure di riferire sul raggiungimento dei risultati previsti. A differenza dell'organizzazione privata, l'amministrazione pubblica ha degli obblighi nei confronti di soggetti esterni ad essa (ad esempio gli elettori); la necessità di rendere conto è finalizzata al fatto di poter consentire a quei soggetti di formarsi un'opinione e di dare un giudizio sulla gestione dell'organizzazione e sul raggiungimento dei risultati.

Nella lingua inglese, per esprimere sinteticamente questa esigenza organizzativa si usa il termine "accountability" (che non ha una traduzione diretta in italiano).

Le differenze tra il nostro Stato e gli altri paesi anglosassoni non sono solo di natura lessicale ma anche e soprattutto di natura culturale. Negli Stati Uniti ad esempio, il concetto di dover rendere conto di ciò che viene fatto è un'esigenza particolarmente sentita al punto di essere spesso caricata di contenuti che esprimono ideali, assumendo così valore di principio.

Dunque accountability è una responsabilità aggiuntiva rispetto alla nota nozione di responsabilità di tipo etico che, invece, siamo abituati ad utilizzare nel lessico delle istituzioni, soprattutto quelle europee continentali [Morlino 2003]. Si tratta di un'evoluzione del concetto che adesso associa etica a rendicontazione.

Il concetto di accountability deriva da un'applicazione della teoria d'impresa alle arene di policy making: la teoria principale-agente. L'assunto che è alla base ogni rapporto può essere interpretato come una transazione eseguita tra un mandante e un mandatario. Il primo è detto principale, il secondo è detto agente. Il principale delega l'agente a fare qualcosa in sua vece in cambio di un compenso e a comprova dei risultati ottenuti. Per poter permettere al principale di effettuare la verifica, l'agente deve essere "accountable<sup>6</sup>" dei risultati ottenuti. Traslando questo concetto sull'attività di policy maker, essa viene raffigurata come una catena di principali e agenti dove, come evidenziato da Vedung [1991, 107], molti di questi rivestono entrambi i ruoli: i dirigenti amministrativi sono agenti dei principali rappresentati dagli organi di governo. Quest'ultimi non sono solo principali delle politiche pubbliche ma, in alcuni sistemi democratici, sono a loro volta agenti dell'assemblea legislativa, la quale è principale di questi ultimi e a sua volta agente degli elettori. Vedung evidenzia una contraddizione di fondo: tutti hanno due ruoli eccetto i cittadini che sono solamente principali in qualità di elettori.

---

<sup>6</sup> Accountable: traducibile con il termine italiano di rendicontabile, finalizzandolo all'esigenza di dover rendere conto dell'operato.

Questa è un' importante differenza tra le organizzazioni private e quelle pubbliche dove nelle ultime "l'ownership" (tradotto con il termine di proprietà) è degli elettori e degli utenti-contribuenti. Questa ownership si concretizza nelle moderne democrazie attraverso il mandato attribuito ai rappresentanti politici eletti nell'assemblee legislative, i quali sono chiamati a rendere conto agli elettori in sede elettorale. Nelle moderne democrazie in cui non c'è un forte controllo diretto da parte dell'assemblea legislativa sul governo, può capitare che i rappresentanti politici eletti dai cittadini si trovino nella condizione di non avere alcune informazioni sull'attuazione della policy per effetto della naturale esistenza di "asimmetrie informative" tra i diversi soggetti coinvolti.

Questa asimmetria informativa è causata dalla diseguale distribuzione delle informazioni e delle conoscenze tra la parte che indirizza (assemblea legislativa) e chi attua la politica pubblica. In questo caso, rispetto alla teoria dell'agente e principale, l'assemblea legislativa si trova ad essere in concreto solo agente dell'elettorato senza essere concretamente principale di nessuno, in quanto chi attua la politica è poco accountable. Anche per questo motivo si evidenzia la necessità di un controllo e di una valutazione delle policy da parte dell'assemblee legislative e, in tal senso, le clausole valutative rappresentano uno strumento interessante.

In più, oltre alla diminuzione del potere di indirizzo e verifica delle assemblee derivato dalle riforme intervenute negli ultimi anni, nel contesto attuale le politiche pubbliche sono realizzate attraverso la governace. Questo aggiunge all'asimmetria informativa anche una situazione ibrida di responsabilità tra chi decide e chi attua (perché più complessa e flebile) derivata dall'indeterminatezza e dalla fluidità dei rapporti tra gli stakeholder [Lippi, 2007]. Anche in questo caso la valutazione rappresenta una metodologia interessante: valutare la governace la renderebbe virtualmente più accountable.

Gormley e Weimer nel loro studio sulle “pagelle delle organizzazioni” [Organizational Report Cards, 1999] propongono una distinzione tra due tipi specifici di accountability: accountability verso il basso e accountability verso l’alto.

### ***Accountability verso il basso***

Uno degli esempi di accountability dal basso è quello che si instaura nei confronti degli utenti dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche.

In questo caso, per cercare di ridurre la naturale asimmetria informativa esistente e far sì che l’agente sia accountable da parte del principale, l’organizzazione dovrebbe essere stimolata a rendere conto della propria performance attraverso una mirata valutazione dei servizi offerti. Se invece l’organizzazione non rende pubbliche le informazioni sulle prestazioni raggiunte, gli utenti si trovano in una posizione di evidente inferiorità e sono indotti ad accettare le prestazioni offerte in modo passivo, e fatto ancora più grave, non sono in grado di poter stimolare l’organizzazione stessa a fare meglio o a fare di più: cioè ad essere più efficiente ed efficace.

### ***Accountability verso l’alto***

Si verifica nei confronti dei soggetti che hanno la responsabilità d’indirizzo e di controllo. Per cercare, anche in questo caso, di limitare l’asimmetria informativa tra chi materialmente attua la politica e chi detta gli indirizzi e rappresenta gli elettori (in particolare delle assemblee elettive e i livelli di governo sovraordinati), l’organizzazione dovrebbe fornire informazioni sulle proprie attività e sui risultati raggiunti, in modo tale che sia possibile verificare che le decisioni assunte in sede di programmazione o di indirizzo

politico siano state portate a compimento nei tempi previsti e con le modalità prescelte.

Un caso tipico di accountability verso l'alto (detta verticale) deriva dai rapporti che si instaurano tra enti di livello diverso (Unione Europea e Stati membri; Stato e Regioni; Regioni ed Enti Locali). Ad esempio, nel momento in cui l'ente centrale trasferisce risorse ad enti di livello inferiore per l'espletamento di determinate funzioni, il principale sarà sempre interessato a sapere se e come i soldi trasferiti siano stati spesi, se sono stati spesi per gli obiettivi previsti, i tempi di realizzazione dei programmi e quali impatti (previsti oppure imprevisti) ciò ha generato.

Questo tipo di esigenza informativa non è solo instaurata nei rapporti di tipo interistituzionale, ma si riscontra anche da parte delle assemblee legislative (es. Consigli regionali) nei confronti delle Giunte Regionali. I primi, anche se agenti degli elettori e titolari di funzioni di indirizzo e controllo, non riescono a svolgere in modo preciso tale compito. In questo caso l'ostacolo allo svolgimento di questa funzione deriva dal fatto di avere minori informazioni su come le leggi da loro emanate siano attuate dall'esecutivo. In questo caso è la "lontananza", tipica dell'assemblea legislativa dagli aspetti relativi alla gestione delle attività, che produce un'evidente asimmetria informativa e conduce, in pratica, all'impossibilità di un controllo diretto sullo stato d'attuazione delle leggi rispetto agli atti di indirizzo politico dettato. Gli strumenti istituzionali classici, come mozioni, interrogazioni, interpellanze, utilizzati quando ancora i Consigli regionali eleggevano il presidente della Regione, non sembrano essere più in grado di limitare questo fenomeno. In questo senso Morlino parla di accountability orizzontale [Morlino 2003].

## **1.2 Il nuovo ruolo delle assemblee legislative regionali dopo la riforma costituzionale del 1999**

L'interesse sulle modalità di valutazione in seno alle assemblee legislative finalizzate a migliorare gli interventi, si è ulteriormente rafforzato dopo il varo della riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n.1 del 1999.

Le modifiche che questa legge ha prodotto hanno permesso che le assemblee legislative regionali abbiano perso molto del loro potere di indirizzo politico amministrativo. Dopo la riforma le assemblee legislative regionali, non potendo più eleggere né il Presidente né la Giunta (che ora non dovrà più essere formata necessariamente da consiglieri), si trovano in situazione di inferiorità. Inoltre anche la vita dell'assemblea risulta legata a quella della Giunta poiché, approvando a maggioranza una mozione di sfiducia si determina automaticamente il termine della legislatura. Infine, la riforma sottrae alle assemblee regionali l'esclusività della potestà normativa, poiché abroga la disposizione che attribuiva ai consiglieri il potere di adottare regolamenti. Quest'ultimo aspetto non è certo marginale: equivale a riconoscere alle Giunte il potere regolamentare e contestualmente comporta un ulteriore ridimensionamento delle attribuzioni del consiglio, che non disciplinerà più in via esclusiva sulle materie che prima rientravano sotto la sua competenza.

Tutto questo ha accelerato il dibattito interno sulla necessità di ridefinire il ruolo dei Consigli regionali, soprattutto in relazione al rilancio della loro funzione di controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche. Con questi presupposti, la funzione di controllo delle assemblee legislative, che prima del 1999 aveva avuto un'applicazione prevalentemente formale (anche a causa degli assetti istituzionali tra gli organi), deve assumere una maggiore rilevanza e consistenza. Diviene quindi necessario mettere a disposizione

strumenti informativi efficaci in grado di dare risposte “concrete” su quanto avviene nel processo di attuazione avvenuto fuori dalle aule assembleari.

Ad una prima analisi venne subito evidenziato che gli strumenti classici utilizzati per il controllo legislativo (interpellanze, mozioni, interrogazioni) non potevano essere sufficienti a soddisfare i nuovi bisogni di conoscenza, e quindi risultava necessario integrarli con modalità e forme diverse di analisi e raccolta di informazione, tipiche della valutazione delle politiche pubbliche presenti in altri contesti internazionali. Tra l’altro le affinità con il cambiamento istituzionale avvenuto negli anni ’70 nelle assemblee legislative statunitensi, sembrava avere diverse affinità con ciò che stava accadendo all’interno dell’ordinamento italiano. Negli Stati Uniti l’ampio ciclo di riforme approntate ridisegnò completamente il ruolo delle assemblee legislative statunitensi all’interno del sistema federale, potenziandone la funzione di controllo e dando inizio all’interessante esperienza della “Legislative Program Evaluation”.

La riforma del 1999, seppur limitando il potere delle assemblee, lascia invariata la possibilità dei Consigli di redigere ed approvare i loro Statuti. Anzi, in base alla Costituzione Italiana, gli Statuti regionali determinano la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione stessa. Questo aspetto, nel momento in cui ai Consigli regionali viene sottratta una notevole quota di potere, diviene un’occasione per ridefinire e ripensare il proprio ruolo prevedendo nuove e più incisive forme di valutazione da inserire all’interno della carta fondamentale dell’ordinamento regionale. L’opportunità diviene ancor più importante se si pensa che l’autonomia statutaria è oggi rafforzata dal fatto che gli Statuti, contrariamente al passato, non dovranno essere approvati dal Parlamento, e che sarà una legge del Consiglio a determinare, tra l’altro, il regime elettorale (elemento in grado di condizionare non poco la politica la forma di governo del territorio).

Anche in passato rispetto alla Giunta, i Consigli regionali hanno sempre avuto il compito di controllare l'operato politico e amministrativo. Tuttavia, nell'ambito di una forma di governo parlamentare, il rapporto fiduciario esistente fra maggioranza politica dell'assemblea e il governo, indeboliva necessariamente l'incisività di una qualsiasi azione poiché il Consiglio finiva per controllare un organo che era espressione diretta della sua maggioranza. Ora che il continuum maggioranza-governo si affievolisce, si pongono le premesse per una diversa concezione e per un diverso esercizio della funzione di controllo. In sintesi adeguare i nuovi Statuti rappresentava probabilmente l'unica strada percorribile per garantire un rilancio della funzione di controllo con la giusta rilevanza e legittimità.

### **1.3 La valutazione delle politiche in Consiglio regionale della Toscana**

Nel Consiglio regionale della Toscana le prime riflessioni sulla valutazione delle politiche si avviano già nel settembre del 1999 con un progetto interno volto alla sperimentazione di nuove metodologie per migliorare la valutazione ex-post delle leggi regionali.

L'avvio della sperimentazione delle attività di valutazione e di analisi sull'attuazione delle leggi poggiava già su una consolidata esperienza avviata alla fine degli anni '80 nel campo dell'analisi di fattibilità ex-ante, che aveva condotto alla costituzione di una apposita struttura (Area di assistenza per la fattibilità degli atti e l'elaborazione dati) a ciò dedicata; questa struttura aveva lo scopo di dare una risposta alla necessità di completare il ciclo della valutazione affiancando, alla fase di valutazione ex-ante, anche quella della verifica dei risultati.

Nel 1999 con la collaborazione del "Progetto Valutazione di Torino", si avvia anche uno studio finalizzato alla definizione di un quadro

metodologico da sottoporre successivamente a sperimentazione. La collaborazione produce un report sull'intero progetto e due ricerche valutative di taglio metodologico diverso, sulla LR. 27/1993 "*Agevolazione per la creazione di nuove imprese a sostegno dell'imprenditoria femminile e giovanile*" e sulla LR. 52/98 "*Norme in materia di politiche per il lavoro e di servizi per l'impiego*".

Nel lavoro svolto sulla valutazione della politica regionale inserita nella LR. 27/93 si è cercato di predisporre una batteria di cinque domande valutative (dove ognuna cercava di analizzare gli effetti della politica sotto un punto di vista specifico) mirate a dare una valutazione che focalizzasse il grado di successo dell'intervento, e allo stesso tempo fosse in grado di stimolare il dialogo interistituzionale e il dibattito consiliare.

Qui di seguito sono riportate le domande che il gruppo di lavoro ha selezionato e il punto di vista che si voleva indagare:

- 1) Dal punto di vista **dell'accoglienza da parte dei potenziali destinatari**: "*In che misura le imprese destinatarie dell'intervento hanno attinto ai fondi finanziari messi a disposizione dalla LR 27/93?*"
- 2) Dal punto di vista della **funzionalità dell'iter amministrativo**: "*L'iter che le imprese devono percorrere per ottenere il finanziamento regionale ha presentato rallentamenti ed ostacoli imprevisti che ne mettono in discussione la funzionalità e l'efficienza? In che modo l'eventuale esistenza di queste complicazioni modifica la razionalità dell'intervento? In che modo è possibile superare tali difficoltà?*"
- 3) Sull'**adeguatezza nella scelta degli effettivi beneficiari**: "*In che modo sono stati selezionati o si sono selezionati i soggetti destinatari dell'intervento? E' stata davvero raggiunta la popolazione target?*"

*In che modo sono state distribuite le risorse e quali categorie di imprese hanno maggiormente beneficiato del contributo regionale?*

- 4) Sulla **corretta definizione dei requisiti d'ammissibilità** al finanziamento: *“In che misura l'età e il sesso dell'imprenditore influenzano la probabilità di sopravvivenza di un'impresa in Toscana?”*
- 5) Dal punto di vista **dell'impatto dell'intervento sulle imprese ammesse** al finanziamento: *“Ci sono delle differenze significative in termini di sopravvivenza tra le imprese ammesse al contributo e le imprese con caratteristiche simili (sia costituite da giovani che da imprenditori più anziani) che non hanno ricevuto il contributo? Come possiamo interpretare queste differenze?”*

Sulla base di queste prime esperienze e del quadro istituzionale generato dopo la modifica costituzionale del 1999, agli inizi del 2002 nasce il progetto CAPIRe (**C**ontrollo delle **A**ssemblee sulle **P**olitiche e gli **I**nterventi **R**egionali). Con esso si avvia una collaborazione tra i Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana e l'ASVAPP<sup>7</sup> per la definizione di un percorso comune finalizzato alla diffusione della pratica della valutazione, attraverso l'elaborazione di ipotesi di lavoro, altri casi studio di interesse comune, l'elaborazione di aspetti metodologici condivisi, aspetti istituzionali ed organizzativi della materia. Per dare rilevanza istituzionale al progetto ed una valenza bipartisan, la direzione del progetto fu affidata ad un comitato di indirizzo, formato da due consiglieri (uno di maggioranza ed uno di minoranza) per ciascuno dei Consigli regionali partecipanti, e da un comitato tecnico, formato da dirigenti e funzionari dei consigli regionali e dagli esperti dell'ASVAPP.

---

<sup>7</sup> Asvapp: Associazione per lo sviluppo della valutazione e dell'analisi delle politiche pubbliche, organismo no profit con sede a Torino.

La convenzione tra i soggetti promotori del progetto venne rinnovata più volte fino all'inizio dell'anno 2006, quando la presidenza viene assunta dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle province autonome.

Sinteticamente, nel corso dei tre anni di lavori del progetto CAPIRe sono stati fissati alcuni obiettivi da raggiungere entro il termine del mandato:

- a) **Stimolare il dibattito** delle Commissioni Statuti incoraggiando riflessioni su come articolare e sviluppare la nuova funzione del consiglio
- b) **Modificare la prassi legislativa prevedendo strumenti non comuni** in grado di garantire lo svolgersi del controllo
- c) **Definizione degli aspetti metodologici condivisi**
- d) **Realizzazione sito web:** [www.capire.org](http://www.capire.org) dove è possibile reperire materiale, approfondimenti e testi di legge;
- e) **Sperimentazione, monitoraggio e verifica degli strumenti metodologici** proposti come le clausole valutative e le missioni valutative.

Nel corso degli anni hanno aderito al progetto CAPIRe, oltre ai quattro Consigli regionali che ne furono promotori (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), altre assemblee legislative regionali: Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Trentino Alto Adige e Umbria, oltre che alla provincia di Trento. Il totale di adesioni oggi risulta essere di ben tredici istituzioni. Dal confronto effettuato all'interno del gruppo di lavoro e dall'obiettivo comune di riuscire a recuperare parte del potere perso dell'assemblee legislative nei confronti dei loro esecutivi, si rafforzò per ogni membro la consapevolezza dell'importanza di

determinare regole chiare e condivise da inserire all'interno dei nuovi Statuti regionali.

#### **1.4 L'ipotesi delle clausole valutative**

La proposta concreta per innovare la funzione di indirizzo e di valutazione all'interno dei consigli regionali da parte del gruppo di lavoro CAPIRe fu quella di prevedere l'innesto di alcune clausole (dette valutative) all'interno dei testi di leggi, in grado di garantire concretamente lo svolgimento di questa funzione.

Le clausole valutative sono uno strumento già utilizzato in altri Stati, la traduzione di questo concetto derivata dal termine anglosassone "evaluation clause". Secondo quest'accezione esse rappresentano 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 (che è legittimato a dettare l'indirizzo politico ed ad inserire le clausole) le informazioni necessarie a conoscere i tempi e modalità di attuazione e a consentire di valutare le conseguenze (volute oppure inattese) che ne sono scaturite per i destinatari ("target") oltre che per la valutazione delle conseguenze (volute oppure inattese) sulla collettività.

La novità rispetto agli strumenti standard (interrogazioni, interpellanze, mozioni) è data dal fatto che questo sistema rappresenta un mandato espresso a controllare e valutare una politica molto più incisivo e stringente rispetto al passato, dove le richieste venivano spesso disattese o si prevedeva all'interno della legge semplicemente che la Giunta presentasse annualmente al Consiglio regionale una relazione sullo stato d'attuazione della politica. Esse rappresentano un mandato inserito all'interno della

legge in cui si pongono agli esecutori precise domande, si fissano elementi di responsabilità, scadenze precise e si stanziavano risorse materiali.

Per la complessità del lavoro che sottostà alle relazioni di ritorno basate sui quesiti valutativi, è importante che essi siano ben studiati e condivisi e soprattutto si selezionino le leggi per le quali utilizzarle e quelle per le quali non farlo.

Con le clausole valutative non si vuole limitare l'operato della Giunta: inserirle all'interno del testo non significa avere sfiducia nell'azione dell'esecutivo, ma implica la più profonda volontà di valutare i risultati e gli effetti della politica attivata dalla legge.

Gli scopi che con il loro inserimento nella legge si intende raggiungere sono molteplici, ecco alcuni esempi:

- a) **Stimolare la produzione delle informazioni** e migliorare i rapporti tra l'esecutivo e l'assemblea legislativa per valutare come una legge è stata attuata;
- b) **Valutare i risultati prodotti** dalle politiche da essa innescate
- c) **Limitare il deficit informativo** che la struttura consiliare ha nei confronti della Giunta in merito alle modalità, difficoltà, imprevisti della loro realizzazione per valutare se continuarla o sospenderla
- d) **Imparare (learning)**, fare esperienza dalle politiche passate delle quali si è valutato gli effetti e i motivi delle fasi di stallo.

Per agevolare l'utilizzo delle clausole valutative da parte dei diversi schieramenti politici, è importante che la loro gestione sia superpartes; soltanto in questo modo è possibile riconoscerne l'utilità e legittimare il loro inserimento. Un elemento indispensabile è l'affermarsi di una cultura che veda la valutazione delle politiche pubbliche bipartizan, non appartenente alla maggioranza o all'opposizione, ma riguardante l'intera

istituzione consiliare. Soltanto con questi presupposti sarà possibile rispondere all'esigenza, comune tra maggioranza e minoranza consiliare, di garantire quelle informazioni necessarie per consentire di "apprendere" dall'esperienze passata, stimolare il dibattito per cercare migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione delle risorse pubbliche.

Per quanto riguarda l'aspetto dell'analisi del modello organizzativo delle strutture che poi si occuperanno della valutazione, una criticità rilevata dal gruppo di lavoro sta nel fatto che il ruolo assegnatogli è particolarmente delicato, in quanto esse si trovano in una posizione di difficile equilibrio nell'ambito del rapporto esistente tra l'organo legislativo ed esecutivo. Esse di fatto finiscono per rappresentare la chiave di volta di tale rapporto, poiché rappresentano un canale privilegiato di scambio di informazioni, argomentazioni, critiche e suggerimenti, per lo più relativi al funzionamento delle strutture esecutive, ma che a volte mettono in discussione le stesse scelte legislative e di indirizzo adottate dell'assemblea.

Le unità che si occupano di valutazione risultano essere in perenne bilico tra due rischi: da un lato, esiste la concreta possibilità che i rapporti e gli studi possano essere strumentalizzati ai fini propagandistici nello scontro politico tra maggioranza ed opposizione, snaturandone così la funzione e contribuendo alla perdita di credibilità delle strutture e delle attività che esse svolgono; dall'altro, vi è il pericolo che dopo la loro creazione, tali strutture siano percepite non come fonte di conoscenza utilizzabile per l'assemblea nella sua interezza, ma come possibile fonte di inutili polemiche e sterili dibattiti tra le parti politiche e per ciò sono relegate ai margini dell'attività legislativa.

## 1.5 Il nuovo Statuto della Regione Toscana

L'11 febbraio 2005 è stato promulgato il nuovo Statuto che dal 12 febbraio è entrato a far parte dell'ordinamento della Regione Toscana. Già nella fase di studio elaborata dalla "Commissione Statuto", era chiaro che la nuova carta fondamentale dell'ordinamento giuridico toscano dovesse contenere dei principi in cui la funzione di controllo e valutazione da parte dell'assemblea legislativa fosse centrale.

Nel documento preliminare sulle prime indicazioni della Commissione Statuto (*"Nuovo Statuto Regionale: Prime indicazioni"*), approvato dalla commissione nella seduta del 12 febbraio 2001, al punto 6 è evidenziato che:

*"...Il Consiglio mantiene e potrà rafforzare, mediante l'introduzione di appropriate regole di valenza anche Statutaria, le proprie funzioni essenziali funzioni legislative, la cui riqualificazione rappresenta un obiettivo importante e vivamente sentito dai cittadini..."*.

Da qui si può intuire che la finalità di questo indirizzo specifico risponde a quella di garantire una produzione legislativa sempre più caratterizzata da chiarezza, organicità, semplificazione, in modo da diminuire il distacco della società civile dalla politica e dall'istituzioni.

Nello stesso documento di indirizzo, quando si parla della funzione di controllo si dice:

*"...Le funzioni di controllo del Consiglio possono essere adeguatamente sviluppate, con il rafforzamento di istituti già esistenti e la previsione di nuovi. La valorizzazione delle funzioni suddette presuppone che i singoli settori di intervento siano sottoposti a verifica gli esiti delle politiche regionali e gli scostamenti tra previsioni e risultati concretamente raggiunti..."*.

Questi input sono stati poi pienamente recepiti dal nuovo Statuto, gli articoli su cui si fa riferimento alla funzione di controllo del Consiglio rispetto alla Giunta sono diversi e molto significativi.

Ad esempio l'ancoraggio preliminare della funzione valutativa inserita all'interno dei principi è con l'art. 5 e l'art.11 comma 4:

*Art.5 : “La Regione assume a base della sua azione i principi e i diritti del presente titolo, dei quali verifica periodicamente lo stato di attuazione”.*

*Art.11 comma 4: “Il Consiglio verifica la gestione complessiva della attività economica e finanziaria della Regione; la rispondenza dei risultati delle politiche regionali agli obiettivi di governo(..)”*

Anche la logica della cooperazione all'interno di una valutazione consiliare che vuole essere bipartizan, in grado di condividere con l'opposizione una sorta di interesse superiore e di rappresentare tutto il Consiglio regionale nella sua interezza, è recepita espressamente dall'art.20 dello Statuto:

*Art. 20: “Una commissione permanente, preseduta da un consigliere di opposizione(...) ha compiti di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale e di settore”*

Il fatto che lo Statuto preveda la presidenza della Commissione di controllo ad un consigliere dell'opposizione, rappresenta un elemento di non poco conto sul quale il nuovo Statuto regionale ha voluto investire (anche al fine di dare legittimazione e centralità a questa specifica funzione).

Ancora nell'art. 19 al comma 2 traspare la scelta fatta da parte del Consiglio regionale della Toscana di attribuire alle commissioni interne il compito di valutare; infatti tra le funzioni delle commissioni c'è anche quello di monitorare, valutare e controllare l'attuazione delle politiche con un nuovo strumento di valutazione.

*Art.19 comma 4: “Le commissioni hanno, nelle stesse materie, funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo, anche di tipo economico-*

*finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche regionali, sull'attuazione degli atti consiliari di indirizzo e di programmazione, sull'applicazione dei diritti e dei principi sanciti dal titolo primo”*

Ma l'articolo che forse più di ogni altro evidenzia la scelta politica della Regione Toscana è l'art. 45 sul controllo sulle leggi. Esso stabilisce che sono le Commissioni consiliari a promuovere la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono i destinatari; inoltre, al comma 2 indica la possibilità di inserire all'interno delle leggi, ai fini di valutarne gli effetti da esse prodotte, lo strumento innovativo delle clausole valutative, finalizzando le domande valutative allo scopo di definire i tempi e modalità di raccolta delle informazioni necessarie.

Al comma 3 dello stesso articolo 45, lo Statuto richiama il regolamento interno (in fase di redazione) che disciplina le modalità operative, allo scopo di renderle chiare e precise per tutti (opposizione e maggioranza). Infine, merita porre l'attenzione al comma 4 dello stesso articolo: qui lo Statuto prevede di assegnare direttamente alle commissioni “adeguate risorse finanziarie” allo scopo di rendere effettivo l'esercizio della funzione valutativa dell'assemblea consiliare.

Riportiamo qui di seguito il testo dell'art. 45 dell'attuale Statuto della Regione Toscana:

*Art. 45: Le commissioni consiliari esercitano controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge e promuovono la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari.*

*1) La legge regionale sulla normazione disciplina l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutazione gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie.*

2) *Il regolamento interno del consiglio disciplina le forme di esercizio delle funzioni previste dal presente articolo.*

3) *Il bilancio del consiglio garantisce, ai fini dello svolgimento delle funzioni, la disponibilità di adeguate risorse.*

Sulla base delle osservazioni fatte non vi sono dubbi che dal punto di vista della valutazione il nuovo Statuto sia per certi aspetti innovativo: la valutazione diventa un aspetto centrale e fondamentale della vita dell'assemblea legislativa della Toscana.

L'investimento che il Consiglio regionale ha fatto sul potenziamento della funzione valutativa dell'assemblea è ripresa anche nella "Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2007". In questo documento l'Ufficio di Presidenza ha stabilito che tra gli obiettivi strategici del Consiglio regionale per l'anno 2007, vi è anche l'attuazione del nuovo Statuto con l'elaborazione dei regolamenti attuativi e in particolare lo sviluppo della funzione di valutazione delle politiche pubbliche: *"... e che la valutazione delle complessive politiche regionali costituisce proprio il terreno innovativo sul quale misurare l'attuazione dello Statuto, che contiene precise indicazioni in tal senso. Pertanto dovrà essere attuata nel 2007 una prima esperienza di valutazione(...)"*.

## **Capitolo 2**

### **Aspetti metodologici sulle clausole valutative**

#### **2.1 Unità di analisi, oggetto e tipi di valutazione di una politica pubblica**

In italiano esiste il solo termine “politica” per definire due concetti diversi, che invece nelle culture anglosassoni sono tenuti separati anche sul piano terminologico, grazie a due vocaboli distinti: politics e policy.

L’accezione del termine “politica” inteso con la parola politics può essere definita come “la partecipazione tra gruppi e tra individui per la conquista e il mantenimento del potere” [Della Porta 2001 pag. 22]. In questo caso chi analizza la “politica” è portato a considerare gli aspetti strettamente legati alla dimensione del potere: le modalità del suo perseguimento, la sua legittimazione, le lotte e gli antagonismi che esso suscita; è quindi principalmente interessato a studiare i comportamenti elettorali, le dinamiche interne ai partiti, i movimenti di massa e il funzionamento delle specifiche istituzioni (Governo, Parlamento, Regioni ecc). Invece l’accezione del termine “politica” inteso con la parola anglosassone di policy, è spesso tradotto con il termine di “politica pubblica”. A questo concetto alcuni autori attribuiscono un significato molto più specifico, intendendo la politica pubblica come “l’insieme di azioni messe in atto da attori pubblici al fine di affrontare un problema collettivo” [Della Porta 2001 pag. 30].

Alla luce di quanto sopra esposto l’accezione di politica di riferimento, perché funzionale a questa tesi, è quella di policy.

In letteratura esistono diverse definizioni del termine policy e molti autori gli attribuiscono anche un significato più esteso, ampliando il concetto di “insieme di azioni messe in atto da attori pubblici” a “tutto ciò che i

governi decidono di fare o di non fare” (ad esempio Dye 1972). L’inclusione del “non fare” recepisce le prime riflessioni fatte dagli studi di Bachrach e Baraz, con le quali si anticipano gli aspetti della politica pubblica relativamente alla “faccia nascosta del potere”; la faccia che si concretizza a monte del processo decisionale stretto, determinando cosa sarà oggetto di decisione o cosa invece non entrerà neanche nell’agenda decisionale.

Anche se esistono diverse sfumature del termine di politica pubblica possiamo individuare almeno tre elementi costitutivi presenti, in tutte le definizioni:

- 1) **La titolarità della politica:** appartiene in via esclusiva ad un attore pubblico (al di là del fatto che venga poi assegnata a soggetti privati per l’espletamento, il titolare della funzione è un attore pubblico).
- 2) **Le sue caratteristiche interne:** il fatto che la politica pubblica sia costituita in primo luogo da “un programma coordinato di valori, fini e pratiche [Almod e Powel 1950]”. In altri termini, una politica pubblica è costituita da un insieme di azioni strutturate in vista di una finalità o di un obiettivo.
- 3) **Gli scopi che si prefigge:** molti autori segnalano che essa deve essere rivolta alla soluzione di un problema o alla risposta ad una domanda. In questo senso la politica pubblica è intesa come “un corso intenzionale d’azione seguito da un’istituzione governativa o pubblica per risolvere una questione di rilevanza pubblica” [Cochran 1990]. In altri termini la policy deve essere rivolta a dirimere un problema collettivamente recepito. Su questo ultimo punto però, alcuni autori hanno manifestato qualche perplessità, osservando che non sempre quando c’è una politica pubblica c’è un reale problema e spesso quando c’è il problema non c’è la politica pubblica. Questo

può essere un effetto della “faccia nascosta del potere”, ma resta il fatto che nella realtà esistono politiche pubbliche dalla funzione “simbolica”, ossia che incidono essenzialmente sulla sfera delle credenze dei cittadini senza risolvere realmente nessun problema collettivo.

Una distinzione fondamentale sui diversi tipi di policy è quella che le contraddistingue per tipologia. Uno studio in questo campo è stato condotto da Lowi, osservando le politiche pubbliche e distinguendole a seconda di come sono strutturate le diverse arene di potere in cui prendono forma. Sulla base delle sue valutazioni Lowi distingue quattro tipi di politiche, tre delle quali molto importanti per la valutazione delle politiche pubbliche:

- 1) **Le politiche Distributive:** assegnano a destinatari ben individuati benefici, prestazioni, sovvenzioni, altrettanto ben definiti, mentre i costi sono di difficile precisazione in quanto di norma ricadono sulla fiscalità generale. In questi casi, secondo Lowi, si opera all'interno di una situazione caratterizzata da frammentazione di interessi e da basso livello di conflittualità. Nel momento che ci si trova di fronte ad una situazione di disaccordo essa può dipendere solo dalla distribuzione dei benefici e non da come i costi vengono imposti.
- 2) **Le politiche Redistributive (o Estrattive):** con esse l'autorità pubblica consente l'accesso a determinati vantaggi a categorie specifiche, prevedendo la copertura dei costi diversificata a seconda dei soggetti, spesso senza che beneficiari e contribuenti si identifichino: al loro interno sono chiari sia i benefici che i costi a carico dei diversi gruppi sociali. In questo caso l'arena decisionale è molto meno frammentata, le relazioni più conflittuali e fortemente

ideologizzate, sia pure all'interno di una struttura di potere stabile, in cui dominano pochi attori significativi. La probabilità che a questo tipo di politiche pubbliche sia associato l'utilizzo del potere coercitivo è elevata e molto visibile.

- 3) **Le politiche Regolative:** l'azione pubblica è principalmente rivolta a dettare norme autoritarie che vincolano, a vari livelli, il comportamento dei soggetti destinatari (es. norme urbanistiche). Si tratta di politiche che obbligano a fare o vietano di far fare, con validità "erga omnes" o nei confronti di specifiche categorie. Anche in questo caso la conflittualità all'interno dell'arena politica è alta e può portare alla creazione di due o più coalizioni contrapposte. Secondo Lowi, questo tipo di politiche ha la sede principale nell'Assemblee legislative (tra cui i Consigli regionali), in ragione del loro contenuto, e la loro adozione è spesso preceduta da un ampio dibattito pubblico.
- 4) **Le politiche costituenti:** sono politiche pubbliche molto meno frequenti delle precedenti. Hanno un ambito esteso di applicazione ed una bassa probabilità di utilizzo immediato del potere coercitivo. Sono di norma svolte da attori tipicamente politici (partiti, burocrazie) e definiscono le regole generali di funzionamento di un sistema.

Ai fini della valutazione che è oggetto di questo lavoro è assai importante fare questa distinzione e in particolare tra le quattro categorie presentate da Lowi, le prime tre si possono presentare con una certa frequenza all'interno della legislazione regionale. Riuscire ad identificare la tipologia della politica che si vuol mettere in atto, risulta importante per la successiva definizione dei quesiti valutativi da inserire nelle clausole valutative in quanto richiedono gradi diversi di attenzione nella definizione del quadro

di riferimento e delle strategie di ricerca. Inoltre individuare la tipologia della politica pubblica, aiuta ad individuare la corrispondenza tra i diversi tipi di politiche e le arene decisionali, gettando anche luce diversa sugli stakeholder<sup>1</sup> e sul loro ruolo nel processo di valutazione. Ad esempio, se siamo di fronte ad una politica di tipo distributivo si può correre il rischio di includere negli stakeholder solo i potenziali beneficiari e destinatari della politica stessa, non anche coloro che ne pagano i costi. Invece se siamo di fronte ad una politica di tipo redistributivo questo rischio si corre più difficilmente. Da ultimo, nelle politiche di tipo regolativo, che oggi giorno sono molto frequenti soprattutto nella legislazione regionale e statale, può essere necessario discostarsi da disegni valutativi tradizionali: ad esempio la valutazione dell'efficacia di un piano urbanistico potrebbe richiedere la rilevazione non solo delle attività, pubbliche o private, svolte in accordo con le sue previsioni, ma anche quelle sviluppate in contrasto (violazioni o abusi edilizi) e la costruzione di controfattuali non facilmente quantificabili dal punto di vista empirico (ad esempio: Chi avrebbe fatto cosa in assenza del piano?).

Oltre alle sfumature presenti nei diversi tipi di policy, possiamo cercare di indicare le caratteristiche comuni ad ogni politica pubblica che si vuole effettuare:

- 1) **E' una azione intenzionale** rivolta ad affrontare problemi o obiettivi, ed è rivolta a soggetti terzi rispetto ai soggetti decisori e attuatori
- 2) **L'azione è intrapresa da un soggetto pubblico**, o da agenzie che siano a questo direttamente riconducibili (governance) ad esso
- 3) **L'azione deve essere guidata da regole precise** che identificano:
  - a. **Chi deve fare**

---

<sup>1</sup> Stakeholder: letteralmente "coloro che hanno una posta in giuoco". Questo termine identifica coloro che hanno un interesse nel processo policy making

- b. **Cosa** fare
- c. **Come** fare
- d. **Quando** fare
- e. **Perché** fare

(Questi sono anche i quesiti a cui può rispondere la valutazione).

- 4) **L'azione deve essere controllata e supportata da strumenti che favoriscano motivazioni** (incentivi o punizioni) agli individui destinatari in modo da indirizzare i comportamenti di quest'ultimi verso quelli desiderati.
- 5) **Esse mirano ad incidere** (ad esempio erogando un servizio, a provocare un mutamento) **su popolazioni di riferimento più o meno vaste**, ma comunque distinte rispetto a quella dei decisori e degli attuatori.
- 6) **Sono azioni intenzionali molto complesse** sia sotto il profilo del processo decisionale, sia sotto quello dell'implementazione.

Accade a volte però che l'intenzione del legislatore non si concretizzi nella messa in opera per diversi motivi, perciò per ogni policy maker è importante verificare se quello che è stato deciso di fare in risposta al problema collettivo è stato attuato dal soggetto incaricato all'esecuzione e se ciò che è stato fatto è in grado di migliorarlo. Queste rappresentano tipiche incertezze che i policy maker hanno nel momento in cui progettano un intervento, ed è anche per questo scopo che l'attività di valutazione è importante.

Naturalmente non tutti gli elementi indicati nel testo legislativo sono facilmente ed immediatamente percettibili: ad esempio il punto tre prevede alcuni dati che per essere identificati hanno bisogno di essere ricercati e ricostruiti attraverso una paziente indagine empirica, a cui corrisponde un impegno di risorse umane, tempo e denaro.

### *Unità di analisi utilizzata nelle Clausole valutative*

Per unità di analisi si intende l'entità di riferimento rispetto alla quale sono riferite le conclusioni di una analisi ed i giudizi di valutazione: essa può riguardare l'intera politica, la singola amministrazione o una singola azione.

Una distinzione classica che distingue l'oggetto della valutazione sulla base delle diverse unità di analisi è quella che identifica due grandi aree: una che utilizza un'unità "macro" ed una che utilizza un'unità di analisi "micro" [Morisi - Lippi 2005 pag. 244].

Più dettagliatamente, nel caso "macro" viene analizzato l'intervento pubblico nel suo complesso: l'oggetto dell'analisi è l'intera politica pubblica (sanitaria, sociale, economica ecc...) prescindendo dalle specifiche prestazioni dell'amministrazione stessa, che rimane comunque in secondo piano. In questo caso, il termine anglosassone associato a questo tipo di analisi è quello di policy evaluation.

Nel secondo caso, quando l'unità di analisi ha per oggetto il livello "micro", la valutazione ha per oggetto le prestazioni stesse dell'amministrazione: qui si analizzano alcune variabili della gestione come ad esempio il consumo di risorse, la soddisfazione degli utenti etc. In questo caso l'evaluando<sup>2</sup> dell'analisi è il processo di trasformazione degli input in output che interviene durante il processo interno all'amministrazione indagata. Il termine anglosassone con cui questi strumenti di valutazione vengono etichettati prende il nome di performance management.

Naturalmente strumenti e tecniche di valutazione cambiano a seconda dell'oggetto: non si può pensare di valutare un singolo corso di formazione

---

<sup>2</sup> Evaluando: letteralmente significa ciò che deve essere valutato ed è l'oggetto della valutazione

allo stesso modo di come si valuta un intervento complesso e governato da numerose variabili come quello di una politica sociale.

Per il lavoro che è oggetto di questa tesi, l'unità di analisi di riferimento è quella macro della policy evaluation.

### *I tipi di valutazione*

Esistono diversi tipi di valutazione che si possono fare nella policy evaluation.

Una delle più note ed accettate classificazioni valutative riguarda le fasi temporali di un intervento. Ciascuna fase non è necessariamente collegata all'altra in modo riferibile al semplice fluire del tempo, ma piuttosto alla sequenza degli obiettivi valutativi. Ogni fase è collegabile ad un determinato stadio, anche (ma non solo) temporale, del programma di intervento oggetto della valutazione. Non solo, le diverse fasi della valutazione si possono anche ripetere periodicamente in modo ciclico e questa ciclicità tipica della valutazione ha come baricentro la fase della programmazione.

Il ciclo della valutazione può essere allora suddiviso in tre differenti momenti:

- 1) Definizione degli obiettivi
- 2) Predisposizione degli strumenti di valutazione
- 3) Elaborazione dei dati rilevanti e redazione del rapporto valutativo

La ciclicità della valutazione consiste nel fatto che la valutazione inizia e si conclude al momento della fissazione dei nuovi obiettivi nella nuova fase di programmazione dove i risultati degli output prodotti dalla valutazione

dell'intervento precedente, rappresentano in parte gli input utilizzati per la definizione del nuovo intervento.

Una distinzione classica che distingue i tipi di valutazione sulla base di quando ha senso effettuarli (rispetto all'oggetto del programma), è quella che suddivide quattro momenti fondamentali a cui corrispondono altrettanti metodi valutativi (ex-ante, in itinere, intermedia e ex-post):

- 1) **Valutazione ex-ante:** questo tipo di analisi cerca di definire un giudizio sulla praticabilità dell'intervento previsto, ed è effettuata prima dell'inizio della politica. La finalità della valutazione ex-ante è quella di anticipare gli impatti del programma, ovvero di interrogarsi sulla bontà delle strutture organizzative e gestionali con le quali si intende adottarlo e la coerenza del programma stesso per gli scopi finali prefissati. Questo tipo di valutazione, soprattutto nella definizione degli impatti del programma, vista la complessità delle politiche pubbliche, è assai ardua e spesso anche controproducente se consideriamo l'alta probabilità di sbagliare. Ad ogni modo non è da sottovalutare perchè assicura il legislatore che il programma sia il più coerente possibile con gli obiettivi fissati. Le sue conclusioni sono inserite nel programma una volta che la decisione è stata assunta. Questo tipo di valutazione tende a mettere in evidenza i punti di forza e di debolezza dell'intervento e rappresenta una fase fondamentale per la definizione di standard di riferimento da utilizzare per il confronto ed il monitoraggio delle successive fasi di valutazione. Rientrano in questo tipo di analisi la valutazione sullo studio di fattibilità e quello dell'analisi dei costi e benefici dell'intervento.
- 2) **Valutazione in itinere (on going):** nel corso dell'attuazione della politica si può realizzare una valutazione in itinere (on going), di

norma rivolta a finalità di controllo manageriale, ossia per tenere sotto controllo i principali indicatori di attuazione della policy. Definita anche valutazione di processo, ad essa viene spesso assegnata anche la funzione di segnalare le anomalie rispetto agli obiettivi e di far scattare eventuali interventi correttivi (quando è ancora possibile farlo), soprattutto se questi sono di competenza degli attuatori e non richiedono l'avallo dei decisori. Questa non deve essere confusa con la valutazione intermedia di medio termine (mid term evaluation).

- 3) **Valutazione intermedia (mid term evaluation):** questo tipo di valutazione viene effettuata nel corso della realizzazione degli interventi ed ha la funzione di agevolare aggiustamenti del programma in corso analizzando criticamente i primi output prodotti ed i risultati dei primi interventi. Valuta anche la qualità della gestione delle risorse finanziarie e del sistema di monitoraggio e valutazione. Mostra principalmente se gli obiettivi iniziali mantengono la loro rilevanza e se sono intervenuti cambiamenti rispetto alla situazione socio economica iniziale (spesso utilizzata dalla Comunità europea nella gestione dei fondi strutturali). E' pesantemente condizionata dalle informazioni tratte dal sistema di monitoraggio e dalla valutazione ex-ante e dalle informazioni strutturali ed evolutive del contesto di riferimento. La natura è eminentemente formativa (learning) cerca di produrre "feedback<sup>3</sup>" diretto sul programma. La valutazione intermedia è quindi più riconducibile alla valutazione ex-post, dalla quale però possono scaturire modifiche al programma (di solito l'ampiezza di queste modifiche è inserita all'interno del programma stesso).

---

<sup>3</sup> Feedback: letteralmente significa produrre un ritorno di risultati da una precedente attività

4) **La valutazione ex-post:** questo tipo di analisi è utilizzata alla fine di una politica pubblica per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi rispetto a degli standard specifici, quali ad esempio: la qualità dei prodotti, la soddisfazione degli utenti, l'impatto della politica sui destinatari. Una distinzione proposta da alcuni autori [tra cui Palombo 1998] suggerisce di distinguere tra valutazione conclusiva ed valutazione ex-post. La differenza tra le due è di tipo temporale: in realtà i tempi diversi dipendono da cosa si vuol valutare, se si vuol valutare le realizzazioni (output) queste sono immediatamente valutabili alla fine dell'intervento, ed anzi, più tardi vengono verificate più difficile e meno affidabile diventa l'indagine. Se invece si intende misurare gli impatti di una politica pubblica questi sono rilevabili solo dopo un lasso di tempo molto ampio rispetto alla conclusione dell'intervento. Possiamo prendere come esempio di quest'ultima casistica, un'indagine effettuata su un corso di formazione universitario: se si intende valutare gli output di un corso di formazione occorrerà rilevare immediatamente dopo la fine del corso le ore erogate agli studenti. Mentre se intendiamo valutare l'impatto del corso di formazione occorrerà effettuare, dopo un ampio lasso di tempo, un'indagine su quanti studenti hanno trovato un'occupazione. La valutazione ex-post è in ogni modo effettuata sempre dopo la fine dell'intervento ed ha lo scopo di rendicontare circa l'uso delle risorse, la realizzazione rispetto agli obiettivi, all'efficacia e all'efficienza. Si concentra sui fatti che hanno determinato il successo o l'insuccesso e sulla sostenibilità dei risultati e degli impatti. Richiede spesso tempi compresi tra 12 e 18 mesi dalla conclusione del programma e spesso viene richiesto un primo rapporto provvisorio per rispondere all'esigenze immediate necessarie per avviare un nuovo ciclo di programmazione.

Selezionando tra le varie tipologie di valutazione quelle più utili a rispondere, attraverso la definizione delle clausole valutative, alle esigenze informative dell'assemblea legislativa (all'interno del testo di legge il Consiglio indica gli indirizzi generali e gli scopi generali, sarà poi la Giunta a gestirne l'esecuzione), si individuano le seguenti:

**1) La valutazione in itinere** (primi output rilevati durante l'intervento)

- a. Sul processo di attuazione della politica

**2) La valutazione ex-post**

- a. Sui risultati prodotti (output prodotti dopo la fine dell'intervento)
- b. Sugli impatti prodotti (outcome)

Ciò non significa che la valutazione ex-ante non sia importante all'interno delle assemblee legislative. Anzi essa è di vitale importanza per arrivare alla definizione degli obiettivi generali per cui si è ritenuto opportuno intervenire, sulla valutazione degli impatti (outcome) ed i risultati (output) previsti. In questi casi la valutazione ex-ante deve essere fatta dall'assemblea legislativa nella prima fase di definizione dell'intervento. Solo nella fase successiva, quando sono chiari gli obiettivi che l'assemblea si propone di raggiungere, si può pensare di valutare l'opportunità di definire dei quesiti informativi per la costruzione della clausola valutativa.

## **2.2 Possibile metodologia di costruzione di una bozza tecnica di clausola valutativa**

Nei sistemi democratici all'interno dei quali l'organo legislativo svolge un ruolo istituzionale di controllo nei confronti dell'esecutivo, come ad esempio negli Stati Uniti e nel Regno Unito, la valutazione ex-post ha una funzione di legittimazione o addirittura di supporto ad atti di autorizzazione delle decisioni dell'esecutivo da parte del legislativo [Regonini 2003]. Questo compito di vigilanza istituzionale è individuato con il termine inglese di "oversign" e si basa su valutazioni empiriche. Questo tipo di funzione non rientra nell'ordinamento italiano, dove le assemblee legislative non svolgono un ruolo di controllo sull'esecutivo, tuttavia una attività di verifica sui processi di attuazione e sui risultati viene praticata da diversi Consigli regionali attraverso vere e proprie attività di monitoraggio, iniziando a svolgere una sorta di "oversign" congiunto ex-post ed in itinere. [Lippi 2007, 89]

Per arrivare alla costruzione di una clausola valutativa efficace e condivisa è di vitale importanza che tutti i policy maker considerino come principale finalità della successiva attività di valutazione, quella di produzione di informazione basata su giudizi di fatto. Valutare una policy non significa valutare il consenso o qualsiasi altra cosa riconducibile a giudizio di valore, ma produrre conoscenza. Questa distinzione, introdotta da Simon tra giudizi di valore e giudizi di fatto, appare molto importante: i primi si basano su posizioni cognitive personali e quindi è possibile che siano diverse da persona e persona, i secondi invece si basano su posizioni empiricamente dimostrabili e verificabili e quindi non sono riconducibili in nessun modo a giudizi soggettivi. Di fatto nella realtà questi due concetti sono spesso confusi e la conseguenza è quella di snaturare l'obiettivo della valutazione.

In funzione di ciò che interessa si possono costruire quesiti valutativi che riguardano una valutazione finalizzata al rendimento procedurale oppure di carattere discrezionale. Nel primo caso si tratta di verificare una prestazione rispetto ad un valore atteso specificato in una precedente sede decisionale, ad esempio: un parametro di spesa fissato nella legge oppure una scadenza temporale entro la quale realizzare l'intervento. Diversamente nel secondo caso, si tratta di andare a valutare se la discrezionalità nell'utilizzo del potere abbia o meno risolto il problema: in questo caso non si valuta il raggiungimento di un obiettivo sulla base di un parametro definito in sede decisionale, ma la capacità della politica di produrre un risultato osservabile. Le due casistiche sono assai diverse: nel primo caso è più facile definire questi parametri e verificare se essi siano stati rispettati o meno, mentre nel secondo caso occorre una più complessa e costosa attività di ricerca.

Scriven [1991, 3] afferma che si può valutare ogni cosa, se è frutto di una scelta, e purchè i vantaggi ne superino i costi. Questo ci porta ad una importante riflessione: l'attività di valutazione di una policy presuppone dei costi. Quindi in primo luogo è da valutare se sia opportuno per l'amministrazione investire soldi, risorse umane e tempo per fare completare questa attività e se questo comporta vantaggi tali da giustificare i costi.

Inoltre è da tenere presente che non esiste un'unica tecnica per valutare le politiche pubbliche, poiché la policy evaluation è un assortimento di teorie che partono da assunti epistemologici distanti tra loro. Non per questo però la policy evaluation è priva di un comune denominatore tra le diverse teorie, infatti in comune, fra l'altro, c'è la ricerca sull'effettivo cambiamento apportato alla società da una scelta espressione dell'esercizio del potere. Da punto di vista metodologico si cerca di mettere in evidenza

gli effetti che si sono realizzati e il nesso di casualità<sup>4</sup> esistente con l'intervento approntato. Per verificare se gli effetti osservati sono riconducibili all'intervento ed in quale misura, è necessario:

- 1) identificare e circoscrivere l'oggetto da valutare in relazione alle supposte cause
- 2) stabilire sotto quale punto di vista si intende osservare il cambiamento
- 3) utilizzare un elemento di confronto per comparare l'effetto con la causa e osservare le differenze

***Il primo punto: identificare e circoscrivere l'oggetto.***

Corrisponde all'inquadramento del fenomeno che si vuole osservare (variabile dipendente) con l'accento su come essa cambia in base all'azione del programma (variabile indipendente): come  $y$  varia in funzione di  $x$ , dove quest'ultima è la politica pubblica. Il neologismo che identifica l'oggetto è detto *evaluando* (ossia cioè che deve essere valutato). Nella pratica non è affatto semplice; anche se sembra intuitivo ciò non è affatto scontato dato l'insieme di altri effetti che vi si possono accompagnare o essere causati da questo.

***Il secondo punto: stabilire il punto di vista dell'indagine***

Corrisponde al concetto di criterio. Giudicare una politica pubblica è metodologicamente corretto purché ciò non avvenga nel segno della genericità, poiché un fatto generico non è misurabile. Il criterio declina il fenomeno da osservare e ne riduce la complessità specificando una o più

---

<sup>4</sup> Nesso di casualità: E' il rapporto di casualità esistente tra il risultato e l'azione che è stata intrapresa

discriminanti di indagine. In senso figurato si può immaginare di passare sotto una grossa lente di ingrandimento in grado di circoscrivere e filtrare i vari effetti dell'intero intervento. I criteri di analisi sono definiti in sede di negoziazione tra il committente e il valutatore, tuttavia ve ne sono alcuni che ormai si sono molto diffusi nel linguaggio comune:

- 1) **Efficienza**: è un criterio economico e si riferisce all'impiego delle risorse. Essa è il rapporto tra risultati conseguiti e risorse impegnate: evidenzia quante risorse (soldi, uomini, tempo) sono state consumate per raggiungere gli obiettivi. L'efficienza è forse il criterio di valutazione più importante per porre in relazione gli input con gli output prodotti dall'intervento.
- 2) **Efficacia**: è il rapporto tra obiettivi raggiunti ed obiettivi prefissati a livello di programma (in questo caso si parla di efficacia interna) oppure si parla di efficacia esterna (sociale) allorché i risultati sono confrontati con i bisogni iniziali, determinando se una policy ha modificato il problema per il quale era stata pensata.
- 3) **Economicità**: evidenzia la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati con costi contenuti.
- 4) **Utilità**: mette in evidenza la relazione tra i risultati conseguiti ed osservati tramite l'evaluando con la soddisfazione raggiunta dai destinatari dell'intervento.
- 5) **Equità**: il rapporto tra la distribuzione dei costi e la distribuzione dei benefici sulla popolazione dell'intervento.

***Il terzo punto: il confronto tra il dato osservato ed il parametro.***

Il parametro<sup>5</sup> indica la misura di riferimento poiché definisce operativamente l'effetto atteso da porre a confronto con l'effetto reale misurato (operazionalizzandolo) in un indicatore<sup>6</sup>. Il parametro di riferimento può essere rilevato con tre metodi distinti:

- 1) **attraverso lo standard**: è un valore arbitrario frutto delle intenzioni politiche dei policy maker (ad esempio scadenza temporale, soglia limite per le polveri sottili) inserito in un testo di legge, in un programma o in una direttiva.
- 2) **attraverso il benchmark**: è sempre un valore arbitrario ma individuato da esperti sulla base della loro esperienza, rappresenta un valore di aspettativa di prestigio o di eccellenza.
- 3) **attraverso il controfattuale**: è un valore di riferimento tratto dalla realtà, più propriamente da una porzione di popolazione che non è stata investita dall'intervento pubblico e che agisce da confronto per osservare la differenza con il valore rilevato.

Appare evidente che alla base della decisione di inserire o meno dei quesiti valutativi all'interno della legge, deve esserci una valutazione iniziale sui risultati e gli impatti generali che con questa politica ci si auspica di raggiungere. Questa può essere fatta solamente entrando nella ratio dell'intervento e cercando di ricostruire i motivi che l'hanno determinata, gli obiettivi, i destinatari e gli effetti che ci si prefigge.

Se si considera che non tutti i risultati sono facilmente misurabili sia in fase di analisi ex-ante sia in fase di rendicontazione, il primo passo da compiere è quello di cercare di scomporre il progetto di intervento, finalizzando

---

<sup>5</sup> Parametro: E' il valore atteso specificato dai valutatori con il quale si misurano i risultati osservati

<sup>6</sup> Indicatore: Misura sintetica quantitativa, coincidente con una variabile o composta da più variabili in grado di fornire la rappresentazione del fenomeno misurato.

l'analisi all'individuazione dei soli elementi valutabili e più significativi rispetto agli obiettivi generali. Questa fase rappresenta un momento tipico per poi arrivare alla costruzione della clausola valutativa da inserire nel testo di legge.

Una possibile metodologia da utilizzare per questo scopo è quella che prevede la costruzione di una sorta di "check list" di macro domande di verifica (da farsi sulla base degli obiettivi generali definiti), con le quali si esegue un minuzioso ed intelligente setaccio della bozza di testo legislativo, finalizzato a comprendere nella sostanza gli obiettivi primari a cui l'adozione del testo di legge vuol rispondere. Anche se ogni testo legislativo rappresenta un caso specifico, considerando le informazioni utili ai Consigli regionali, un esempio di probabili domande su cui costruire la check list è quello evidenziato nella tabella 2.1. In questa tabella sono state inserite alcune domande con le quali si cerca di capire per prima cosa quale è il problema collettivo a cui si ispira la politica, quali dimensioni di questo fenomeno sono realmente aggredibili e misurabili, quali strumenti concreti è utile usare per quantificare i risultati, quali informazioni è utile far conoscere all'assemblea legislativa, con quale logica si ipotizza di intervenire e se, considerando la natura dell'intervento, risulta opportuno fornire al legislatore delle valutazioni circa il processo di attuazione, gli output e gli outcome prodotti.

**Tabella 2.1 – Check list di possibili domande di verifica**

<i>Quale è il problema collettivo a cui si ispira la nascita di questa politica e quali sono le dimensioni del fenomeno da questa realmente aggredibili e quindi misurabili?</i>
<i>Quali strumenti concreti e misurabili vengono adottati per intervenire sul problema che è alla base dell'intervento?</i>
<i>Data la ratio dell'intervento ed il tipo di intervento, su quali aspetti è utile concentrarsi per la verifica ed il controllo?</i>
<i>Cosa è utile far sapere all'assemblea legislativa?</i>
<i>Quale è la logica dell'intervento e quali sono i meccanismi reali attraverso cui se ne prevede l'attuazione? E' utile fare una valutazione sulle procedure seguite?</i>
<i>E' utile approfondire i risultati (output) effettivamente realizzati?</i>
<i>E' utile approfondire gli effetti (outcome) che questi meccanismi hanno prodotto, nel senso di generare cambiamenti attribuiti all'intervento?</i>

**Nella tabella 2.1 sono inserite alcune probabili domande utili a verificare l'opportunità di inserire nel testo di legge una clausola valutativa**

Per arrivare alla definizione della proposta di clausola valutativa occorre entrare più nello specifico e valutare l'opportunità di definire eventuali quesiti valutativi prendendo spunto dalle risposte ottenute dagli interrogativi precedentemente elencati: per tale scopo può risultare utile costruire un'altra griglia che raccolga le domande e le risposte principali. Questa metodologia si basa sull'idea di fondo che non su tutti gli interventi legislativi sia opportuno valutare (questa attività di valutazione impone un costo e un utilizzo di risorse umane e occorre quindi valutare i vantaggi che si otterranno), né tanto meno fare sempre ricorso a tutti i metodi di analisi disponibili (ad esempio analisi del processo di attuazione, analisi dei risultati e analisi di impatto); cerca quindi di mettere in evidenza e di far riflettere i tecnici fornendogli informazioni. Questi quesiti sono utili per iniziare a circoscrivere l'oggetto di valutazione, cercare di mettere in luce ipotetici criteri di valutazione e capire se vale la pena impegnarsi con un'attività di valutazione. Schematizzando quanto detto finora, con

l'utilizzo di questa nuova griglia si cerca di rispondere ad una duplice funzione:

- 1) La prima indaga se sia opportuno o no svolgere una qualche attività di analisi in relazione al particolare intervento e all'utilizzabilità delle informazioni prodotte dall'assemblea
- 2) La seconda, nel caso in cui se ne veda l'utilità, permette già ai tecnici una prima riflessione sulla base dei valori inseriti: ad esempio che tipo di valutazione risulta più efficace per rispondere all'esigenza informativa dell'assemblea.

### ***Definire le domande di valutazione***

Una volta stabilita l'utilità e quale tipo di valutazione sia utile, occorrerà entrare più nel merito dell'intervento specifico con la definizione di alcune ipotesi di domande.

In questa fase occorrerà tenere conto che le domande devono essere il più precise e puntuali possibili, in modo tale da chiarire subito a chi dovrà rispondere, quale tipo di informazioni si aspetta l'assemblea.

Anche in questo caso le domande saranno diverse a seconda che si decida di indagare sul processo di attuazione della politica oppure sull'analisi dei primi risultati o ancora sull'impatto finale dell'intervento.

Ad esempio se l'esigenza che si avverte principalmente è quella di rispondere a quesiti inerenti il processo di attuazione della politica, occorre considerare che questo è strettamente influenzato dall'azione e dall'interazione tra i soggetti attuatori, destinatari e i soggetti esterni, e che è possibile che nel corso dell'intervento si siano delineate dinamiche impreviste rispetto a quelle valutate prima dell'inizio dell'intervento. Come riportato nella tabella 2.2, alcune possibili domande di valutazione

potrebbero prevedere di verificare se i soggetti attuatori e i destinatari stanno perseguendo i fini stabiliti dalla legge, se adottano i comportamenti previsti dal legislatore e se ci sono dei fattori esterni (che è opportuno cercare di controllare) in grado di condizionare il processo di attuazione della policy.

**Tabella 2.2 – Check list di possibili domande inerenti il processo di attuazione**

<i>I soggetti attuatori perseguono i fini stabiliti dalla legge? Adottano i comportamenti previsti?</i>
<i>I destinatari si comportano come la legge si aspetta o hanno reazioni non previste dalla logica dell'intervento?</i>
<i>Ci sono dei fattori esterni che condizionano il processo di attuazione? Quali sono?</i>

Nella tabella 2.2 sono inserite alcune probabili domande utili a informazioni circa il processo di attuazione di una policy

Se la valutazione vuol rispondere ad un'indagine che riguarda l'analisi dell'impatto della politica, occorrerà domandarsi se ci sono state delle modifiche sui comportamenti dei soggetti beneficiari, se queste siano state generate dalle legge e in che misura, oppure siano state generate da dinamiche spontanee.

La ricerca in questo caso è più complessa ed anche i tempi necessari alla realizzazione dei primi outcome risultano molto più lunghi che negli altri casi.

In questo tipo di indagine è utile domandarsi se si siano verificati effetti indesiderati o se si sono modificati i presupposti (sociali ed economici) che erano stati all'origine della emanazione del procedimento legislativo.

Come riportato nella tabella 2.3 alcune ipotetiche domande potrebbero cercare di individuare se a seguito dell'intervento attuato si sono verificati degli effetti (attesi oppure inattesi), se questi effetti sono direttamente riconducibili alla policy o si sarebbero verificati comunque, se hanno generato il cambiamento previsto dal legislatore, in che misura questo ha

risolto il problema, e se, durante l'intervento, si sono verificati degli imprevisti in grado di condizionare il risultato.

**Tabella 2.3 – Check list di possibili domande inerenti la valutazione degli outcome**

<i>Si sono verificati gli effetti, i cambiamenti previsti dalla legge?</i>
<i>Il problema è stato risolto?</i>
<i>Ci sono stati eventi imprevisti che lo hanno condizionato?</i>
<i>I cambiamenti osservati sono attribuibili all'intervento o si sarebbero verificati a prescindere?</i>

**Nella tabella 2.3 sono inserite alcune probabili domande utili a fornire informazioni circa l'analisi degli effetti (outcome) di una legge sui destinatari dell'intervento.**

Infine, se l'esigenza informativa è finalizzata ad una valutazione dei primi risultati rilevati, dato l'ampio spettro di possibilità di indagine, è utile prima domandarsi quali dimensioni dell'attività svolta dai soggetti attuatori è interessante tenere sotto controllo e poi chiedersi su quale aspetto specifico i consiglieri dovrebbero essere informati. Probabilmente l'attività di analisi in questo caso riguarderà alcuni aspetti topici, quali: i costi, i tempi, i prodotti realizzati e la qualità di essi. Come riportato nella tabella 2.4, alcune possibili domande valutative potrebbero essere strutturate in modo tale da far sapere al legislatore se i soggetti attuatori hanno svolto i compiti previsti, quali risultati (output) si sono prodotti a seguito dell'intervento attuato, a quali costi ed in quali tempi; se i beneficiari della policy sono soddisfatti e quale è la qualità delle prestazioni erogate ai destinatari finali.

**Tabella 2.4 – Check list di possibili domande inerenti la valutazione degli output**

<i>Con quali tempi, costi i soggetti attuatori hanno svolto i compiti previsti?</i>
<i>Qual è la qualità delle prestazioni erogate ai soggetti beneficiari? I beneficiari sono soddisfatti?</i>
<i>Quali primi risultati (output) si sono prodotti?</i>

Nella tabella 2.4 sono inserite alcune probabili domande utili a fornire informazioni sui risultati (output) di una policy

Nella tabella 2.5 sono riepilogate le principali domande definite in questo paragrafo suddivise nel seguente modo: le colonne sono state distinte in base al tipo di analisi a cui si riferiscono (processo, outcome e output) le singole domande, mentre nelle righe sono evidenziati i soggetti attuatori e destinatari a cui si riferiscono i quesiti.

**Tabella 2.5 - Schema ipotesi domande di valutazione distinte per metodologia**

	<i>Analisi di processo</i>	<i>Analisi degli outcome</i>	<i>Analisi degli output</i>
<b>Attuatori</b>	I soggetti attuatori perseguono i fini stabiliti dalla legge? Adottano i comportamenti previsti?		Con quali tempi, costi, "prodotti" i soggetti attuatori hanno svolto i compiti previsti? Qual è stata la qualità delle realizzazioni effettuate?
<b>Destinatari</b>	I destinatari si comportano come la legge si aspetta o hanno "reazioni" impreviste? Ci sono fattori esterni che condizionano il processo d'attuazione?	Si sono verificati gli effetti, i cambiamenti previsti dalla legge? Sono attribuibili all'intervento o si sarebbero determinati anche senza di esso?	I beneficiari sono soddisfatti?

**Schema di riepilogo delle domande proposte nel paragrafo**

Queste domande valutative individuate secondo questa metodologia, potrebbero rappresentare le richieste di informazioni utili all'assemblea

legislativa per verificare se l'attuazione dell'intervento proposto sta rispondendo o ha risposto alle aspettative iniziali.

Per dare una risposta alle richieste informative del legislatore alcune di queste domande valutative potrebbero essere rielaborate e proposte alle commissioni consiliari per essere inserite, sotto forma di clausole valutative, all'interno del testo di legge.

L'inserimento della clausola valutativa, come già detto, non vuole limitare l'operato dell'esecutivo ma cerca di soddisfare i seguenti bisogni:

- 1) Stimolare la produzione di informazioni utili all'assemblea legislativa per verificare se la legge è attuata o è stata attuata secondo i principi generali dibattuti
- 2) Valutare il processo di attuazione, i risultati prodotti e gli effetti finali
- 3) Migliorare i futuri interventi legislativi attraverso l'attività di learning.

### ***Clausole valutative***

Le clausole valutative sono specifici articoli di legge che indicano preventivamente la necessità, i tempi, i modi e gli obiettivi conoscitivi con cui la Giunta regionale riferisce al Consiglio e/o alle sue commissioni del proprio operato nel dare attuazione alla legge, oltre che sui risultati e gli effetti prodotti. Questa metodologia è riferibile ad una sorta di oversight indiretto [Martini, Rosa e Sisti 2003, 877].

Anche se non esiste uno schema universale per la costruzione di una clausola valutativa, nel corso del progetto CAPIRe si è cercato di individuare (sulla base dell'esperienze sperimentate in altri contesti

istituzionali) un modello più specifico e condiviso per rispondere alle esigenze peculiari delle istituzioni regionali.

Sulla base delle riflessioni avviate, tre elementi appaiono comunque essere essenziali per la redazione di una efficace clausola valutativa:

- 1) **la chiara definizione di quali sono gli obiettivi conoscitivi** che l'assemblea si pone e quali informazioni dovranno essere prodotte;
- 2) **l'individuazione certa dei soggetti istituzionali** che dovranno attivarsi per produrre le informazioni richieste dall'assemblea nei modi indicati
- 3) **la definizione delle modalità e dei tempi previsti** per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni all'organo legislativo.

All'individuazione dei tre punti essenziali (vedi nota CAPIRe n.3, consultabile sul sito [www.capire.org](http://www.capire.org)) si è arrivati per esclusione tramite l'analisi di una griglia contenente le cose che non devono essere contenute nelle clausole:

- 1) **non ci deve essere un mero mandato in bianco** ai soggetti attuatori a relazionare sulle modalità di attuazione della legge e sui risultati con essa conseguiti (perché l'esperienza del passato ci dimostra che tali relazioni sono quasi sempre generiche e quindi non utili ai soddisfare il bisogno di informazioni delle assemblee legislative)
- 2) **non ci deve essere un mero elenco di dati da fornire**, in quanto al legislatore servono informazioni e non elenchi numerici. Infatti, 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 grandi spunti di riflessione e non stimola il dibattito politico.

Quanto esposto precedentemente rappresenta solo uno schema per arrivare alla definizione di una bozza tecnica della clausola: la clausola valutativa vera e propria, in quanto parte di un articolo di un testo di legge, viene approvata dal legislatore e la sua formulazione è quindi soggetta al dibattito politico al pari del restante testo di legge e per questo può subire modifiche non predeterminabili in sede tecnica.

Per agevolare il compito dei consiglieri, al fine di spiegare le scelte di natura tecnica contenute nella bozza tecnica di clausola, la bozza presentata è corredata da una breve nota sintetica redatta dai tecnici del Settore Analisi della normazione, che tiene conto dei passaggi e dalle motivazioni che hanno portato alla sua formulazione proposta.

### **2.3 La relazione di ritorno**

L'inserimento di una clausola valutativa nel testo della legge rappresenta solo il primo passo di una serie di atti che fanno parte del processo valutativo e, forse, non ne costituisce neppure l'elemento essenziale, in quanto essenziali sono le attività che necessariamente ad essa debbono seguire: la relazione di ritorno e la nota informativa.

Se definire in modo efficace una clausola valutativa aiuta a gestire in modo migliore il processo valutativo, è altrettanto vero che anche una clausola tecnicamente perfetta è destinata a produrre scarsi o inutili effetti in termini di maggiore conoscenza dell'assemblea, se non è adeguatamente accompagnata dalla redazione di una altrettanto adeguata relazione di ritorno da parte dei soggetti attuatori e dall'eventuale nota informativa

predisposta dai tecnici del Settore Analisi della normazione per il legislatore.

Il corretto e puntuale invio delle relazioni da parte dei soggetti attuatori non è però sempre scontato per diversi motivi, ad esempio:

- **distanza e difficoltà di rapporto** tra le strutture facenti parte delle diverse istituzioni
- **cultura della valutazione scarsa** e scarsità di interesse da parte degli attuatori nel redigere la relazione

Da quanto esposto le relazioni di ritorno potrebbero non essere utili allo scopo previsto perché incomplete, eccessivamente lunghe o di scarsa leggibilità.

Invece una corretta relazione di ritorno elaborata dai soggetti attuatori in esecuzione delle disposizioni contenute nella clausola valutativa dovrebbe contenere tutti gli elementi utili a fornire le risposte ai quesiti valutativi. Questa è un'attività che compete a soggetti diversi da quelli che hanno supportato il legislatore nella fase di progettazione.

Per quanto riguarda l'impegno delle strutture di supporto al Consiglio regionale della Toscana è quello di sollecitarne l'invio, di monitorare sulle relazioni di ritorno elaborate allo scopo di programmare le attività di redazione delle note informative e, soprattutto, di verificare eventuali difficoltà vigilando sul rispetto dei tempi previsti.

L'individuazione di una data di scadenza tassativa per gli adempimenti inseriti nel testo di legge non è però sempre possibile e talvolta nemmeno opportuna. Inserire nella clausola una precisa scadenza temporale è quasi impossibile perché quasi impossibile è individuare i tempi di realizzazione delle politiche. Ad ogni modo, visto che l'eventuale indicazione dei tempi di realizzazione all'interno di una clausola non è finalizzato ad una verifica

formale e burocratica, ma è introdotto allo scopo di stimolare il dibattito e conoscere gli eventuali imprevisti, sembra opportuno che qualora si siano verificati ritardi, questi vengano giustificati nella relazione di ritorno fatta dal soggetto attuatore.

## **2.4 La presentazione dei risultati del processo valutativo**

Per quanto complete e ben fatte, difficilmente le relazioni di ritorno prodotte dai soggetti attuatori saranno immediatamente utilizzabili come strumento per informare il legislatore: a tale scopo occorre invece elaborare delle note informative dettagliate. Il contenuto di queste note dovrà tenere conto di cosa serve sapere al legislatore che, al fine di valutare possibili interventi correttivi, desidera approfondire con elementi fattuali il proprio livello di conoscenza circa l'attuazione di una legge ed i risultati con essa conseguiti.

Sulla base dell'esperienza fatta dal progetto CAPIRe (vedi nota di CAPIRE n.3) sono state individuate tre linee di attività sulle quali concentrarsi per redigere una nota informativa utile ed efficace in grado di stimolare il dibattito:

- 1) **Verificare la completezza** delle informazioni fornite
- 2) **Individuare fra queste quelle più rilevanti e pertinenti** ai fini della valutazione
- 3) **Sintetizzare ed esporle in modo chiaro** e capace di attirare su di esse l'attenzione del lettore.

### ***Verificare la completezza delle informazioni fornite***

Una verifica sulla completezza dei dati contenuti nelle relazioni di ritorno appare necessaria prima di elaborare le note informative da inviare ai consiglieri. Nel caso in cui le informazioni delle relazioni risultassero incomplete, è opportuno che la struttura dedicata all'elaborazione delle note informative si attivi per richiedere (o cerchi di reperire attraverso altre fonti) le informazioni mancanti. La verifica della completezza non può limitarsi ad un mero riscontro formale. Per gli scopi esplicativi che la nota informativa si propone, è necessario in primo luogo chiedersi se il contenuto della relazione di ritorno risponda realmente alla sostanza dei quesiti inseriti o si tratta semplicemente di un elenco di dati sull'argomento privi di reali contenuti informativi. In secondo luogo è opportuno riflettere sulla qualità dei quesiti valutativi inseriti nella clausola: ad esempio domandandosi se questi non siano risultati sufficientemente chiari a chi ha preparato la relazione di ritorno o non siano stati in grado di mettere in luce tutte le richieste che il legislatore intendeva fare. In questo caso l'esame delle relazioni di ritorno svolto dai tecnici del Settore Analisi della normazione risulta fondamentale per far discutere, ridefinire o riformulare al legislatore i quesiti valutativi con cui richiedere al soggetto attuatore le informazioni.

Alcune volte può essere valutata anche l'opportunità di rinviare l'integrazione delle informazioni mancanti ad una fase successiva, in particolare questo accade quando tale attività di ricerca comporta particolari difficoltà o costi onerosi. In tal caso la nota informativa ne terrà conto ed evidenzierà le carenze informative in essa presenti, rinviando all'assemblea legislativa la decisione sull'opportunità di integrare dei dati mancanti con una ricerca aggiuntiva.

Viceversa è possibile che la relazione di ritorno contenga molte informazioni, alcune delle quali hanno scarsa attinenza con quanto richiesto

dalla clausola. In questi casi è opportuno operare una selezione sui dati e sulle informazioni in modo da evidenziare solo le informazioni utili al legislatore, al fine di evitare che i troppi dati contenuti nelle relazioni generino confusione.

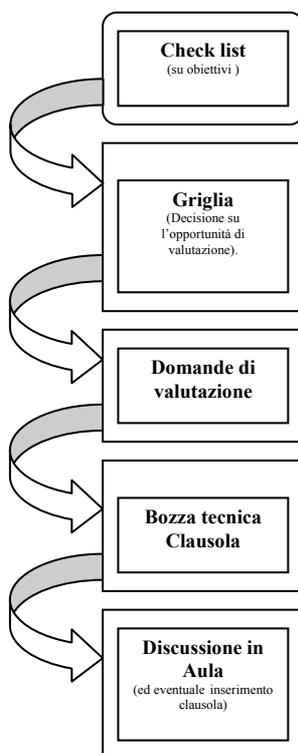
### ***Individuare fra queste quelle più rilevanti e pertinenti***

Una volta terminata la verifica e selezionato le informazioni utili, queste devono essere presentate in forma sintetica (un documento di molte pagine sarebbe dispersivo e non servirebbe allo scopo), corredando il testo con tabelle e grafici utili a fornire immediatamente ai consiglieri un riscontro visivo del contenuto delle note. E' importante che le informazioni siano organizzate in modo omogeneo, affinché risulti chiaro per il legislatore di cosa si sta parlando, evidenziando i passaggi salienti di quanto esposto.

### ***Sintetizzare ed esporle in modo chiaro***

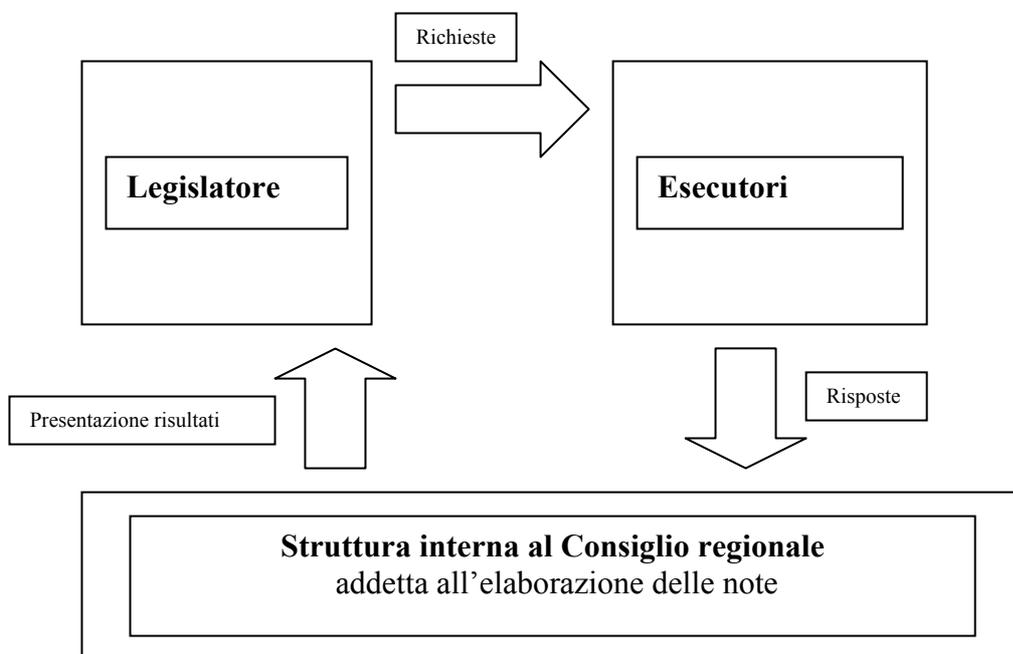
Allo scopo di invogliare il lettore ad una attenta lettura è utile curare non solo il contenuto del documento, ma anche l'aspetto grafico prevedendo anche la definizione di schemi sintetici o grafici di immediata lettura. Allo stesso tempo occorrerà evitare che il testo sia troppo lungo e pieno di discorsi superflui (convenzionalmente la relazione dovrebbe comporsi al massimo di otto pagine). La nota informativa da consegnare ai consiglieri deve essere puntuale, essenziale e chiara perché la sua finalità è quella di aiutare il legislatore a ridurre il gap informativo che ha nei confronti dei soggetti attuatori.

**Tabella 2.6 – Schema riepilogativo della metodologia proposta per la costruzione di una bozza di clausola valutativa**



La Tabella 2.6 descrive il flusso della metodologia proposta per arrivare all'inserimento di una clausola valutativa all'interno di uno specifico articolo di un testo di legge. Questa metodologia parte dalla valutazione dell'opportunità di attuare la valutazione di una policy. Per tale scopo è utile analizzare in modo puntuale la bozza del testo di legge, scandagliandolo sulla base di una check list di domande predefinite. Successivamente, qualora si ritenga opportuno svolgere tale attività, si cercherà di definire alcune specifiche domande valutative sulla base di una apposita griglia in cui, considerando la ratio dell'intervento, sono inseriti i quesiti ritenuti utili a fornire le informazioni richieste dall'assemblea. Lo scopo finale di questo processo è arrivare alla definizione di una bozza tecnica di clausola valutativa da sottoporre all'attenzione dei consiglieri per il successivo dibattito in aula.

**Tabella 2.7 – Schema del flusso delle informazioni che avviene tra il legislatore, l'esecutore ed i tecnici del Settore Analisi della normazione del Consiglio regionale della Toscana**



Nella Tabella 2.7 sono evidenziati i flussi informativi che intercorrono tra i vari soggetti che fanno parte del processo. Per quanto riguarda le richieste informative dell'assemblea nei confronti dell'esecutore del procedimento, esse sono effettuate tramite l'inserimento delle clausole valutative all'interno del testo di legge. Per quanto concerne le risposte di ritorno fornite dall'esecutore nei confronti dell'assemblea, esse sono effettuate tramite l'inoltro di una relazione di ritorno indirizzata alla struttura interna del Consiglio regionale della Toscana addetta alla valutazione delle politiche. Queste relazioni di ritorno devono essere verificate e sintetizzate sotto forma di nota informativa da inviare alle Commissioni consiliari ed ai singoli consiglieri.

## **Capitolo 3**

### **L'utilizzo delle clausole valutative in Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006**

#### **3.1 Metodologia utilizzata per la ricerca dei dati e per l'analisi sulla legislazione prodotta dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006**

La metodologia definita in questa tesi si avvale di una ricerca effettuata sui quesiti valutativi, inseriti sotto forma di clausole valutative o di altre forme di controllo e monitoraggio ad esse riconducibili, nei testi di legge approvati dal Consiglio regionale della Toscana nella VII e nella VIII legislatura.

I quesiti presi in considerazione escludono la generica richiesta di informazioni da fornire agli organi consiliari, mentre tengono conto delle richieste di informazioni corredate da elementi precisi quali finalità, metodi, tempi e periodicità della valutazione o altri elementi che il Consiglio regionale introduce nella legge, specificando i criteri e i contenuti della relazione di ritorno.

#### ***Le fonti dei dati per l'analisi***

Le fonti utilizzate per effettuare la ricerca sulla legislazione prodotta comprendono: i rapporti sulla legislazione prodotti dalla struttura del Consiglio regionale negli anni 2002, 2003, 2004, 2005 (consultabili sul sito del Consiglio regionale [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it) nella sezione dedicata alla legislazione), i testi di legge inseriti nella pagina del sito di CAPIRe ([www.capire.org](http://www.capire.org)) dedicata alla Regione Toscana, le relazioni di

ritorno inviate al settore Analisi della normazione e le note informative di sintesi prodotte.

Da notare che ad oggi i rapporti sulla legislazione sono aggiornati fino a maggio 2005, data che coincide con la fine della VII legislatura e con l'insediamento dell'VIII legislatura.

Per integrare la documentazione reperibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale con quella relativa alla VIII legislatura, è stato previsto di rivolgersi al settore interno al Consiglio regionale addetto alla raccolta dati e all'elaborazione del rapporto sulla legislazione 2006 (rapporto attualmente in fase di elaborazione), per recuperare il numero delle leggi approvate dalla VIII legislatura ed il numero dei testi di legge riconducibili a richieste, affini e non affini, alla metodologia delle clausole valutative.

La metodologia utilizzata per recepire la documentazione relativa alle note informative prodotte dal settore Analisi della normazione relative alla VIII legislatura, prevede una ricerca documentale sui testi contenuti all'interno del sito di CAPIRe ( [www.capire.org](http://www.capire.org) ), approvati nel corso della legislatura corrente. Su questo sito, tra le altre cose, è consultabile una selezione (aggiornata costantemente dai funzionari della struttura del Consiglio regionale) delle leggi approvate dall'assemblea Toscana dal 2002 al 2006 e classificate come testi che contengono delle clausole valutative. Infatti, per ogni Regione che partecipa al progetto CAPIRe, è stata dedicata una pagina specifica in cui vengono inseriti i testi di legge finora approvati riconducibili a questa metodologia e le note informative redatte.

Questa metodologia utilizzata per il recupero dei dati, ha reso possibile la selezione di tutte le leggi approvate nella VII e nella VIII legislatura contenenti clausole valutative, le relazioni di ritorno finora pervenute al Consiglio regionale e le note informative prodotte dal settore Analisi della normazione dal 2002 al 2006.

### **3.2 Analisi delle clausole valutative inserite nella legislazione prodotta dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006**

Analizzando i rapporti sulla legislazione della VII legislatura (2002 - marzo 2005) e le informazioni recuperate sull'operato dell'VIII legislatura (da maggio 2005 a dicembre 2006) è possibile evidenziare le seguenti informazioni:

- 1) Il numero delle leggi approvate dall'assemblea suddiviso per singoli anni
- 2) Il numero delle leggi nelle quali è stata inserita una richiesta di informazioni (generica o dettagliata) alla Giunta regionale

Come si vede dai dati contenuti nella tabella 3.1, il numero totale delle leggi approvate dalla VIII è di centosettantanove. Di queste, ventinove contengono alcune richieste, dettagliate oppure generiche (e quindi non riconducibili alla metodologia della clausole valutative) fatte alla Giunta regionale.

Mentre, come evidenziato nella tabella 3.2, il numero delle leggi approvate dalla VIII legislatura (insediatasi a metà maggio 2005) è di settantatre, i testi che contengono delle richieste (generiche o riconducibili alle clausole valutative) fatte alla Giunta da parte del Consiglio regionale della Toscana sono dieci.

**Tab. 3.1**

Numero dei testi di legge approvati nel corso della VII legislatura  
con l'indicazione dei quelle contenenti specifiche richieste alla Giunta regionale

Anno approvazione	Totale leggi Approvate	Numero di leggi contenenti richieste generiche o dettagliate
2002	39	6
2003	55	8
2004	53	9
2005*	32	6
<b>TOTALE</b>	<b>179</b>	<b>29</b>

Fonte: Rapporti sulla legislazione

\*La VII legislatura è finita a marzo 2005

**Tab. 3.2**

Numero dei testi di legge approvati nel corso dell'VIII legislatura  
con l'indicazione dei quelle contenenti specifiche richieste alla Giunta regionale

Anno di approvazione	Totale di testi di Legge Approvati	Numero di leggi contenenti richieste generiche o dettagliate
2005*	22*	3*
2006	51	7
<b>TOTALE</b>	<b>73</b>	<b>10</b>

Fonte: Rapporti sulla legislazione

\*La VIII legislatura inizia a maggio 2005

Sommando i totali contenuti nelle tabelle 3.1 e 3.2 si ricava che il numero delle leggi approvate dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006 (VII e VIII legislatura) è di duecentocinquanta due, e che, di questi testi legislativi, trentanove (circa il 15%) contengono delle richieste (generiche o riconducibili alla metodologia delle clausole valutative) fatte

dall'assemblea legislativa alla Giunta regionale. Se invece consideriamo che il numero totale di leggi approvate dal 2002 al 2006, contenenti dei quesiti valutativi precisi e puntuali riconducibili alla metodologia adottata dalle clausole valutative è di quattordici, notiamo che circa il 36% (14 su 39) delle richieste formulate dal legislatore nel periodo considerato, contengono richieste dettagliate che riguardano elementi precisi: finalità, metodi e tempi e periodicità della valutazione o altri elementi che il Consiglio regionale introduce nella legge specificandone i criteri e i contenuti della relazione di ritorno.

Nella tabella 3.3 sono riportati tutti e quattordici i testi di legge contenenti una clausola valutativa, selezionati dalla documentazione presente sul sito di CAPIRe integrata con quella inviata dal settore Analisi della normazione. Lo schema proposto in tale tabella, oltre che il riferimento al numero e all'intestazione della legge, prevede anche il dettaglio del numero e del titolo dell'articolo di legge che contiene il quesito valutativo. Dalla lettura dei dati contenuti, si evidenzia che gli anni in cui si sono approvati il maggior numero di testi legislativi che contengono una clausola valutativa, sono stati il 2003 e il 2004. Inoltre, per la maggior parte dei casi, i testi selezionati si riferiscono ad interventi legislativi molto specifici come ad esempio la L.R n.29 del 31 maggio 2004 relativa all'affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalle cremazione dei defunti, oppure la L.R n.25 del 13 maggio 2003 che si riferisce ad interventi specifici a favore degli allevatori partecipanti alla attuazione del piano di sorveglianza sierologica e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini, scientificamente conosciuta come "Blue-togue".

**Tab. 3.3 – Elenco delle leggi, contenenti clausole valutative, approvate dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006**

<p><b>L.R. n.18 del 27 maggio 2002</b> – “Norme per l’introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana. Ecologia”. La Clausola valutativa è inserita all’interno dell’articolo 3, rubricato con la dizione di “Piano annuale di finanziamento”.</p>
<p><b>L.R. n.25 del 13 maggio 2003</b> – “Interventi a favore degli allevatori partecipanti alla attuazione del piano di sorveglianza sierologia e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (Blue-togue). La Clausola valutativa è inserita all’interno dell’art. 3 del testo di legge, rubricato con la dicitura di “Modalità di erogazione degli interventi”.</p>
<p><b>L.R. n.30 del 23 giugno 2003</b> – “Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana. Ecologia”. La Clausola valutativa è inserita all’interno dell’art.30 del testo di legge, rubricato con la dizione di “Monitoraggio e valutazione”.</p>
<p><b>L.R. n.45 del 5 agosto 2003</b> – “Disciplina delle strade del vino, dell’olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità”. La Clausola valutativa è inserita all’interno dell’art. 8, rubricato con la dicitura di “Monitoraggio e valutazione”.</p>
<p><b>L.R. n.49 del 22 settembre 2003</b> – “Norme in materia di tasse automobilistiche regionali”. La Clausola valutativa è inserita nell’art.10 del testo di legge, rubricato con la dizione di “Relazione annuale”.</p>
<p><b>L.R. n.19 del 24 marzo 2004</b> – “Norme per la razionalizzazione e l’ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti”. La Clausola valutativa è inserita all’interno del testo di legge tramite l’approvazione dell’art. 22, rubricato con la dizione di “Informativa al Consiglio regionale”.</p>
<p><b>L.R. n.28 del 31 maggio 2004</b> – “Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e piercing”. La Clausola valutativa è inserita all’interno del testo di legge tramite l’art.16, rubricato con la dizione di “Clausola valutativa”.</p>
<p><b>L.R. n.29 del 31 maggio 2004</b> – “Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti”. La Clausola valutativa è inserita nel testo di legge tramite l’art. 9, rubricato con la dizione di “Clausola valutativa”.</p>
<p><b>L.R. n.43 del 3 agosto 2004</b> – “Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB “Istituto degli innocenti di Firenze”. La clausola valutativa è inserita all’interno dell’art.14, rubricato con la dizione di “Clausola valutativa”.</p>
<p><b>L.R. n.1 del 3 gennaio 2005</b> – “Norme per il governo del territorio”. La clausola valutativa è inserita all’interno dell’art.13 del testo di legge, rubricato con la dizione “Il monitoraggio degli effetti”.</p>
<p><b>L.R. n.7 del 3 gennaio 2005</b> – “Gestione delle riserve ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne. Ecologia”. La clausola valutativa è inserita all’interno dell’art. 23, denominato con la dizione di “Clausola valutativa”</p>
<p><b>L.R. n.66 del 7 dicembre 2005</b> – “Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell’acquacoltura”. La clausola valutativa è inserita nell’art. 23, “Monitoraggio e valutazione” del testo di legge</p>
<p><b>L.R. n.12 del 3 aprile 2006</b> – “Norme in materia di polizia comunale e provinciale”. L’articolo 27 è rubricato con la dizione di “Clausola valutativa”</p>
<p><b>L.R. n.35 del 25 luglio 2006</b> – “Istituzione del servizio civile regionale”. I quesiti valutativi sono inseriti all’interno del testo di legge con l’art.16, rubricato con la dizione di “Programmazione degli interventi di servizio civile”.</p>

Fonte: [www.capipe.org](http://www.capipe.org) e documentazione del settore Analisi della normazione

Il numero di leggi approvate nel periodo di riferimento è di quattordici.

Distinguendo i quattordici testi di legge selezionati per anno di approvazione, come riportato nella tabella 3.4, notiamo che nell'anno 2002 si è approvato un solo testo di legge contenente una clausola valutativa (L.R n.18), mentre nell'anno 2003 l'assemblea ne ha deliberate quattro (L.R n. 25, L.R. n. 30, L.R. n.45 e L.R. n.49), nell'anno 2004 altre quattro (L.R. n. 19, L.R. n. 28, L.R. n. 29 e L.R. n. 43), nell'anno 2005 tre (L.R. n. 1, L.R. n. 7 e L.R. n. 66) e nell'anno 2006 altre due (L.R. 12 e L.R. 35).

**Tab. 3.4**

Numero di leggi approvate, dalla VII e VIII legislatura, che contengono clausole valutative

Anno di approvazione	Numero di leggi approvate
2002	1
2003	4
2004	4
2005	3
2006	2
<b>TOTALE</b>	<b>14</b>

Fonte dati: Sito CAPIRe integrato con la documentazione recuperata dal Settore Analisi della Normazione

Per una corretta lettura dei dati contenuti nella tabella 3.4, occorre segnalare che i documenti approvati dall'anno 2002 fino a marzo 2005 sono stati deliberati dall'assemblea composta dai consiglieri della VII legislatura, mentre quelli successivi al 5 maggio 2005 sono stati discussi dai componenti della VIII legislatura. Per il periodo che va da fine marzo (fine della VII legislatura) al 5 maggio 2005 (insediamento VIII legislatura) l'assemblea uscente deliberava solo sulle questioni ordinarie, senza perciò poter approvare nuovi testi di legge.

All'interno della tabella 3.5 è evidenziato il numero dei testi di legge approvati dalla VII e dalla VIII legislatura: il numero di leggi deliberate nella precedente legislatura è stato di undici testi, mentre quelli approvati nel corso dell'attuale legislatura sono stati tre (LR. n. 66, L.R. n.3 e la L.R. n. 35).

**Tab. 3.5**

Numero delle leggi approvate dalla VII e dall'VIII legislatura che contengono clausole valutative

Numero legislatura	Numero di leggi approvate
VII	11
VIII	3
<b>TOTALE</b>	<b>14</b>

Fonte dati: Sito CAPIRe integrato con la documentazione del Settore Analisi della Normazione

(La VII ha cessato i lavori a marzo 2005, mentre la VIII legislatura si è insediata a maggio 2005)

La percentuale dei testi di legge che contengono una clausola valutativa in relazione con il totale delle leggi deliberate dalla VII legislatura (undici su centosettantanove) è di circa il 6,15%, mentre quelle della VIII legislatura risultano essere circa il 4,10% (tre su settantatre). Questa diminuzione percentuale dei testi di legge verificatasi nel corso della legislatura corrente risente del fatto che l'assemblea legislativa, una volta insediatasi, ha dovuto subito lavorare per la predisposizione e l'adozione dei regolamenti attuativi dello Statuto, necessari per renderlo materialmente operativo. Queste attività altamente strategiche hanno fortemente impegnato l'attività del Consiglio regionale della Toscana.

### **3.3 Analisi della tipologia delle leggi, contenenti una clausola valutativa, approvate dal Consiglio regionale della Toscana nella VII e VIII legislatura**

Distinguiamo i quattordici testi di legge selezionati per tipologia, secondo la suddivisione teorica fatta da Lowi (*American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, in World Politics – Vol.16, 1964*):

- **Politiche Regolative:** l'azione pubblica cerca di dettare norme autoritarie che influenzano il comportamento del destinatario
- **Politiche Distributive:** l'azione pubblica distribuisce risorse a casi specifici
- **Politiche Redistributive:** l'azione pubblica ridistribuisce risorse, sui prelievi effettuati, emanando criteri selettivi a determinate categorie e a specifiche classi di soggetti.
- **Politiche Costitutive:** l'azione pubblica interviene sull'assetto normativo che governa la produzione delle leggi e/o l'esercizio del potere.

Raggruppando i quattordici testi di legge precedentemente selezionati secondo la convenzione di Lowi, come riportato nella tabella 3.6, si evidenzia che dodici testi legislativi su quattordici sono riferibili alla tipologia Regolativa, due a quella Distributiva, mentre alcun testo di legge è riconducibile né alla tipologia Redistributiva né a quella Costitutiva.

**Tab. 3.6**

Tipologia dei quattordici testi di legge in base alla distinzione di Lowi

Tipologia (Lowi)	Numero di leggi
Regolative	12
Distributive	2
Redistributive	0
Costitutive	0
<b>TOTALE</b>	<b>14</b>

(Fonte dati: Sito CAPIRe integrato con la documentazione del Settore analisi della Normazione)

**Nella tabella 3.6 sono stati analizzati i testi di legge approvati dal Consiglio regionale della Toscana e contenenti una clausola valutativa, distinguendoli per tipologia sulla base della convenzione individuata da Lowi.**

Dalla lettura dei dati contenuti nella tabella 3.6 evidenziamo subito l'elevato numero di testi di legge identificati con la tipologia Regolativa (dodici casi su quattordici). Questo valore indica che il ruolo del Consiglio regionale rispetto alla Giunta è principalmente quello di definire la cornice di intervento del testo normativo, demandando all'organo esecutore l'effettiva realizzazione dell'intervento stesso. Nei Consigli regionali infatti, le leggi a contenuto esclusivamente o prevalentemente regolativo sono ormai prevalenti nella produzione legislativa, essendo spesso demandata ai regolamenti attuativi (di competenza della Giunta regionale) la specificazione in dettaglio delle procedure e, agli atti di programmazione (piani e programmi), la puntuale definizione degli interventi.

### ***Modalità di inserimento delle clausole valutative nei testi di legge***

Consideriamo adesso la modalità con cui le clausole valutative sono state inserite all'interno del testo di legge. La metodologia utilizzata per questa

analisi ha come campione i quattordici testi di legge precedentemente selezionati, e vuole verificare quante volte, all'interno del testo normativo, l'articolo che contiene la Clausola valutativa è stato rubricato con la dizione di "Clausola valutativa", quante volte con "Monitoraggio e valutazione" e in quanti altri casi è stata inserita un'altra dizione.

Come si può verificare dai dati contenuti nella tabella 3.7, il numero totale delle leggi approvate dal 2002 al 2006 che hanno rubricato un articolo con la dicitura "clausola valutativa" è di cinque, quelle che ne contengono uno etichettato con la dizione "Monitoraggio e valutazione" sono quattro, mentre il numero totale di testi legislativi che contengono un articolo rubricato in altro modo è cinque.

**Tab. 3.7**

Modalità di rubricazione dell'articolo di legge contenente la clausola valutativa nei testi di legge selezionati, distinto per anno di approvazione

Anno di approvazione	Rubricato con: <i>Clausola Valutativa</i>	Rubricato con: <i>Monitoraggio Valutazione</i>	Rubricato in altro modo
2002	0	0	1
2003	0	2	2
2004	3	0	1
2005	1	2	0
2006	1	0	1
<b>TOTALE</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

Fonte dati: Sito CAPIRe integrato con la documentazione del settore Analisi della Normazione

Nella tabella 3.7 è inserito il numero totale delle leggi approvate dal 2002 al 2006 che hanno rubricato un articolo con la dicitura "clausola valutativa", quelle che lo hanno etichettato con la dizione "Monitoraggio e valutazione" e quelle che contengono un articolo rubricato in altro modo.

E' interessante anche evidenziare il trend temporale del fenomeno rilevato. Sulla base delle informazioni contenute nella tabella 3.7 si evidenzia che fino al 2003 sono assenti i casi di articoli specificatamente rubricati con la dizione di "Clausola valutativa", mentre nell'anno 2004 diventa quasi una

modalità ordinaria, ed infine per gli anni 2005 e 2006 si rileva una più che diffusa tendenza a non rubricare l'articolo di legge con la specifica dizione di "Clausola valutativa", ma ad inserire i quesiti valutativi all'interno di commi di articoli più generici.

### **3.4 Analisi della tipologia dei quesiti valutativi formulati nei testi di legge contenenti una clausola valutativa**

Il metodo utilizzato per l'analisi della tipologia dei quesiti valutativi inseriti nei quattordici testi legislativi, prevede la verifica della presenza o dell'assenza all'interno del testo, dei seguenti requisiti:

- **periodicità:** annuale, semestrale, biennale ecc. o una sola volta
- **numero dei quesiti richiesti, distinguendoli sulla base di cosa indagano:** in questo caso si è cercato di raggruppare i quesiti per macro aree distinguendo tra quelli riferibili all'analisi del processo, all'analisi sui risultati (output) e quelli all'analisi dell'impatto (outcome).
- **modalità di presentazione dei risultati da parte della Giunta regionale all'assemblea consiliare:** relazione annuale, comunicazione etc.

La tabella 3.8 è stata costruita inserendo nelle righe l'elenco dei testi di legge che contengono una clausola valutativa, e nelle colonne il riepilogo dei requisiti (periodicità, numero dei quesiti distinti per tipologia e modalità di presentazione della relazione di ritorno) precedentemente definiti per la verifica.

Sulla base dei dati evidenziati nella tabella 3.8 si nota che il numero più alto dei quesiti inseriti riguarda informazioni inerenti l'analisi del processo di attuazione della politica: con trentotto quesiti su un totale di sessantasette (circa il 57%) rappresenta il valore maggiore. In ventinove casi su un totale di sessantasette (circa il 43%) è stato ritenuto utile inserire dei quesiti relativi all'analisi sui risultati prodotti (output) dalla policy nel breve periodo, mentre in nessun caso si è ritenuto utile verificare gli impatti (outcome) prodotti dalla politica sulla popolazione di riferimento nel medio-lungo periodo. Questo ultimo dato può essere spiegato dal fatto che, essendo la verifica degli outcome prodotti dalla policy una rilevazione molto complessa, in questa prima fase di attuazione delle disposizioni contenute nello Statuto regionale, si sia preferito soffermarsi su metodologie più facilmente rilevabili.

La legge che presenta il numero di quesiti valutativi più alto è la **L.R. n.35 del 25 luglio 2006** – *“Istituzione del servizio civile regionale”*. I quesiti valutativi sono inseriti all'interno del testo di legge con l'art.16, rubricato con la dizione di *“Programmazione degli interventi di servizio civile”*.

In questa legge i quesiti valutativi indagano soprattutto il processo di attuazione. Le risposte di ritorno richieste dal legislatore alla Giunta regionale, riguardano una relazione in cui siano evidenziati i seguenti punti:

- 1) il quadro conoscitivo sullo stato di attuazione del servizio civile
- 2) le priorità di intervento in ordine ai settori di svolgimento
- 3) gli obiettivi prefissati da perseguire e le tipologie di intervento
- 4) le modalità di raccordo con gli strumenti di programmazione regionale
- 5) gli indirizzi programmatici e gli obiettivi dell'attività di informazione e promozione
- 6) i criteri adottati per la rendicontazione

- 7) la stima delle risorse disponibili per il quinquennio
- 8) i criteri per l'esame e l'approvazione dei progetti
- 9) le modalità di erogazione dei benefici a vantaggio dei soggetti che svolgono il servizio civile
- 10) le modalità di erogazione delle agevolazioni a vantaggio dei soggetti che svolgono il servizio civile

La L.R. 35 del 2005 rappresenta un esempio classico di inserimento dei quesiti valutativi finalizzato alla verifica, da parte del Consiglio regionale nei confronti della Giunta regionale, del rispetto dell'indirizzo definito e di un controllo finalizzato alla verifica della coerenza del processo di attuazione con i principi che ne hanno ispirato l'intervento. In tale senso le richieste di informazioni indagano soprattutto il modo in cui il processo viene messo in atto: ad esempio se sono stati approvati i regolamenti da parte dei soggetti interessati oppure se sono state intraprese azioni impreviste.

Nell'elenco inserito all'interno della tabella 3.8, sono inclusi anche casi di testi di legge che contengono alcune richieste di informazioni più specifiche sul processo di attuazione della policy. In tal senso si segnalano:

- a) **L.R. 66 del 7 dicembre 2005** – *Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura*, in cui all'art. 23 è richiesto espressamente che la Giunta regionale presenti una relazione alla commissione consiliare indicando a) i tempi e le forme di azioni intraprese; b) la descrizione degli interventi realizzati; c) i criteri e le procedure adottati per il riconoscimento dei distretti di pesca e acquacoltura.
- b) **L.R. n.28 del 31 maggio 2004** – *“Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e piercing”*. La Clausola valutativa è inserita all'interno del

testo di legge tramite l'art.16, rubricato con la dizione di "*Clausola valutativa*". In questo si richiede, tra le altre cose, al punto b) all'art. 16 comma 2, il numero dei regolamenti comunali adottati nel periodo di riferimento.

- c) **L.R. n.12 del 3 aprile 2006** – "*Norme in materia di polizia comunale e provinciale*". L'art. 27 è rubricato con la dizione di "*Clausola valutativa*". Qui si richiede, tra le altre cose, al punto a) dell'art. 27 comma 1, il numero dei regolamenti approvati dagli enti interessati nel periodo di riferimento.

Nella tabella 3.8 non mancano esempi di testi legislativi in cui sono contenuti dei quesiti valutativi finalizzati ad una richiesta di informazioni sui risultati prodotti (output) dall'intervento. In tal senso si segnalano:

- a) **L.R 29 del 31 maggio 2004** – "*Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti*", in cui all'art. 9 è richiesto espressamente che la Giunta regionale comunichi alla commissione consiliare una relazione indicando a) il numero delle rinunce di affidamento registrate nel periodo; b) il numero dei nuovi forni crematori realizzati nel periodo di vigenza della legge.
- b) **L.R. n.49 del 22 settembre 2003** – "*Norme in materia di tasse automobilistiche regionali*". La Clausola valutativa è inserita nell'art.10 del testo di legge, rubricato con la dizione di "*Relazione annuale*" in cui si richiede, tra le altre cose, ai punti: b) l'ammontare delle tasse automobilistiche effettivamente riscosse in rapporto alle previsioni di bilancio; c) il numero di autoveicoli esentati; d) il numero dei beneficiari; e) il numero e l'ammontare delle sanzioni erogate.

Infine nello schema evidenziato nella tabella 3.8, mancano del tutto esempi di testi legislativi in cui sono contenuti dei quesiti valutativi finalizzati ad una richiesta di informazioni circa gli effetti (outcome) dell'intervento. Questo ultimo dato può essere spiegato dal fatto che, essendo la verifica degli outcome prodotti dalla policy una rilevazione molto complessa, in questa prima fase di attuazione delle disposizioni contenute nello Statuto regionale e di conoscenza dei nuovi strumenti di valutazione, si sia preferito soffermarsi su metodologie più facilmente rilevabili (sia in fase di inserimento dei quesiti valutativi che in fase di elaborazione delle risposte di ritorno).

**Tab. 3.8**

Elenco delle leggi approvate dal 2002 al 2006 contenenti clausole valutative. Dettaglio sulla modalità e periodicità della presentazione delle informazioni richieste e sul tipo di informazioni da fornire al legislatore

Legge	Periodicità della presentazione	Tipologia dei quesiti inseriti			Modalità di presentazione delle informazioni
		Analisi del:			
		<i>Processo</i>	<i>Output</i>	<i>Outcome</i>	
<b>Anno 2002</b>					
<i>LR. 18/02 art. 3</i>	<i>Annuale</i>	2	3		<i>Relazione</i>
<b>Anno 2003</b>					
<i>LR. 49/03 art.10</i>	<i>Annuale</i>	1	4		<i>Relazione</i>
<i>LR. 45/03 art. 8</i>	<i>Annuale</i>	0	3		<i>Relazione</i>
<i>LR. 30/03 art. 30</i>	<i>Annuale</i>	2	2		<i>Relazione</i>
<i>LR. 25/03 art. 3</i>	<i>Annuale</i>	2	2		<i>Relazione</i>
<b>Anno 2004</b>					
<i>LR. 43/04 art. 22</i>	<i>1 volta</i>	1	1		<i>Relazione</i>
<i>LR. 29/04 art. 9</i>	<i>1 volta</i>	1	2		<i>Comunicazione</i>
<i>LR. 28/04 art. 16</i>	<i>1 volta</i>	3	3		<i>Relazione</i>
<i>LR. 19/04 art. 22</i>	<i>1 volta</i>	3	3		<i>Relazione</i>
<b>Anno 2005</b>					
<i>LR. 66/05 art. 23</i>	<i>Annuale</i>	3	3		<i>Relazione</i>
<i>LR. 7/05 art. 23</i>	<i>Annuale</i>	4	2		<i>Relazione</i>
<i>LR. 1/05 art. 13</i>	<i>Biennale</i>	3	0		<i>Relazione</i>
<b>Anno 2006</b>					
<i>LR. 35/06 art. 16</i>	<i>Annuale</i>	10	1		<i>Relazione</i>
<i>LR. 12/06 art. 27</i>	<i>Annuale</i>	3	0		<i>Relazione</i>
<b>TOTALI</b>		<b>38</b>	<b>29</b>	<b>67</b>	

(Fonte dati: Sito CAPIRe integrato con la documentazione del Settore Analisi della Normazione)

La tabella 3.8 è stata costruita inserendo nelle righe l'elenco dei testi di legge che contengono una clausola valutativa, e nelle colonne il riepilogo dei requisiti (periodicità, numero dei quesiti distinti per tipologia e modalità di presentazione della relazione di ritorno) precedentemente definiti per la verifica.

### ***Modalità di presentazione delle informazioni all'assemblea legislativa***

Dall'analisi effettuata per verificare la modalità richiesta dal legislatore per la presentazione delle informazioni, come evidenziato nella colonna "modalità di presentazione delle informazioni" della tabella 3.8, la "relazione" è quella che si ripresenta più volte. In ben tredici casi su quattordici (circa 93%) il legislatore ha inserito nel testo di legge questa modalità, mentre in un solo caso ha espressamente inserito all'interno del testo di legge (LR. 29/04) la richiesta di fornire una più generica "comunicazione".

### ***Periodicità della comunicazione della relazione di ritorno***

Dall'analisi effettuata sul campione di leggi per la verifica della periodicità richiesta dal legislatore per le comunicazioni di ritorno, come evidenziato nella colonna "Periodicità di comunicazione" della tabella 3.8, notiamo che la periodicità richiesta all'organo esecutivo da parte dell'assemblea regionale, in nove casi su quattordici prevede una "presentazione annuale" (circa il 64%), mentre nei restanti quattro casi (circa il 29%) è richiesta una sola relazione e, in un solo caso, è stata prevista una relazione biennale (L.R. 1 del 2005).

Analizzando questi dati e suddividendo le leggi per singolo anno di approvazione, si evince che nell'anno 2004 non è presente nessuna legge che preveda una comunicazione periodica, mentre negli anni 2005 e soprattutto 2006 la prassi sembra invertirsi e la stragrande maggioranza dei testi legge prevede una periodicità annuale. Questo fatto dimostra un maggior interesse sul ruolo della valutazione del Consiglio regionale nei confronti dell'attuazione delle politiche da parte della Giunta regionale, ed un rinnovato rapporto interistituzionale tra le funzioni dell'assemblea legislativa e quelle della Giunta regionale.

### **3.5 Analisi sulle relazioni di ritorno pervenute alla struttura consiliare dal 2002 al 2006**

Per questa verifica è stata effettuata un'analisi sulle relazioni di ritorno, elaborate dall'esecutivo, sulla base dei quesiti valutativi di volta in volta inseriti all'interno dei testi di legge.

Per il recupero delle relazioni di ritorno presentate dalla Giunta al Consiglio regionale della Toscana negli anni dal 2002 al 2006, si è pensato di rivolgersi al Settore Analisi della Normazione (in particolare al titolare della posizione organizzativa a cui è affidata l'analisi ex-ante ed ex-post delle politiche pubbliche).

Dalla verifica effettuata sul campione selezionato, è risultato che in Consiglio regionale nel periodo dal 2002 al 2006, sono pervenute 22 relazioni di ritorno, e che questi documenti sono relativi a 14 atti normativi distinti (il numero delle relazioni pervenute è superiore al numero degli atti normativi perché alcune relazioni sono state ripresentate annualmente).

Questo dato meramente quantitativo non evidenzia affatto la caratteristica qualitativa delle relazioni di ritorno presentate dalla Giunta regionale. L'efficacia delle relazioni di ritorno presentate risente in modo notevole della qualità dei quesiti informativi inseriti all'interno del testo di legge: ad esempio quando all'interno del testo legislativo è richiesta una generica relazione, senza indicare indici qualitativi e quantitativi da fornire, i limiti sul suo successivo utilizzo per gli scopi informativi appaiono evidenti.

Nei casi in cui, all'interno della legge, siano stati inseriti quesiti più precisi, si nota un maggiore sforzo da parte dei redattori della relazione finalizzato ad ottemperare, almeno in modo formale, agli obblighi imposti dalla clausola.

Sulla base di quanto esposto finora, appare evidente che la vera chiave di successo per avere una relazione di ritorno ottimale per gli scopi informativi di cui l'assemblea ha bisogno, consiste nell'elaborare delle

clausole valutative sempre più puntuali, includendo in esse anche dei quesiti riferibili ad indici quantitativi e qualitativi utili a fornire le informazioni necessarie.

Per quanto riguarda il rispetto dei tempi previsti per la trasmissione delle relazioni di ritorno, si rileva che è stato quasi sempre osservato. Va considerato che non è sempre facile definire in modo tassativo i termini di presentazione, perché la realizzazione di certe relazioni dipende da dati che sono a loro volta legati ad altri eventi: ad esempio regolamenti attuativi, approvazione di piani e approvazione di programmi. E' però altrettanto vero che una scadenza occorre indicarla, perché lasciare all'esecutore la discrezionalità su quando fornire la relazione di ritorno, può non essere sempre positivo.

Per tutti questi motivi l'inserimento di un termine di presentazione non è mai un momento assolutamente banale; il legislatore deve considerare tutti i punti favorevoli e sfavorevoli che comporta l'indicazione di una scadenza, ed avere presente che, per i bisogni informativi a cui si vuol rispondere, è meglio avere una relazione completa e dettagliata piuttosto che una relazione incompleta ma inviata nei tempi previsti.

### **3.6 Analisi sulle note informative elaborate dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006**

Viene qui effettuata un'analisi sulle note informative elaborate dal 2002 al 2006 dal settore interno al Consiglio regionale, realizzate sulla base dei dati contenuti nelle relazioni di ritorno fornite dalla Giunta regionale e poi presentate alle Commissioni consiliari competenti per materia.

La documentazione per l'analisi è stata recuperata dal materiale inserito all'interno del sito di CAPIRe ([www.capire.org](http://www.capire.org)), dove sono pubblicate in ordine cronologico le note informative redatte dal Consiglio regionale della

Toscana fino ad oggi. Inoltre, per completare il quadro con le informazioni relative ai documenti già elaborati ma non ancora pubblicati sul sito, si è pensato di richiederle direttamente al Settore Analisi della normazione.

Integrando così i documenti di CAPIRe con quelli del Settore Analisi della normazione, è stato possibile recuperare tutte le note informative prodotte dal Consiglio regionale della Toscana dal 2002 al 2006.

Dall'analisi effettuata sul campione, come evidenziato nella tabella 3.9 dove sono state inserite per ogni nota informativa il dettaglio alla legge a cui fa riferimento ed il periodo di redazione, risulta che sono state redatte fino ad oggi sei note informative. Questi documenti riguardano nello specifico approfondimenti fatti in relazione a cinque distinti testi legislativi. Su di un testo legislativo (L.R. n.18 del 2002 sull'introduzione delle mense biologiche), si è ritenuto opportuno elaborare due distinte note informative, la prima nota è stata prodotta a luglio 2005 e la seconda ad aprile 2006.

Considerando che il numero delle leggi nelle quali sono inseriti i quesiti informativi riconducibili alla clausola valutativa è risultato essere di quattordici testi, sulla base dell'analisi delle note informative si rileva che in cinque casi (circa il 36%) si è ritenuto opportuno approfondire i contenuti delle relazioni di ritorno integrandole con delle note informative da presentare alla commissione competente, mentre per i restanti nove casi (circa il 64%), non si è ritenuto utile farlo.

**Tab. 3.9**

Note informative elaborate dal 2002 al 2006 dal Consiglio regionale della Toscana con dettaglio sulla legge di riferimento e sul periodo di elaborazione

Legge a cui si riferisce la nota	Periodo di elaborazione della Nota
L.R. 18/2002 – Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana	<i>Nota 1: Luglio 2005</i>
L.R. 25/2003 – Interventi a favore degli allevatori partecipanti all'attuazione del piano di sorveglianza sierologia e del paino vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (Blue Tongue)	<i>Nota 2 :Ottobre 2005</i>
L.R. 45/2003 – Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità	<i>Nota 3: Ottobre 2005</i>
L.R. 49/2003 – Norme in materia di tasse automobilistiche regionali	<i>Nota 4: Marzo 2006</i>
L.R. 30/2003 – Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana	<i>Nota 5: Marzo 2006</i>
L.R. 18/2002 – Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana	<i>Nota 6: Aprile 2006</i>

(Fonte dati: Sito CAPIRe [www.capire.org](http://www.capire.org) e documentazione del settore Analisi della normazione

**Nella tabella 3.9 sono state inserite, per ogni nota informative elaborata, il riferimento alla legge ed il periodo di redazione della nota. Questi documenti riguardano nello specifico approfondimenti fatti in relazione a cinque distinti testi legislativi. Su di un testo legislativo (L.R. n.18 del 2002 sull'introduzione delle mense biologiche) si è ritenuto opportuno elaborare due distinte note informative, la prima nota è stata prodotta a luglio 2005 e la seconda ad aprile 2006 (la nota n.1 e la nota n.6)**

Analizzando la documentazione del campione selezionato e cercando di individuare alcuni elementi comuni alle note finora elaborate, si evidenzia che tutte hanno una veste grafica particolare, corredata dall'inserimento di grafici, tabelle e didascalie, finalizzate ad una migliore comprensione e lettura del fenomeno che si vuole rappresentare.

Per ciò che riguarda lo schema adottato nella redazione delle note si evidenzia che, per quanto possibile, è sempre lo stesso. In particolare nella

prima pagina sono contenute, oltre alla testata, anche una breve descrizione dei contenuti del documento e la descrizione sintetica della politica attivata. Anche la lunghezza, per lo scopo informativo a cui esse vogliono rispondere, rappresenta un elemento importante. Infatti, dall'esperienza fatta in Consiglio regionale della Toscana, si è deciso di non superare le otto pagine di documento, redigendo tutte le note informative con un numero di pagine compreso tra un minimo di cinque ed un massimo di otto. Per quanto riguarda un'analisi sui contenuti specifici delle note rileviamo che, anche se ogni nota redatta rappresenta un caso a sè, in tutti i documenti fin qui elaborati, si è cercato di integrare i dati forniti dalla Giunta regionale con la sintesi di un'analisi mirata fatta dai tecnici del Settore Analisi della normazione. Dall'incrocio effettuato sulle note finora elaborate evidenziamo le metodologie comuni a tutti i documenti analizzati, individuando tre caratteristiche specifiche.

Un primo elemento comune è dato dall'illustrazione della ratio della politica analizzata. Con essa si cerca di definire in maniera operativa gli obiettivi che la legge intende perseguire e si evidenziano gli strumenti che essa pone in campo per il loro raggiungimento.

Un secondo elemento che si riscontra in tutte le note è rappresentato dall'analisi del processo di attuazione: in alcuni casi questo studio si è limitato alla semplice elencazione dei provvedimenti attuativi adottati e dalla relativa tempistica, in altri casi si è entrati più nel merito considerando, dove possibile, anche i problemi operativi incontrati durante l'attuazione della politica. A tale proposito è utile segnalare il caso della L.R. 30/2003 (che disciplina sugli agriturismi), dove si analizzano anche i motivi della ritardata adozione del regolamento attuativo, mentre nel caso della L.R. 18/2002 (che regola sulle mense biologiche) si evidenziano le criticità rilevate relative alla procedura di presentazione dei progetti ed ai tempi lunghi che si sono resi necessari per provvedere

all'erogazione dei contributi ai beneficiari. Ancora, nel caso della L.R. 25/2003 che regolamenta gli aiuti agli allevatori per l'emergenza "Blue Togue", sono state presentate ed analizzate le considerazioni espresse dalle associazioni di categoria degli allevatori, ritenendo utile porre all'attenzione del legislatore il punto di vista dei beneficiari.

Un terzo elemento comune a tutte le note redatte, è quello che prevede di inserire in modo ben evidenziato all'interno del documento, l'articolo completo del testo legislativo che contiene la clausola valutativa, allo scopo di rendere subito chiaro al lettore quelle che erano le domande valutative pensate dal legislatore al momento dell'adozione del testo legislativo.

Per quanto riguarda l'analisi del flusso operativo generato per fornire le informazioni al Consiglio regionale della Toscana, si segnala che finora ogni nota informativa prodotta è stata trasmessa formalmente ai Presidenti delle Commissioni consiliari (nella legislatura precedente allo scopo di diffondere questa cultura operativa ogni nota veniva indirizzata a tutti i consiglieri) ed ai dirigenti delle strutture di assistenza generale della commissione. Una volta completate, esse vengono pubblicate sulla sezione dedicata alla legislazione della Toscana presente sul sito di CAPIRe ([www.capire.org](http://www.capire.org)) e inviate per conoscenza agli uffici della Giunta regionale che hanno elaborato la relazione di ritorno alla base della nota informativa.

Un dato interessante da introdurre, che sarà oggetto di approfondimento nel prossimo capitolo, riguarda i risultati prodotti dalle note informative in termini di stimolo del dibattito consiliare: ad oggi i tecnici della struttura addetta alla redazione delle note informative, non risultano essere a conoscenza di casi in cui alla presentazione della nota informativa sia susseguito uno specifico dibattito consiliare sugli elementi conoscitivi in essa illustrati.

## Capitolo 4

### Intervista ai Capigruppo e ai Presidenti delle Commissioni permanenti dell'VIII legislatura del Consiglio regionale della Toscana

#### 4.1 Metodologia utilizzata per l'intervista

##### *Selezione del gruppo di attori privilegiati da sottoporre all'intervista*

Al fine di integrare il lavoro svolto con elementi fattuali, dopo l'attività di ricerca sulla legislazione prodotta dal Consiglio regionale dal 2002 al 2006, sulle relazioni di ritorno ricevute e sulle note informative elaborate, la metodologia utilizzata per questa tesi prevede un'intervista da sottoporre ad un gruppo selezionato di attori privilegiati.

Per la selezione del campione è stato pensato di rivolgersi ad ogni Capogruppo e ad ogni Presidente di commissione permanente, presente in Consiglio regionale della Toscana nella VIII legislatura. In base all'assetto interno dei gruppi politici e delle commissioni consiliari a fine marzo 2007, come evidenziato nella tabella 4.1, il numero degli interlocutori privilegiati selezionati è stato di diciassette consiglieri: dieci Capigruppo e sette Presidenti di commissioni.

Tab. 4.1

Elenco dei gruppi politici e commissioni permanenti in Consiglio regionale a fine marzo 2007

Gruppo Consiliare	Commissione permanente
Alleanza Nazionale	Prima Comm. Affari Istituzionali
Democratici di Sinistra	Seconda Comm. Agricoltura
Forza Italia	Terza Comm. Att. Produttive
La Margherita	Quarta Comm. Sanità
Misto	Quinta Comm. Att. Culturali e turismo
Partito dei Comunisti Italiani	Sesta Comm. Territorio e Ambiente
Rifondazione Comunista	Commissione controllo
Socialisti Democratici Italiani	
Unione dei Democratici Cristiani	
Verdi	

Per l'intervista sono stati contattati dieci Capigruppo e sette Presidenti di commissione permanente

### ***Metodologia adottata per la definizione delle domande***

L'intervista si avvale di una batteria di domande semistrutturate. Per arrivare alla definizione finale dei quesiti siamo partiti dall'individuazione di tre aree conoscitive su cui abbiamo ritenuto opportuno fare un'indagine più accurata:

- 1) Area1: conoscenza dello strumento delle Clausole valutative
- 2) Area2: utilizzo fatto nella produzione legislativa
- 3) Area3: percezione dell'utilità prodotta dall'utilizzo dello strumento

Le domande afferenti all'area della conoscenza (Area1 - vedi tabella 4.2), indagano sulla consapevolezza che i consiglieri hanno del nuovo strumento di valutazione, evidenziando quanti intervistati ne sono a conoscenza e quanti invece non lo sono. Le domande inserite nell'area relativa all'utilizzo finora fatto nella produzione legislativa (Area2 - vedi tabella 4.2), pongono in evidenza l'effettivo utilizzo dello strumento da parte degli intervistati, cercando di individuare quanti consiglieri lo hanno già utilizzato, in che misura e quanti invece non lo hanno utilizzato. Infine, i quesiti inseriti all'interno dell'area relativa alla percezione dell'utilità derivata dall'utilizzo di tale strumento (Area3 - vedi tabella 4.2), analizzano le opinioni degli attori privilegiati circa la qualità dei risultati prodotti dalle clausole sulla legislazione regionale. Quest'ultima area, come indicato nel paragrafo 4.5, per il contenuto delle risposte rilevate nelle interviste, è stata successivamente suddivisa in tre sottogruppi, distinguendo tra: Utilità potenziale, Utilità effettivamente percepita e Utilità futura.

Lo schema proposto per l'intervista, come si vede dalla tabella 4.2, prevede come prima domanda la seguente: *“Lei sa cosa sono le clausole valutative?- Domanda D1”*. Questo quesito, inserito nell'area della

conoscenza, rappresenta una domanda focale dal cui risultato dipendono le successive domande; infatti se dalla risposta si rileva che l'intervistato conosce le clausole valutative, l'intervista proseguirà domandandogli quali testi legislativi si ricorda (Domanda D2), se ritiene i risultati della valutazione conseguenti alle clausole valutative utili per l'attività di indirizzo dell'assemblea (Domanda D4), se nella sua esperienza ha mai (Domanda D5) e se in futuro ritiene di farlo o riproporlo (Domanda D7).

Se invece dalla risposta al quesito: *“Lei sa cosa sono le clausole valutative? – Domanda D1”* risultasse che l'intervistato non conosce lo strumento, l'intervista proseguirà con una domanda che rileva l'opinione del consigliere sul ruolo e l'importanza della valutazione in Consiglio regionale (Domanda D8 e D9).

Nella tabella 4.2 è inserita un'apposita colonna che evidenzia l'area a cui si riferisce la domanda denominata “Area conoscitiva” ed una colonna denominata “Domande vincolate alla risposta di altre domande”. I quesiti che hanno valorizzato quest'ultima colonna non sono stati formulati a tutto il campione, ma solamente a coloro che, alla domanda indicata nella colonna “Domande vincolate alla risposta di altre domande”, hanno risposto come indicato nella tabella in oggetto. Ad esempio la domanda: *“Ritiene sia stato utile inserire le clausole valutative in queste leggi? - Domanda D3”*, prevede che alla domanda: *“Di quali leggi approvate durante la VIII legislatura si ricorda? Domanda D2”*, l'intervistato si sia ricordato di almeno un testo legislativo.

Una volta selezionato il campione per l'intervista ed individuato lo schema da seguire, dopo aver informato il Presidente del Consiglio ed il Segretario Generale della struttura, sono state preparate le diciassette lettere indirizzate a tutti i consiglieri selezionati, per richiederne la disponibilità.

**Tabella 4.2**  
**Schema delle domande proposte per l'intervista al gruppo di consiglieri**

Cod	Domanda	Area conoscitiva	Domanda vincolata alla risposta di altre domande
D1	Lei sa cosa sono le Clausole valutative?	Area 1	
<b>SE RISPOSTA D1=SI</b>			
D2	Di quali leggi approvate nel corso dell'attuale legislatura contenenti Clausole valutative si ricorda ?	Area1	
D3	Ritiene che sia stato opportuno inserire la clausola valutativa in queste leggi? Perché?	Area3	Se alla risposta D2 è stata elencata almeno una legge
D4	Secondo lei i risultati della valutazione conseguenti le clausole sono stati utili per l'attività di indirizzo e controllo dell'assemblea? Perché?	Area3	
D5	Lei ha mai proposto l'inserimento di una Clausola valutativa nel testo di legge?	Area2	
D6	Si ritiene soddisfatto di come sono stati formulati i quesiti valutativi all'interno della Clausola e delle risposte ricevute? Perché?	Area2	Se D5=Si
D7	Ritiene che in futuro Lei ne chieda l'inserimento? Perché?	Area2	Se D6=No
<b>SE RISPOSTA D1=NO</b>			
D8	Che livello di importanza ha la funzione di valutazione delle leggi per l'attività dell'assemblea legislativa?	Importanza	D1=No
D9	Secondo Lei quali aspetti di una legge è utile valutare?	Importanza	D8=Si
D10	Secondo Lei qual è la funzione centrale alla vita dell'assemblea legislativa?	Importanza	D8=No
D11	Quali strumenti ritiene siano più utili per raggiungere lo scopo proposto?	Importanza	

**Le interviste sono state effettuate ai Capogruppo ed ai Presidenti delle commissioni permanenti presenti in Consiglio regionale della Toscana a fine marzo 2007**

**In base alla risposta alla prima domanda sono possibili due scenari:**

**\*Percorso "A" vincolato alla conoscenza delle clausole valutative (D1=SI) si avvale delle domande da D1 a D7**

**\*Percorso "B" vincolato alla non conoscenza delle clausole valutative (D1=NO) si avvale delle domande da D8 a D11**

## **4.2 I risultati dell'intervista: il numero di consiglieri intervistati**

Le lettere di presentazione sono state tutte inviate agli interessati il giorno 05 aprile 2007, mentre le interviste sono state effettuate fino al 17 maggio 2007. In tale data dei diciassette interlocutori possibili quattordici hanno effettuato l'intervista (circa il 82,35%), mentre alla data di chiusura dell'intervista non è stato possibile intervistare questi tre consiglieri: il Capogruppo dei Socialisti democratici Italiani, il Presidente della II commissione agricoltura ed il Presidente della VI Territorio e ambiente. Come evidenziato nella tabella 4.3, dei quattordici consiglieri intervistati, in nove casi si tratta di Capigruppo (essendo dieci i capigruppo selezionati, il 90% dei Capigruppo ha effettuato l'intervista), mentre nei restanti cinque si tratta di Presidenti di commissioni (essendo sette il totale dei Presidenti di commissione selezionati nel campione, circa il 71,43% ha effettuato l'intervista).

**Tabella 4.3**  
**Interviste effettuate per la tesi**

<b>Numero di intervistati</b>	<b>Percentuale di intervistati sul campione</b>
14 su 17	82,35%

**Dei quattordici intervistati, nove sono Capigruppo e cinque sono Presidenti di commissione.**

**La percentuale di Capogruppo intervistati è il 90%, mentre quella dei Presidenti di commissione è del 71,43%.**

**Al momento della chiusura dell'intervista avvenuta in data 17 maggio 2007, non è stato possibile intervistare i seguenti consiglieri:**

**il Capogruppo dei Socialisti democratici Italiani, il Presidente della II comm. Agricoltura ed il Presidente della VI commissione Territorio ed Ambiente.**

### **4.3 Analisi delle risposte ai quesiti dell'Area 1: Conoscenza dello strumento delle Clausole valutative**

All'interno dello schema di intervista proposto sono state inserite due domande afferenti all'area 1 relativa alla conoscenza dello strumento delle clausole valutative:

1. *“Lei conosce le clausole valutative?”*. (Domanda - D1)
2. *“Di quali legge approvate nel corso dell'attuale legislatura si ricorda?”*. (Domanda – D2)

Queste domande rilevano se gli interlocutori sono a conoscenza dello strumento delle clausole valutative previsto dall'art. 45 dell'attuale Statuto Regionale (che ne prevede appunto l'utilizzo) e se, in base all'esperienza finora maturata, si ricordano di qualche testo di legge contenente una clausola approvato dall'assemblea legislativa regionale.

Come si vede dallo schema dell'intervista (inserito nella tabella 4.2), ogni conversazione effettuata inizia sempre con la stessa domanda:

*“Lei conosce le clausole valutative?”*. (Domanda - D1)

Questa domanda è stata pensata per valutare il grado di conoscenza dello strumento delle clausole valutative da parte dei consiglieri, e rappresenta nello schema proposto uno snodo cruciale; come vediamo dalla tabella 4.2, le domande successive dipendono direttamente dalla risposta effettuata in questo quesito.

Dall'analisi sulle risposte avute dagli intervistati a questa domanda, si rileva che tutti i quattordici consiglieri, chi in modo diretto (rispondendo

espressamente di SI), chi partendo da un discorso più ampio incentrato sull'utilità delle clausole valutative e/o sull'importanza dell'art. 45 dello Statuto, oppure segnalando alcuni testi legislativi approvati dall'assemblea regionale, conoscono questo strumento valutativo. A tale proposito riportiamo alcuni stralci di risposte ottenute alla domanda:

***Intervista 1***

*“Assolutamente sì. Noi dovremmo sviluppare questa parte molto di più.....”*

***Intervista 2***

*“Le conosco perché le ho volute. .... lo ritengo uno strumento utile, sono stato il primo ad inserirle in una legge sulle mense biologiche e da allora le abbiamo sempre inserite quando possibile..”*

***Intervista 9***

*“...certo che le conosco io ero membro della Commissione Statuto...”*

***Intervista 7***

*“...Mi ricordo con una certa precisione soprattutto della clausola inserita nella legge sulla polizia municipale e sul servizio civile...”*

Il dato rilevato, che evidenzia la conoscenza dello strumento delle clausole valutative dei quattordici intervistati, è influenzato dal fatto che i consiglieri erano già presenti in Consiglio regionale anche nella legislatura precedente (VII legislatura), spesso già in qualità di Capogruppo o di Presidenti di commissioni. Durante la precedente legislatura, per arrivare all'approvazione del nuovo Statuto regionale, si sono susseguiti una serie di incontri sul tema della valutazione delle politiche pubbliche, ed in particolare sullo strumento delle clausole valutative.

Come evidenziato nella tabella 4.2 la seconda domanda da effettuare, qualora gli intervistati si fossero dimostrati essere a conoscenza dello

strumento delle clausole valutative, è la seguente, (prevista del percorso “A” - tabella 4.2):

*“Di quali leggi approvate nel corso dell’attuale legislatura si ricorda?”*  
(Domanda – D2)

Questo quesito, sempre inserito nella stessa area cognitiva della domanda precedente, cerca di evidenziare il grado di conoscenza dello strumento da parte degli intervistati verificando se si ricordano di alcuni testi di leggi contenenti una clausola valutativa (perché ne hanno discusso in aula oppure perché ne hanno proposto l’inserimento).

Dall’analisi effettuata sulle risposte degli intervistati al quesito, come riepilogato nella tabella 4.4, evidenziamo che, in alcuni casi, la risposta veniva già detta ampliando il concetto espresso nel quesito precedente (*“Lei sa cosa sono le clausole valutative?”*), mentre in altri si è reso necessario effettuare la domanda per ottenere una risposta.

La metodologia di analisi utilizzata per questa domanda non può trascurare che alcuni consiglieri presenti anche nella precedente legislatura, hanno fornito un elenco contenente delle leggi approvate durante la VII legislatura e non nella VIII legislatura, come invece espressamente richiesto nel testo della domanda. Per uniformare l’analisi e, considerando che l’oggetto di indagine di questa tesi prevede una ricerca documentale eseguita sui testi di legge approvati dal Consiglio nel periodo dal 2002 al 2006, si è deciso di non dover fare questa distinzione e di prendere in considerazione sia i testi legislativi approvati nella VII sia quelli deliberati nella VIII legislatura.

Sulla base di questa convenzione, dall’analisi effettuata sulle risposte alla domanda: *“Di quali leggi approvate nel corso dell’attuale legislatura si ricorda?”* (Domanda – D2)”, rileviamo che otto consiglieri su quattordici intervistati ricordano almeno un testo di legge; tra questi un consigliere ha effettuato un elenco di ben quattro testi legislativi ed infine, che il testo

di legge che ricorre più spesso negli elenchi forniti dai consiglieri (in tre casi su otto) è la **L.R. n.1 del 3 gennaio 2005** – “*Norme per il governo del territorio*”.

A tale proposito riportiamo un breve stralcio di alcune interviste:

***Intervista 2***

*“...Quella sulle mense biologiche e poi mi ricordo di una legge che riguardava un testo su un programma di finanziamento ai GAL ai, diciamo questi gruppi di azione locali che si occupano di azione legate alle iniziative della montagna, che riguardano, diciamo interventi legati all’agricoltura e alla promozione dell’agricoltura in montagna, poi sul Pit e sulle strade del vino...”*

***Intervista 3***

*“...Io le posso citare un esempio di un provvedimento importante che prossimamente andrà in Consiglio Regionale, relativo al Piano regione per la cultura e la promozione della pace, c’è stata una Clausola valutativa...che ha fatto ripensare il provvedimento all’assessore...”*

***Intervista 7***

*“...mi ricordo con una certa precisione soprattutto della clausola inserita nella legge sulla polizia municipale e sul servizio civile, le altre onestamente non le ricordo. Ci sono talmente tante testi legislativi che è impensabile che uno si possa ricordare con precisione tutta la normativa...”*

***Intervista 8***

*“...Io per la verità conosco un solo caso di applicazione nei mesi scorsi prima della fine della legislatura di questo tipo di controllo, se non vado errato era sulla legge sul piano di indirizzo del territorio...”*

Nei sei casi in cui l’intervistato non ha ricordato nessun testo di legge, come evidenziato tabella 4.4, è interessante notare che in cinque di essi si tratta di Capigruppo. Il dato risulta interessante perchè in alcune interviste, in modo più o meno diretto, si è fatto accenno alla considerazione che l’attività del Capogruppo è particolare rispetto a quella dei Presidenti di

commissione, risultando in effetti più di natura politica che tecnica. A tale proposito riportiamo quanto segue:

**Intervista 9**

*“...Confesso che il mio ruolo di capogruppo mi porta ad occuparmi più di questioni politiche, io frequento poco l’attività della commissione...”*

**Intervista 1**

*“No. Il mio ruolo è più politico che tecnico.”*

Nella tabella 4.4, sono riepilogate in modo sintetico tutte le risposte dei consiglieri intervistati ai quesiti appartenenti all’area conoscitiva che indaga sulla conoscenza delle clausole valutative.

**Tabella 4.4**

**Riepilogo delle risposte ai quesiti inseriti nell’Area conoscitiva 1 sulla conoscenza dello strumento delle clausole valutative**

<b>Consiglieri che conoscono le clausole valutative (Domanda D1)</b>	<b>Consiglieri che non conoscono le clausole valutative (Domanda D1)</b>	<b>Consiglieri che non si ricordano di nessun testo di legge che contenesse clausole valutative (Domanda D2)</b>	<b>Consiglieri che hanno formulato un elenco di almeno una legge contenente una clausola valutativa (Domanda D2)</b>
14 su 14	0 su 14	6 su 14	8 su 14

**Domanda D1: “Lei conosce le clausole valutative?”**

\* Tutti e quattordici gli intervistati le conoscono

**Domanda D2: “Di quali legge approvate nel corso VII e VIII legislatura che contengono delle clausole si ricorda?”**

\* In sei casi su quattordici è stato fornito un elenco in cui l’intervistato non ha ricordato alcun testo di legge.

\* Di questi in cinque casi sono Capigruppo.

\* In otto casi su quattordici è stato fornito un elenco di almeno un testo di legge.

\* Il testo di legge che ricorre più frequentemente è la l.r. n1/05.

\* L’elenco con il numero maggiore di testi di legge fornito è di quattro.

\* Quattro Presidenti di commissioni su cinque intervistati si ricordano di almeno un testo legislativo.

#### **4.4 Analisi delle risposte ai quesiti dell'Area 2: utilizzo dello strumento delle clausole valutative fatto finora nella produzione legislativa regionale**

All'interno dello schema di intervista proposto sono state inserite tre domande afferenti all'area 2 sull'utilizzo finora fatto dello strumento delle clausole valutative nella produzione legislativa regionale:

1. *“Lei ha mai proposto l’inserimento di una clausola valutativa all’interno di un testo di legge?” (Domanda – D5)*
2. *“Si ritiene soddisfatto di come sono stati formulati i quesiti e delle risposte ricevute?” (Domanda D6)*
3. *“Ritiene che in futuro Lei ne proponga l’inserimento?” ( D7)*

Con il primo quesito (Domanda D5) si evidenzia l'utilizzo fatto dello strumento da parte dei diretti interessati verificando se gli interlocutori, nel corso della loro esperienza consiliare, hanno proposto l'inserimento di una clausola valutativa all'interno di un testo di legge. La seconda domanda (Quesito D6), come si vede nella tabella 4.2, è una domanda vincolata alla risposta al quesito precedente ed è stata formulata solamente là dove rilevato che l'intervistato in passato ha già proposto l'inserimento di almeno una clausola valutativa in un testo legislativo. Infine con l'ultima domanda (D7), che come si vede dalla tabella 4.2 non essendo una domanda vincolata è stata formulata a tutti gli intervistati, si verifica la disponibilità dell'interessato al futuro utilizzo di tale strumento, domandandogli se prossimamente ritiene probabile proporre l'inserimento di una clausola valutativa in un testo legislativo.

### ***Analisi sull'utilizzo finora fatto dai consiglieri***

La sequenza temporale prevista dallo schema di intervista prevede la seguente domanda. Questo quesito non essendo vincolato a nessun'altra risposta è stato proposto a tutto il campione.

*“Lei ha mai proposto l’inserimento di una clausola valutativa all’interno di un testo di legge?”. (Domanda – D5)*

Dall’analisi effettuata sulle risposte, come evidenziato nella tabella 4.5, ricaviamo che sette consiglieri su quattordici intervistati hanno proposto in passato l’inserimento di almeno una clausola valutativa all’interno di un testo di legge. Questo valore risulta più interessante se si evidenzia che, di questi sette consiglieri, in quattro casi si tratta di Presidenti di commissioni (in totale i Presidenti di commissione intervistati sono cinque e i Capigruppo nove). La lettura di questo dato sottolinea ancora una volta che il lavoro di preparazione e di discussione per arrivare all’inserimento di una clausola valutativa in un testo di legge viene fatto soprattutto in commissione consiliare, dove il Presidente svolge un ruolo più tecnico rispetto a quello più politico del Capogruppo. A tale proposito riportiamo uno stralcio di intervista fatta ad un Capogruppo di maggioranza e ad uno di opposizione:

#### ***Intervista 1***

*“...Il mio ruolo è più politico che tecnico, sono quasi un coordinatore ecco, dovresti sentire le commissioni per questo...”*

#### ***Intervista 6***

*“No, essendo all’opposizione noi non abbiamo mai fatto questo. Perché chiaramente incidi fortemente su una legge e dovrebbe essere fatto da chi la propone e da chi l’approva. Noi non l’abbiamo mai fatto.”*

Come evidenziato nella tabella 4.2, la domanda successiva: *“Si ritiene soddisfatto di come sono stati formulati i quesiti e delle risposte ricevute?” (Domanda D6)*, è una domanda vincolata alla risposta precedente. La funzione del quesito è evidenziare se i diretti interessati sono rimasti soddisfatti di come i quesiti valutativi da loro proposti sono stati formulati nella versione finale del testo di legge e se ritengono sufficienti le risposte di ritorno ottenute. Per questo motivo la domanda seguente è stata formulata soltanto ai sette consiglieri che hanno già proposto l’inserimento di una clausola valutativa:

*“Si ritiene soddisfatto di come sono stati formulati i quesiti e delle risposte ricevute?” (Domanda D6).*

Dalle risposte avute a questo interrogativo, come indicato alla fine del paragrafo nella tabella riepilogativa 4.5, si evidenzia che in cinque casi su sette si ritiene di aver fatto, dal punto di vista tecnico normativo, un buon lavoro. Approfondendo il contenuto delle risposte riscontriamo un dato interessante: in alcuni casi viene evidenziato che indubbiamente è importante la formulazione delle domande fatta dal legislatore, ma è fondamentale il modo con cui la Giunta effettua le risposte perché, alcune volte, sono fatte in modo troppo burocratico. Infine, un Capogruppo della minoranza ha dichiarato di non essere soddisfatto di come sono stati formulati i quesiti perché, le domande valutative così come lui le aveva proposte, non sono mai state inserite nel testo di legge definitivo da parte della maggioranza. A riguardo riportiamo alcuni stralci dalle interviste effettuate:

#### **Intervista 2**

*“...Così come è stata fatta, quello che la clausola mi dice non è efficace perché è applicato in forma burocratica e quindi non è adeguata. La clausola per come io l’ho pensata deve essere uno strumento che si dota di strumenti statistici e che quindi ha la statistica in mano in continuazione e continuamente ne vede l’applicazione; ma l’efficacia la si deve vedere sul territorio. La clausola valutativa anziché riempirmi di carte mi dovrebbe dire: la legge non è entrata in funzione o entrata in funzione e ferma al regolamento. Elementi di chiarezza sobri, non eccessivi come i documenti che mi vengono dati. Non servono a niente. Mi deve dire in sostanza: se è inadempiente la struttura burocratica della Regione, per cui se la legge non ha avuto i regolamenti applicati come avviene per moltissime leggi della Regione...”*

#### **Intervista 4**

*“...è il vecchio detto popolano: fatta la legge trovato l’inganno. Tuttavia quando ci impegniamo a scrivere cose mirate troviamo qualche risultato. Quindi io sono estremamente favorevole a questo strumento.”*

#### **Intervista 5**

*“...Io dico che tra la teoria e la pratica c’è una bella differenza. Nel senso che dal punto di vista normativo e legislativo ci sono tutta una serie di indicazioni che vanno a toccare e poter dare anche a chi come noi lavora in questa cosa, la possibilità di valutare il tipo di intervento. Se è stato fatto, se è stato fatto bene, se sono state prescritte certe regole, per cui, a livello normativo c’è già un buon lavoro. Mentre sulla valutazione e sulla conoscenza di come è stato fatto il risultato, diciamo, a cui aspiravamo, atteso ecco, c’è differenza. Perché purtroppo ci sono carenze di organici, problemi così detti burocratici che ci portano a ridiscutere certe cose senza avere la conoscenza se è stato fatto come avevo previsto o meno. Ecco, voglio portare solo un esempio per farla breve. Quando si parla di territorio, di cave, ci sono tutto una serie di punti che prevedono che le cave una volta attivate devono essere ripristinate e quindi c’è un controllo una sorveglianza e quindi la garanzia che siano ripristinate in un certo modo. Purtroppo non ci sono né i mezzi né le condizioni per vederlo, per cui gli uffici finora non l’hanno controllato. Noi che quando giriamo sul territorio si vede che non è stato ripristinato come previsto dalla legge e qui entri in un circolo vizioso per cui rispetto agli obiettivi fissati non hai una risposta...”*

### *Analisi sull'utilizzo futuro dello strumento da parte dei consiglieri*

Per completare la ricerca su questa area conoscitiva è stato proposto ad ogni intervistato un quesito in cui si evidenzia, a prescindere dall'utilizzo fatto finora dello strumento, se in futuro ritiene probabile proporre l'inserimento di una clausola valutativa in un testo di legge. La domanda specifica, come si vede dalla tabella 4.2, non è vincolata a nessun'altra risposta precedente e quindi è stata formulata a tutti i quattordici consiglieri. Il testo del quesito è il seguente:

*“Ritiene che in futuro Lei ne proponga l'inserimento?” (Domanda D7)*

Sulla base delle risposte ottenute a questo quesito, come riportato nella tabella 4.5, si rileva che tredici intervistati su quattordici ritengono molto probabile in futuro utilizzarle. Di questi tredici consiglieri, sei sono quelli che finora non lo hanno mai fatto. Il motivo per il quale i sei intervistati non hanno ancora proposto l'inserimento di una clausola valutativa in un testo di legge va ricercato nel fatto che ritengono di non averne ancora mai avuto l'occasione. L'unico caso si è scartata l'ipotesi di proporre in futuro l'inserimento di una clausola, riguarda un consigliere di minoranza che, essendo all'opposizione, ritiene altamente improbabile che qualsiasi quesito possa proporre sarebbe accolto dalla maggioranza.

Un dato interessante da sottolineare è che, tra i tredici intervistati che ritengono in futuro di proporre l'inserimento di una clausola valutativa, sono inclusi tutti e sette i consiglieri che in passato lo hanno già fatto. Questo dato rileva che la loro esperienza passata non è stata negativa. A riguardo riportiamo i seguenti stralci:

### **Intervista 9**

*“Si credo di sì. Ma al momento non so a cosa serva. Io vedo che il ruolo del Consiglio regionale è sempre più ridotto a poca cosa, vedo sempre più una crisi delle assemblee legislative che la scelta Presidenzialista tende a svuotare di contenuti reali...”*

### **Intervista 2**

*“... Secondo la mia volontà sì. Dipende se i funzionari mi aiutano ad inserirle, perché uno che fa politica le propone, poi materialmente chi segue la vicenda deve insistere. Però anche questa intervista sarà uno strumento per andare avanti...”*

### **Intervista 8**

*“Sì, potrebbe essere molto importante. Penso anche per esempio a qualche testo di legge molto significativo, per esempio sulla normativa urbanistica e sanitaria, questo potrebbe essere molto utile.”*

Di seguito riportiamo uno stralcio tratto dall'intervista fatta all'unico consigliere che non ritiene probabile in futuro di utilizzare lo strumento delle Clausole valutative:

### **Intervista 6**

*“No. Come le ho già detto noi non abbiamo la possibilità di incidere profondamente sulla legge..”*

Come già proposto per l'area conoscitiva precedente, concludiamo questa con la costruzione della tabella 4.5. in cui sono riepilogate le risposte dell'area conoscitiva 2 relativa all'utilizzo finora fatto dai consiglieri dello strumento delle clausole valutative nella produzione legislativa regionale.

**Tabella 4.5**

**Riepilogo delle risposte alle domande appartenenti all'Area conoscitiva 2 sull'utilizzo fatto dagli intervistati dello strumento delle clausole valutative**

Consiglieri che hanno proposto l'inserimento di una clausola valutativa (Domanda D5)	Consiglieri che hanno proposto l'inserimento e si ritengono soddisfatti del lavoro svolto (Domanda D6)	Consiglieri che ritengono probabile in futuro inserire una clausola valutativa nel testo di legge (Domanda D7)
7 su 14	5 su 7	13 su 14

**Domanda D5: Lei ha mai proposto l'inserimento di una clausola valutativa all'interno di un testo di legge?"**

- \*Sette consiglieri hanno proposto l'inserimento mentre altri sette non lo hanno fatto.
- \*Tra i sette che li hanno proposti, quattro casi sono Presidenti di commissione

**Domanda D6: Si ritiene soddisfatto di come sono stati formulati i quesiti e delle risposte ricevute?"**

- \* La domanda è stata fatta ai sette che in passato hanno proposto l'inserimento di una clausola valutativa
- \* Di questi, cinque ritengono che sia stato fatto un buon lavoro
- \* Due non si ritengono soddisfatti (perché sono applicate in modo troppo burocratico)

**Domanda D7: "Ritiene che in futuro Lei ne proponga l'inserimento?"**

- \* Tredici consiglieri su quattordici ritengono di farlo
- \* Un consigliere della minoranza non ritiene di farlo (perché ritiene improbabile che siano approvati)

### **4.5 Analisi delle risposte alle domande dell'Area 3: percezione dell'utilità prodotta dall'utilizzo dello strumento sulla produzione legislativa regionale**

All'interno dello schema di intervista proposto (vedi tabella 4.2.) è stata inserita una sola domanda afferente all'area 3 sulla percezione dell'utilità prodotta dall'utilizzo finora fatto dal legislatore delle clausole valutative nella produzione legislativa regionale:

1. *"Secondo lei i risultati della valutazione conseguenti le clausole valutative sono stati utili per l'attività di indirizzo e controllo dell'assemblea?" (Domanda - D4)*

Da un'analisi approfondita ed incrociata sulle risposte ottenute anche in altre domande rileviamo che i consiglieri hanno spesso fornito pareri interessanti riconducibili all'utilità delle clausole valutative, ampliando i concetti espressi anche in altre risposte. Ad esempio nella risposta alla domanda *“Lei conosce cosa sono le clausole valutative?- Domanda D1”*, alcuni di loro hanno argomentato spaziando anche su temi riconducibili all'utilità potenziale delle clausole, indicandone l'importanza per l'analisi del processo di attuazione, per lo stimolo del dibattito pubblico e dello svolgimento della funzione di indirizzo e di controllo dell'assemblee regionali.

Nelle domande *“Secondo lei i risultati della valutazione conseguenti le clausole valutative sono stati utili per l'attività di indirizzo e controllo dell'assemblea?” (Domanda - D4)* e *“Si ritiene soddisfatto di come sono stati formulati i quesiti e delle risposte ricevute?” (Domanda D6)*, alcuni hanno espresso la loro opinione circa l'utilità derivata dall'utilizzo delle clausole valutative sulla legislazione, altri le loro opinioni circa potenziali criticità attuative, suggerimenti e futuro utilizzo di questo strumento da parte del legislatore regionale.

Sulla base di quanto osservato, per riuscire a ricostruire nel migliore dei modi questa area conoscitiva abbiamo deciso di non soffermarci soltanto sulla domanda pensata in origine per questa area (Area3), ma di integrarla anche con le risposte date negli altri quesiti.

La metodologia utilizzata per questa analisi prevede la ricerca tra le risposte ottenute di una linea comune, per ricostruire quali accezioni di utilità delle clausole valutative possiamo ricavare dal contenuto delle interviste. Analizzando il testo degli incontri svolti, si segnala che si sono toccati argomenti riconducibili a tre distinti livelli di utilità:

- 1) Utilità potenziale
- 2) Utilità effettiva (percepita dal loro utilizzo in Regione Toscana)
- 3) Utilità futura

Sulla base di questa convenzione si è deciso di creare altrettanti sotto paragrafi da approfondire singolarmente.

#### **4.5.1 Utilità potenziale percepita**

Dall'analisi effettuata sulle interviste si rileva che, soprattutto nelle risposte ottenute al quesito *“Lei sa cosa sono le clausole valutative? – Domanda D1”*, si è parlato molto sul perché le clausole valutative sarebbero importanti per i fini specifici dell'assemblea legislativa. Sulla base anche delle nozioni indicate nel capitolo uno, circa l'importanza della valutazione nelle strutture pubbliche, abbiamo individuato le parti delle interviste riconducibili agli argomenti trattati in quella sezione.

Facendo riferimento a quanto riportato nel primo capitolo abbiamo analizzato i contenuti delle interviste distinguendo i concetti riconducibili ai seguenti argomenti sull'importanza potenziale della valutazione delle politiche pubbliche:

- 1) funzione verifica del processo di attuazione leggi (Valutazione intinere)
- 2) funzione di stimolo al dibattito interno e con i cittadini (accountability dal basso)
- 3) recupero della centralità e funzioni di indirizzo dell'assemblea legislativa rispetto alla Giunta regionale (accountability dall'alto)
- 4) importanza nella valutazione dei risultati e dell'impatto delle leggi (valutazione ex-post)

5) funzione di apprendimento organizzativo generata dalla valutazione sui risultati della legge approvata (learning)

Distinguendo le risposte ottenute secondo la convenzione sopra esposta, si segnala che molti consiglieri hanno fornito più argomentazioni riconducibili a più punti. E' quindi probabile che gli intervistati siano stati inseriti in più raggruppamenti. Sulla base dell'analisi così effettuata, come riportato nella tabella 4.6, rileviamo quanto segue:

Dieci consiglieri hanno indicato l'importanza dell'utilizzo delle clausole valutative in funzione del controllo sul processo di attuazione della politica approvata dall'aula, senza però soffermarsi sull'importanza della valutazione degli effetti (outcome). Riporto a titolo di esempio le opinioni di alcuni intervistati:

***Intervista 2***

*"...In verità la clausola valutativa che a me serve è sapere se quella legge è stata applicata nella società, cioè se alla fine del percorso è diventata effettivamente legge e quindi ha modificato la struttura territoriale..."*

***Intervista 5***

*"Io, Consiglio, la legge l'ho fatta in un certo modo, cerco di garantire delle risposte e poi non ho la possibilità di vedere applicate o di essere tranquillo che tutte le prescrizioni abbiamo la regolare risposta o per lo meno siano state osservate."*

***Intervista 4***

*"...per cui io ritengo che siano essenziali anzi, siccome con la separatezza, con lo Statuto nuovo prevede e prescrive di fatto una separatezza tra il governo e il legislativo, è giusto che il legislativo abbia come obbligo istituzionale quello del controllo; perché altrimenti non si capisce quello che noi dobbiamo fare. Diverso era prima quando diciamo il regime era ancora parlamentare..."*

### **Intervista 1**

*“C’è anche un doppio interesse per il Consiglio perché noi spesso approviamo provvedimenti legislativi la cui esecuzione è affidata alla giunta ed altri organi di governo, quelli che per intendersi sarebbero i ministeri, per cui avere poi un riscontro sull’effettiva finalizzazione, ad esempio il caso che mi viene in mente delle strade del vino la successiva erogazione dei contributi, è un elemento ulteriore di interesse. Perché spesso al consiglio sfugge tutta la parte dell’esecuzione. Spesso noi diciamo di presentare i progetti con queste caratteristiche ed indichiamo le priorità, ma la meccanica di tutta la gestione la fanno gli uffici della giunta e a noi a volte sfugge, non solo la valutazione dell’efficacia, ma a volte sfugge anche lo stesso provvedimento attuativo. Anche se naturalmente sono tutti atti pubblici senza nessun atto segreto.”*

Tre consiglieri indicano l’importanza delle clausole valutative per la funzione di stimolo al dibattito pubblico interno e per quello tra l’istituzione ed i cittadini. Ad esempio un intervistato dice:

### **Intervista 1**

*“...E poi servirebbe anche nel dibattito in aula e con i cittadini, perché i cittadini raramente sono messi in grado di valutare le conseguenze dei provvedimenti che sono spesso assunti sulla base di effetti attesi o propagandati. Mentre quasi mai c’è un secondo atto con cui appunto si fa una valutazione obiettiva...”*

Dieci le reputano utili perché l’assemblea recuperi più centralità rispetto alla Giunta, in modo tale da poter effettuare in maniera più significativa la funzione di indirizzo e di controllo. Ad esempio alcuni intervistati affermano:

### **Intervista 11**

*“...Credo quindi che la stabilità sia un valore, nel contempo nessuno deve negare l’importanza fondamentale delle assemblee elettive come contropotere rispetto agli esecutivi e dov’è che si esercita maggiormente questa funzione di equilibrio rispetto agli esecutivi che devono essere stabili e controllati e verificati? E’ esattamente il compito delle assemblee elettive.”*

### **Intervista 3**

*“...noi formiamo pareri circa la congruità dei provvedimenti adottati dalla Giunta e il Consiglio con il programma territoriale, la legge finanziaria, il piano di sviluppo territoriali e leggi di materie di ampio rilievo. Quindi noi espletiamo proprio un giudizio di pertinenza e per noi la clausola valutativa è fondamentale.”*

### **Intervista 9**

*“Io vedo che il ruolo del Consiglio regionale è sempre più ridotto a poca cosa. Vedo sempre più una crisi delle assemblee legislative che la scelta Presidenzialista tende a svuotare di contenuti reali. Quindi anche vedere come funziona l'applicazione di una legge è una cosa per sé giusta.”*

Quattro consiglieri hanno evidenziato l'importanza che le clausole valutative avrebbero sulla valutazione dei risultati (output) e degli impatti (outcome) del testo di legge sulla popolazione. Ad esempio:

### **Intervista 8**

*“Sicuramente è il futuro delle leggi o noi ci rendiamo conto della qualità e degli effetti della produzione legislativa o il rischio è quello di andare ad incidere anche profondamente sulla vita dei cittadini e delle imprese senza sapere poi quali sono i risultati e gli effetti. Quindi questo è un aspetto importante.”*

### **Intervista 1**

*“...avere poi un riscontro sull'effettiva finalizzazione, ad esempio il caso che mi viene in mente delle strade del vino la successiva erogazione dei contributi, è un elemento ulteriore di interesse...”*

Un intervistato ha segnalato l'importanza di questo strumento di valutazione per la funzione di apprendimento, perché i risultati successivi all'applicazione delle clausole valutative stimolerebbero la conoscenza (learning). A tale proposito riporto quanto segue:

### **Intervista 1**

*“E’ importante avere questi strumenti di autocontrollo e di autolettura per migliorarsi con l’esperienza, è importante al di la poi delle buone intenzioni o anche al di la delle esigenze politiche...”*

Alla fine di questo paragrafo, come è già stato proposto per le alte aree conoscitive, concludiamo questa sottoarea dell’area 3 sulla percezione dell’utilità potenziale che deriverebbe dall’utilizzo di questo strumento nella legislazione regionale, con la costruzione della tabella 4.6. in cui sono riepilogate le risposte rilevate in questo paragrafo.

**Tabella 4.6**

**Riepilogo delle risposte sull’utilità potenziale percepita dall’utilizzo delle clausole valutative  
(Questa sezione è inclusa dell’Area conoscitiva 3)**

<b>Consiglieri che le ritengono utili per valutare il Processo attuazione</b>	<b>Consiglieri che hanno indicato l’importanza per lo Stimolo al dibattito interno</b>	<b>Consiglieri che le ritengono utili per la funzione di Indirizzo dell’assemblea</b>	<b>Consiglieri che le ritengono utili per la Valutazione dei output e degli outcome</b>	<b>Consiglieri che le ritengono utili per l’attività di Learning</b>
10	3	10	4	1

In questa tabella sono riepilogati i risultati inseriti all’interno del paragrafo 4.5.1, relativo alla percezione dell’utilità potenziale delle clausole valutative dei consiglieri intervistati. Le cinque colonne riepilogano gli argomenti trattati nel capitolo uno.

Molti consiglieri durante l’intervista hanno indicato l’importanza delle clausole valutative segnalando più argomenti e per questo sono stati inseriti in più raggruppamenti.

### **4.5.2 Utilità effettivamente percepita**

La domanda con la quale si è ritenuto opportuno ricostruire l’utilità percepita dagli intervistati, rilevata in base alla loro esperienza fatta in

Consiglio regionale della Toscana, nella produzione legislazione regionale è la seguente:

*“Secondo lei i risultati della valutazione conseguenti le clausole sono stati utili per l’attività di indirizzo e di controllo dell’assemblea?” (Domanda D4)*

La metodologia utilizzata prevede come primo passo quello di selezionare e raggruppare le risposte mettendo in evidenza chi si ritiene soddisfatto dei risultati prodotti, chi non si ritiene soddisfatto e chi non ha basi sufficienti per esprimere un’opinione.

Analizzando le risposte e raggruppandole sulla base della convenzione precedentemente definita, come indicato nella tabella 4.7, rileviamo i seguenti dati: nessun intervistato del campione si ritiene soddisfatto, dieci consiglieri non si ritengono soddisfatti, mentre quattro non si esprimono perché ritengono che sia troppo presto per fare dei bilanci.

**Tabella 4.7**

**Riepilogo delle risposte sull’utilità effettivamente percepita dall’utilizzo delle clausole valutative (Questa sezione è inclusa dell’Area conoscitiva 3)**

<b>Consiglieri che si ritengono soddisfatti dei risultati finora ottenuti dall’utilizzo delle clausole valutative</b>	<b>Consiglieri che non si ritengono soddisfatti dei risultati finora ottenuti dall’utilizzo delle clausole valutative</b>	<b>Consiglieri che non si sono espressi perché ritengono sia troppo presto per fare dei bilanci</b>
0 su 14	10 su 14	4 su 14

**Domanda D4:** *Secondo lei i risultati della valutazione conseguenti le clausole sono stati utili per l’attività di indirizzo e di controllo dell’assemblea?”*

Nella tabella sono inserite le risposte alla domanda D4, distinguendo chi si ritiene soddisfatto, da chi non lo è, da chi non si è espresso.

Il secondo passo previsto dalla metodologia utilizzata è stato ricostruire i motivi che hanno portato i dieci intervistati a rispondere di non essere soddisfatti di quanto fatto finora. Per ricostruire le loro motivazioni si sono analizzati in modo dettagliato i contenuti delle loro risposte, cercando di trovare dei macro argomenti che li accomunassero. Sulla base di questa analisi rileviamo che le risposte sono riconducibili a questi punti:

- 1) Scarsa cultura istituzionale sul tema delle valutazioni delle politiche
- 2) Scarsa chiarezza sulle modalità applicative (anche perché non sono stati approvati tutti i regolamenti attuativi dello Statuto).

Raggruppando le risposte con questa convenzione, come evidenziato nella tabella 4.8, si evince quanto segue: sette consiglieri (dei dieci che non si ritengono soddisfatti) credono che alla base della scarsa applicazione delle clausole valutative registrata finora ci sia una scarsa cultura istituzionale sulla valutazione, mentre gli altri tre ritengono che le modalità operative da utilizzare per l'inserimento dei quesiti, siano ancora poco chiare (un intervistato reputa che queste siano applicate in modo troppo burocratico e quindi non efficace).

**Tabella 4.8**

**Schema riepilogativo sulle motivazioni che sarebbero alla base dello scarso utilizzo dello strumento delle clausole valutative**

<b>Consiglieri che reputano lo scarso utilizzo delle clausole valutative un effetto della scarsa cultura sulla valutazione</b>	<b>Consiglieri che reputano lo scarso utilizzo delle clausole valutative un effetto della scarsa chiarezza sulle regole di applicazione</b>
7 su 10	3 su 10

(Questa domanda è stata formulata ai dieci intervistati che sono insoddisfatti dei risultati raggiunti)

**In questa tabella sono riepilogate per macro argomenti (scarsa cultura istituzionale e scarsa chiarezza sulle regole con cui applicare le clausole valutative) le motivazioni indicate dai dieci consiglieri che hanno detto di non essere soddisfatti dei risultati finora raggiunti.**

Di seguito riporto alcuni stralci di interviste:

#### **Intervista 12**

*“... La cultura politica del momento è del tutto estranea a questo, anzi tende a sottrarsi al controllo...”*

*“...No, non sono per nulla soddisfatto di come ci si atteggia e ci si comporta nei confronti di questa norma statutaria, che per altro fu approvata senza tante discussioni perché in teoria eravamo abbastanza d'accorto sulla misurazione dell'efficacia e sull'espletamento della funzione di controllo. Purtroppo anche la debolezza del Consiglio regionale in sé, dove la Giunta è molto più forte sia in termini di mezzi, strumenti e peso politico, e anche il fatto che parte del Consiglio sia a supporto, logicamente essendo parte di maggioranza, della Giunta, queste a mio avviso sono clausole che restano sospese per l'aria...”*

#### **Intervista 14**

*“No, sulle clausole valutative considero che ci sia tanto da fare, a livello personale penso però ci sia tanto da fare anche sulla qualità dei consiglieri. C'è una riforma sul tema del funzionamento della cosa pubblica che ha creato dei vuoti, ma c'è anche un'inadeguatezza individuale dei consiglieri comunque a misurarsi sul nuovo sistema. Diciamo io tenderei a dare la colpa principale al sistema, però in parte anche all'attività dei consiglieri, che se loro non si pongono fermamente anche il dotarsi di strumenti e la fatica di svolgere la funzione di indirizzo e controllo, potremo anche inserire tutte le clausole valutative e non leggeremo nulla. Quindi c'è ancora molto da chiedere per inserirle, c'è un salto di qualità nella responsabilizzazione di chiederle e poi di leggerle...”*

#### **Intervista 2**

*“...quello che la Clausola valutativa mi dice non è efficace perché è applicato in forma burocratica e quindi non è adeguata. La Clausola valutativa per come io l'ho pensata deve essere uno strumento che si dota di strumenti statistici e che quindi ha la statistica in mano in continuazione e continuamente ne vede l'applicazione, ma l'efficacia la si deve vedere sul territorio. La clausola valutativa anziché riempirmi di carte mi dovrebbe dire: la legge non è entrata in funzione o entrata in funzione, e ferma al regolamento. Elementi di chiarezza sobri non eccessivi come i documenti che mi vengono dati, non servono a niente. Mi deve dire in sostanza: se è inadempiente la struttura burocratica della Regione...Quindi io ritengo che sia assolutamente necessario, che sia uno strumento formidabile ma che per il momento se non cambia in modo radicale nel come si pone, e chi se ne sta occupando non ne da una svolta, così com'è la possiamo chiudere.”*

#### **Intervista 8**

*“...non ho conoscenza di commissioni consiliari che abbiano svolto quanto prevede l’art. 45 dello statuto, probabilmente credo che sia una di quelle parti molto innovative, che guardano molto al futuro ma dalle potenzialità secondo me totalmente inespresse e totalmente inutilizzate...”*

Le motivazioni indicate dai quattro intervistati che hanno risposto di non essere in grado di dare una valutazione obiettiva sui risultati finora ottenuti riguardano, per alcuni, il fatto che la modalità di utilizzo delle clausole valutative ancora non risultano chiare (fanno parte di un regolamento applicativo dello Statuto che è ancora in fase di discussione), per gli altri invece occorre un lasso di tempo più lungo per farsi un’idea dei risultati effettivamente ottenuti. Di seguito riportiamo un esempio:

#### **Intervista 7**

*“...Secondo me a distanza di quattro o cinque anni si potrà dare una risposta più precisa; ad oggi si può dire che sicuramente sono utili a stimolare, che in parte comincino a dare qualche risultato, ma prematuro capire se lo strumento ha trovato obiettiva rispondenza...”*

### **4.5.3 Utilità Futura delle clausole valutative nella legislazione regionale**

In base dell’andamento delle interviste è stato deciso di concludere tutti gli incontri effettuando una domanda specifica finalizzata a ricostruire l’opinione degli intervistati sul futuro utilizzo da parte del legislatore delle clausole valutative. La domanda in questione, benché non fosse parte dello schema inizialmente proposto, è stata sempre formulata con la stessa modalità:

*“Lei come vede il futuro utilizzo delle clausole valutative in Consiglio?”*  
(Domanda Dx)

Per cercare di dare un ordine logico e funzionale alle risposte ottenute, il primo passo è stato suddividere le risposte di chi ritiene che in futuro le clausole valutative saranno più utilizzate, da quelle di chi non lo ritiene probabile. Sulla base del lavoro di analisi, come evidenziato nella tabella 4.9, emergono i seguenti dati: dieci intervistati su un totale di quattordici sono “ottimisti” su un loro maggior utilizzo, mentre i restanti quattro consiglieri sono più cauti sul futuro delle clausole valutative nella legislazione regionale.

Tra le motivazioni indicate dalla maggioranza dei consiglieri appartenenti al gruppo che ritiene che in futuro le clausole valutative saranno utilizzate di più, emerge che per molti questo sia la conseguenza di un percorso obbligatorio necessario per far sì che in futuro il Consiglio regionale della Toscana svolga correttamente la funzione di indirizzo e di controllo sulle leggi. Ad esempio:

**Intervista 11**

*“...Credo quindi che la stabilità sia un valore, nel contempo nessuno deve negare l'importanza fondamentale delle assemblee elettive come contropotere rispetto agli esecutivi... E' esattamente il compito delle assemblee elettive e quindi io penso che questo strumento tecnico, che non è l'unico a disposizione delle assemblee elettive, ma è uno degli strumenti su cui esercitare questa funzione nuova indispensabile per un'amministrazione moderna...”*

**Intervista 1**

*“...va sviluppata come capacità diciamo delle istituzioni di fare questo tipo di attività. La risposta è senz'altro sì anche se il problema investe parecchi aspetti e non tutti di semplice soluzione e soprattutto non è facile risolvere la questione dei costi...”*

**Tabella 4.9**

**Riepilogo delle risposte sull'utilità futura percepita dall'utilizzo delle clausole valutative**

**(Questa sezione è inclusa dell'Area conoscitiva 3)**

<b>Consiglieri che ritengono che in futuro saranno più utilizzate di oggi</b>	<b>Consiglieri che ritengono che in futuro saranno non più utilizzate di oggi</b>
10 su 14	4 su 14

**Domanda Dx: “Lei come vede il futuro utilizzo delle clausole valutative in Consiglio?”**

Questo quesito è stato formulato a tutti e quattordici gli intervistati per rilevare la loro opinione sul futuro utilizzo dello strumento delle clausole valutative da parte del Consiglio regionale della Toscana. Dieci consiglieri su quattordici sono ottimisti circa un loro maggiore utilizzo futuro, mentre quattro sono più cauti a riguardo.

Tra gli intervistati che invece sono più cauti sul futuro utilizzo delle clausole valutative, come evidenziato nella tabella 4.10, alcuni ancora una volta ritengono che anche in un futuro prossimo non ci sarà un maggiore utilizzo di questo strumento a causa della scarsa cultura istituzionale sulla valutazione delle politiche, mentre per gli altri alla base della loro motivazione c'è la convinzione che non ci sia la volontà politica di far recuperare il potere di indirizzo e di controllo alle assemblee legislative. A tale proposito riporto quanto segue:

**Intervista 2**

*“...io ritengo che sia assolutamente necessario, che sia uno strumento formidabile ma che per il momento se non cambia in modo radicale nel come si pone, e chi se ne sta occupando non ne da una svolta, così com'è la possiamo chiudere...”*

**Intervista 9**

*“...ma il punto vero è cosa vogliamo fare delle assemblee elettive perché se si depotenziano le assemblee elettive dal punto di vista del governo, poi è inutile chiedersi se le clausole valutative non contano nulla...”*

**Tabella 4.10**

**Schema riepilogativo delle motivazioni che hanno spinto quattro intervistati a non credere che in futuro ci sarà un maggiore utilizzo dello strumento delle clausole valutative**

<b>Consiglieri che reputano che la scarsa cultura sulla valutazione in futuro non porterà ad un maggiore utilizzo dello strumento</b>	<b>Consiglieri che reputano che in futuro questo strumento non sarà utilizzato di più perché non c'è la volontà politica di ridare centralità alle assemblee legislative</b>
2 su 4	2 su 4

**In questa tabella sono riepilogate per macro argomenti (scarsa cultura istituzionale e scarsa volontà politica di far recuperare poteri alle assemblee elettive) le motivazioni indicate dai quattro consiglieri che hanno detto di non credere che in futuro questo strumento di valutazione sarà più utilizzato di adesso nella legislazione regionale.**

## **Conclusioni**

La sfide istituzionali ed interistituzionali generatesi a seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale n.1 del 1999, sono state di stimolo per le assemblee legislative regionali affinché si dotassero di nuovi strumenti legislativi, tali da consentire di svolgere al meglio le funzioni di indirizzo e di controllo nei confronti della Giunta. Nel caso specifico della Regione Toscana questo ha portato, dopo una lunga fase di discussioni ed approfondimenti, all'approvazione del nuovo Statuto regionale e all'inserimento al suo interno di un articolo specifico: l'art. 45, che prevede che le commissioni consiliari possono proporre all'interno di una legge l'inserimento di clausole finalizzate alla valutazione degli effetti, all'indicazione dei tempi e alle modalità di raccolta delle informazioni necessarie, garantendo l'adeguata copertura economica.

Il nuovo Statuto è per molti aspetti un documento innovativo, soprattutto le novità inserite all'interno dell'art.45 introducono sullo sfondo un nuovo concetto di "controllo", riconducibile in linea di massima ad una sorta di oversight istituzionale, tipico di altre realtà nazionali.

L'obiettivo di questa tesi, in primo luogo, è verificare come le disposizioni contenute nell'art. 45 del nuovo Statuto regionale siano state effettivamente applicate dal legislatore, e in secondo luogo di verificare l'opinione dei consiglieri mediante la somministrazione di un'intervista mirata, con cui analizzare: la conoscenza dello strumento, l'utilizzo che ne hanno fatto e se ritengono le clausole valutative utili a garantire all'assemblea legislativa regionale la funzione di indirizzo politico-amministrativo e di controllo sull'attuazione delle leggi, prevista dall'art.21 dell'attuale Statuto regionale.

Questa tesi si compone, in una prima fase, di una ricerca documentale effettuata sulla legislazione regionale prodotta dal 2002 al 2006, sulle relazioni di ritorno elaborate dalla Giunta regionale e sulle note informative

sviluppate dal settore Analisi della normazione, e nella seconda, di uno studio effettuato mediante la somministrazione di un'intervista ai Capogruppo ed ai Presidenti delle commissioni permanenti della VIII legislatura.

Dall'analisi effettuata sulla legislazione regionale prodotta dal 2002 al 2006, evidenziamo che quattordici testi di legge (undici approvati nella VII legislatura e tre nella VIII) su un totale di duecentocinquanta due approvati dal legislatore nel periodo di riferimento, sono riconducibili a questo strumento. Distinguendo i testi selezionati per tipologia, secondo la convenzione introdotta da Lowi, è risultato che dodici leggi sono riconducibili ad una tipologia di tipo regolativo, mentre le altre due a quella di tipo distributivo. L'elevato numero di testi normativi a carattere prettamente regolativo evidenzia che il ruolo dell'assemblee elettive è quello di definire la cornice dell'intervento legislativo, dettandone gli indirizzi e controllando i risultati, mentre l'esecuzione materiale della policy e l'approvazione dei regolamenti attuativi, è delegata alla Giunta regionale. Questo dato, confermato anche dalle interviste effettuate, introduce un aspetto importante: attualmente l'esigenza informativa maggiormente avvertita dal legislatore regionale riguarda la modalità di esecuzione del processo di attuazione di un intervento. Per approfondire questo fenomeno è stata studiata la tipologia dei singoli quesiti di valutazione inseriti all'interno delle clausole. Suddividendo la tipologia delle domande valutative in base al momento della valutazione a cui si riferiscono, si sono distinti tre tipi di richieste: quesiti inerenti l'analisi del processo di attuazione, l'analisi dei risultati (output) e l'analisi degli effetti (outcome). Suddividendo in questo modo i quesiti, il risultato ottenuto evidenzia che quelli riferiti all'analisi del processo di attuazione sono inseriti con più frequenza nei testi di legge selezionati (trentotto casi su sessantasette). La modalità con cui le domande sono state descritte è per lo

più finalizzata al controllo delle fasi di attuazione: ad esempio definendo la modalità di approvazione dei regolamenti o/e indicando i tempi entro i quali è necessario provvedere a svolgere un'attività prevista.

Dallo stesso lavoro effettuato sui quesiti inseriti nelle clausole, aggiungiamo che, anche se in misura minore, sono presenti anche le richieste che valutano gli output prodotti dall'intervento (ventinove su sessantasette quesiti), mentre in nessun caso è stata rilevata la presenza di una domanda valutativa riconducibile all'analisi degli impatti (outcome) prodotti sulla popolazione. Questo dato risente del fatto che in questa fase iniziale, si è preferito inserire in testi di legge a carattere settoriale dei quesiti valutativi più semplici, affinché risultassero più chiari e le risposte di ritorno fossero più facilmente ricavabili.

Dall'analisi effettuata sulle relazioni di ritorno prodotte dalla Giunta regionale dal 2002 al 2006, emerge che in buona percentuale le risposte ai quesiti valutativi sono pervenute al Consiglio regionale entro i termini previsti nella legge. Questo dato, di tipo quantitativo, non si sofferma sulla qualità delle risposte ottenute; se è vero che la natura di esse risulta risentire direttamente della modalità e della precisione con cui le richieste valutative sono state formulate, è altrettanto vero (come confermato in alcune interviste effettuate ai consiglieri), che alcune volte le risposte fornite sono risultate incomplete o elaborate in forma troppo burocratica e quindi sono risultate poco efficaci per gli obiettivi previsti dal legislatore.

Le relazioni di ritorno finora prodotte sono state lo spunto per la predisposizione di sei note informative (di cui due riferite alla L.R. 18/02) redatte dai tecnici del Settore Analisi della normazione dal 2002 al 2006, e consegnate ai Presidenti di ogni commissione consiliare. Questi documenti, sviluppati per fornire informazioni aggiuntive alle risposte contenute nella relazione di ritorno, ad oggi non hanno stimolato il dibattito interno all'assemblea: nessuno degli intervistati ricorda di un momento in cui si

sia affrontato un dibattito incentrato sulle risposte di ritorno ottenute o sulle note informative elaborate.

Per quanto riguarda la ricerca effettuata mediante l'intervista, si segnala che su diciassette consiglieri selezionati, ne sono stati intervistati quattordici. Dai dati rilevati sulle risposte ai quesiti che indagano la conoscenza dello strumento previsto dall'art. 45 dello Statuto, rileviamo che tutto il campione di consiglieri (nove Capogruppo e cinque Presidenti di commissione) è a conoscenza delle clausole valutative e lo ritengono uno strumento estremamente utile per gli scopi istituzionali del Consiglio regionale della Toscana. Otto consiglieri su quattordici ricordano almeno un testo legislativo contenente un articolo direttamente riconducibile alla metodologia delle clausole valutative (un consigliere ha fornito un elenco di quattro testi di legge), e la legge regionale che è stata evidenziata più volte (in tre casi su otto), è la L.R. 1 del 2005. Il dato rilevato sulla conoscenza dello strumento delle clausole valutative da parte degli intervistati, è influenzato dal fatto che molti consiglieri erano già presenti in Consiglio regionale nel corso della precedente legislatura (già in qualità di Capogruppo o Presidente di commissione), e quindi sono stati gli attori protagonisti dell'approvazione del nuovo Statuto regionale.

Dall'analisi effettuata sulle risposte alle domande riferite all'utilizzo delle clausole valutative finora fatto, emerge che sette consiglieri su quattordici hanno già proposto in passato l'inserimento di una clausola all'interno di un testo di legge. A riguardo è interessante sottolineare che, in quattro casi su sette, a proporlo sono stati i Presidenti di commissione (in totale di Presidenti ne sono stati intervistati cinque). Questo dato rileva che, come evidenziato anche in alcune interviste, il lavoro di preparazione per arrivare all'inserimento della clausola valutativa in un testo di legge è principalmente svolto in commissione, mentre i Capigruppo, svolgendo un compito istituzionale più politico che tecnico, a volte non possono essere

presenti ai lavori della commissione. Tra i sette consiglieri che hanno già proposto l'inserimento di una clausola valutativa è interessante notare che cinque si ritengono soddisfatti del lavoro tecnico svolto, mentre gli altri due ritengono che le clausole valutative sono state utilizzate in modo troppo burocratico, risultando alla fine poco efficaci.

Per quanto riguarda l'opinione rilevata dagli intervistati circa il futuro utilizzo dello strumento rileviamo che tredici consiglieri su quattordici reputano estremamente probabile di proporre l'utilizzo di una clausola valutativa all'interno di un testo di legge, mentre un solo consigliere dell'opposizione esclude in futuro di farlo, ritenendo improbabile che i quesiti valutativi da lui formulati sarebbero approvati nel testo finale.

Dalle risposte ottenute ai quesiti riconducibili all'opinione degli intervistati sull'utilità potenziale delle clausole valutative, si evidenzia che il campione indica un ventaglio di possibili utilità che comprende tutti gli argomenti inseriti all'interno nel primo capitolo (in cui si tratta l'utilità della valutazione delle politiche pubbliche). Nello specifico risulta che dieci consiglieri ritengono le clausole utili per indagare il processo di attuazione di una legge, tre le reputano fondamentali per stimolare il dibattito interno all'aula, dieci le reputano importanti per garantire più centralità alle funzioni di indirizzo e di controllo del Consiglio regionale, quattro le reputano interessanti per l'analisi dei risultati (output) e degli impatti (outcome) delle leggi e uno le considera utili per produrre quella conoscenza in grado di migliorare gli interventi futuri. Il fatto che dalle risposte alle interviste siano emersi tutti gli argomenti evidenziati nel capitolo uno (molti consiglieri ne hanno proposto più di uno e quindi sono stati inseriti in più raggruppamenti), rileva che il tema della valutazione è un argomento dibattuto in Consiglio regionale della Toscana. Tra l'altro l'impegno sul tema della valutazione delle politiche pubbliche della

Regione Toscana parte da lontano, considerando che è stata una delle Regioni promotrici del progetto CAPIRe.

Dall'analisi effettuata sulle risposte alle domande relative all'utilità derivata dai risultati successivi all'utilizzo delle clausole valutative, si evidenzia che nessun consigliere si ritiene soddisfatto di quanto fatto finora dal legislatore. Dieci intervistati su quattordici si ritengono non soddisfatti perché considerano che finora l'art. 45 dello Statuto regionale non sia stato pienamente applicato, mentre gli altri quattro credono che sia troppo presto per fare dei bilanci. Le motivazioni alla base di questo scarso utilizzo delle clausole valutative indicate da coloro che hanno dichiarato di non essere soddisfatti, sono così ricostruibili: sette credono che il motivo sia una scarsa cultura istituzionale sul tema della valutazione delle politiche pubbliche, mentre gli altri tre reputano che sia un effetto della scarsa chiarezza che, non essendo stato ancora approvato il regolamento attuativo dello Statuto, attualmente esiste sulle modalità attuative dello strumento.

Dallo studio effettuato sulle risposte relative all'opinione degli intervistati circa il futuro utilizzo dello strumento da parte del legislatore regionale, risulta che dieci intervistati reputano che in futuro le clausole valutative saranno più adoperate, mentre quattro ritengono che non lo saranno. I motivi che hanno spinto questi ultimi a non credere su un loro maggior impiego, sono così riconducibili: in due casi si evidenzia la scarsa cultura istituzionale in termini di valutazione, negli altri due è indicata la scarsa volontà politica di far recuperare i poteri di indirizzo alle assemblee legislative.

A conclusione di questo lavoro, sulla base dei risultati ottenuti, si evidenzia una grande distanza tra le risposte che l'assemblea legislativa ha saputo dare da subito in termini di adeguamento della normativa regionale (concluso con l'approvazione del nuovo Statuto Regionale) e l'effettivo utilizzo fatto delle clausole valutative da parte del legislatore nel periodo

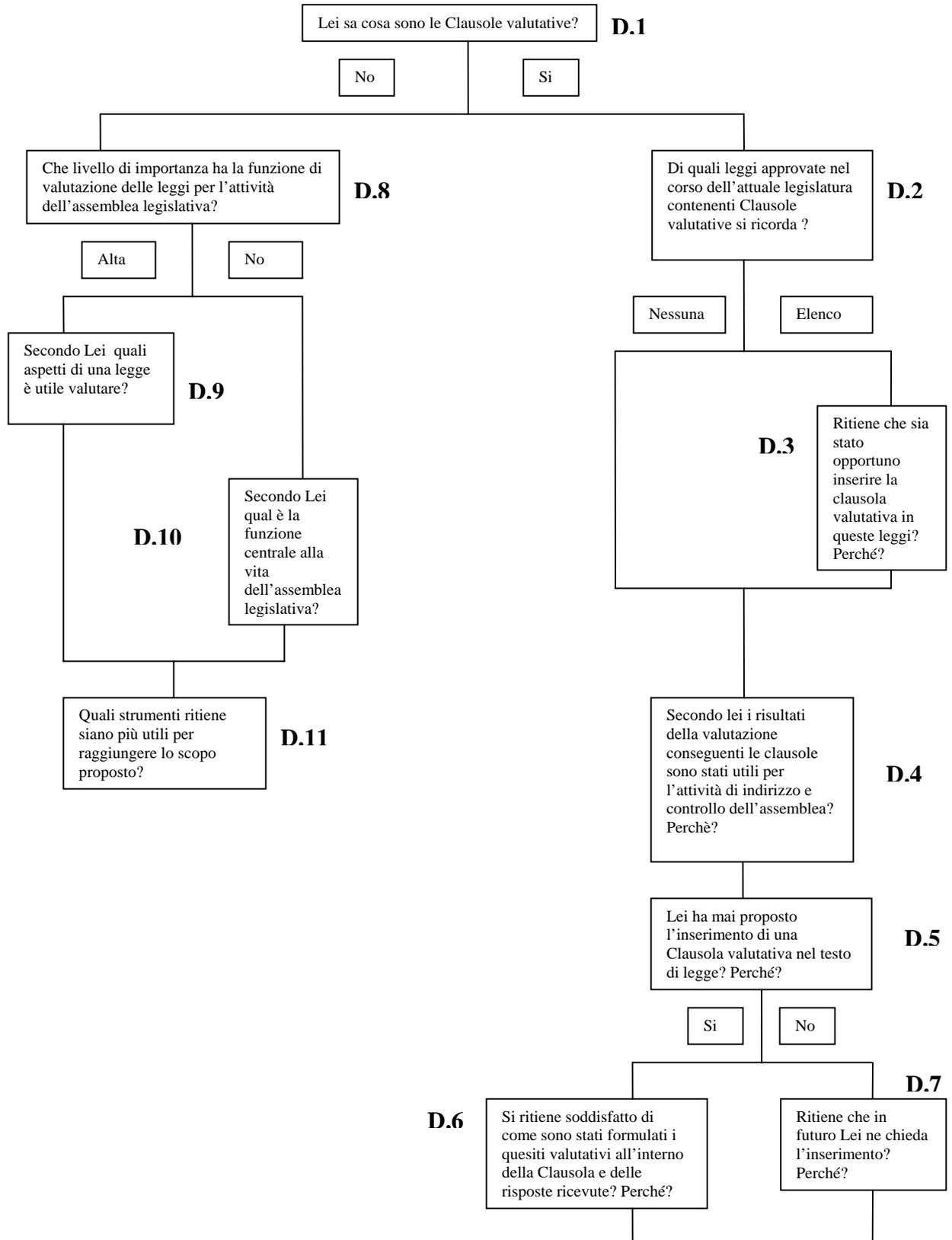
dal 2002 al 2006. Questa distanza appare ancora più evidente analizzando i pareri indicati dai Capigruppo e dai Presidenti di commissione nelle interviste effettuate. Dalle analisi sulle risposte ottenute appare evidente che, benché tutti i quattordici intervistati fossero a conoscenza dello strumento previsto dall'art.45 dello Statuto regionale e lo reputassero utile per i fini dell'assemblea legislativa, nessuno di loro si è ritenuto soddisfatto dei risultati finora prodotti. Dei quattordici intervistati, quattro hanno dichiarato che è ancora troppo presto per formulare dei giudizi, mentre dieci hanno espressamente indicato di non essere soddisfatti dei risultati perché ritengono che questo strumento finora sia stato scarsamente utilizzato. Le motivazioni che secondo i dieci consiglieri sono alla base di questo limitato utilizzo delle clausole valutative, sono da ricondurre per sette di loro, ad una scarsa cultura istituzionale in termini di valutazione delle politiche pubbliche, mentre per gli altri tre ad una scarsa chiarezza sulle modalità di applicazione, derivata dal fatto che ancora non si è provveduto alla deliberazione del regolamento attuativo dello Statuto.

E' senz'altro di notevole importanza che tutti gli intervistati abbiano dimostrato di conoscere le clausole valutative e di apprezzarne gli effetti che deriverebbero da un loro utilizzo sulla legislazione; ma per permettere che in futuro lo strumento delle clausole sia più efficacemente utilizzato è necessario che tutti i consiglieri, compresi quelli che hanno giustificato i risultati sopra esposti come una conseguenza della scarsa cultura istituzionale sulla valutazione, si attivino da subito per portare all'attenzione del Consiglio regionale la questione. Infatti, dalle motivazioni e dalle problematiche indicate nelle interviste come cause di questi scarsi risultati, appare evidente che le soluzioni si possono ricercare soltanto all'interno dell'assemblea: sia per risolvere la questione della scarsa cultura istituzionale che per accelerare i temi di approvazione del regolamento attuativo è infatti fondamentale che l'intera istituzione

consigliare si interroghi sul perché lo strumento previsto dall'art. 45 dello Statuto regionale sia risultato finora poco utilizzato. Qualora questa risposta istituzionale non si verificasse per le resistenze tipiche delle amministrazioni pubbliche italiane schive da sempre ad ogni forma di cambiamento, le novità introdotte dall'art. 45 dello Statuto regionale, risulteranno per molto tempo scarsamente utilizzate. E così, senza accompagnare agli effetti della riforma costituzionale e alla tendenza alla pratica di governace, un utilizzo effettivo degli strumenti di valutazione delle politiche, a nostro avviso, si verificherà in breve tempo ciò che prima si paventava solo come rischio: lo svuotamento dei poteri di indirizzo delle assemblee elettive.

## Appendice metodologica con traccia di intervista

### Schema dell'intervista proposta ai Capogruppo ed ai Presidenti di commissione permanente dell'VIII legislatura del Consiglio regionale della Toscana



## Appendice metodologica con traccia di intervista

**Tabella 4.2**  
**Schema delle domande proposte per l'intervista**

Cod	Domanda	Area conoscitiva	Domanda vincolata alla risposta di altre domande
D1	Lei sa cosa sono le Clausole valutative?	Area 1	
<b>SE RISPOSTA D1=SI</b>			
D2	Di quali leggi approvate nel corso dell'attuale legislatura contenenti Clausole valutative si ricorda ?	Area1	
D3	Ritiene che sia stato opportuno inserire la clausola valutativa in queste leggi? Perché?	Area3	Se alla risposta D2 è stata elencata almeno una legge
D4	Secondo lei i risultati della valutazione conseguenti le clausole sono stati utili per l'attività di indirizzo e controllo dell'assemblea? Perché?	Area3	
D5	Lei ha mai proposto l'inserimento di una Clausola valutativa nel testo di legge?	Area2	
D6	Si ritiene soddisfatto di come sono stati formulati i quesiti valutativi all'interno della Clausola e delle risposte ricevute? Perché?	Area2	Se D5=Si
D7	Ritiene che in futuro Lei ne chieda l'inserimento? Perché?	Area2	Se D6=No
<b>SE RISPOSTA D1=NO</b>			
D8	Che livello di importanza ha la funzione di valutazione delle leggi per l'attività dell'assemblea legislativa?	Importanza	D1=No
D9	Secondo Lei quali aspetti di una legge è utile valutare?	Importanza	D8=Si
D10	Secondo Lei qual è la funzione centrale alla vita dell'assemblea legislativa?	Importanza	D8=No
D11	Quali strumenti ritiene siano più utili per raggiungere lo scopo proposto?	Importanza	

**Sulla base di questo schema sono state effettuate le interviste ai Capogruppo ed ai Presidenti delle commissioni permanenti presenti in Consiglio regionale della Toscana a fine marzo 2007**

**\*Percorso "A" vincolato alla conoscenza delle clausole valutative (D1=SI) si avvale delle domande da D1 a D7**

**\*Percorso "B" vincolato alla non conoscenza delle clausole valutative (D1=NO) si avvale delle domande da D8 a D11**

## Appendice metodologica con traccia di intervista

---

### Elenco delle interviste effettuate per la tesi

Riferimento dell'intervista	Consigliere intervistato	Ruolo ricoperto in Consiglio regionale
Intervista nr. 1	Paolo Cocchi	Capogruppo Democratici di Sinistra
Intervista nr. 2	Fabio Roggiolani	Presidente IV comm. Sanità
Intervista nr. 3	Roberto Benedetti	Presidente Comm. di Controllo
Intervista nr. 4	Alberto Monaci	Capogruppo La Margherita
Intervista nr. 5	Mario Lupi	Capogruppo dei Verdi
Intervista nr. 6	Maurizio Dinelli	Capogruppo Forza Italia
Intervista nr. 7	Jacopo Ferri	Capogruppo Gruppo Misto
Intervista nr. 8	Marco Carraresi	Capogruppo Unione democratici Cristiani
Intervista nr. 9	Luciano Ghelli	Capogruppo Partito Comunista Italiano
Intervista nr. 10	Vittorio Bugli	Presidente III Comm. Attività Produttive
Intervista nr. 11	Ilio Pasqui	Presidente I Comm. Affari Istituzionali
Intervista nr. 12	Maurizio Bianconi	Capogruppo Alleanza Nazionale
Intervista nr. 13	Ambra Giorni	Presidente V Comm. Cultura e turismo
Intervista nr. 14	Sgherri Monica	Capogruppo Rifondazione comunista

Al momento della chiusura dell'intervista avvenuta in data 17 maggio 2007, non è stato possibile intervistare i seguenti consiglieri:

- 1) Pier Aldo Ciucchi                      Capogruppo Socialisti democratici italiani
- 2) Marco Remaschi                      Presidente II Comm. Agricoltura
- 3) Erasmo D'Angelis                      Presidente VI Comm. Territorio e Ambiente

## Appendice metodologica con traccia di intervista

**Tab. 3.3 – Elenco delle leggi contenenti clausole valutative approvate dal 2002 al 2006**

<p><b>L.R. n.18 del 27 maggio 2002</b> – “<i>Norme per l’introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana. Ecologia</i>”. La Clausola valutativa è inserita all’interno dell’articolo 3, rubricato con la dizione di “<i>Piano annuale di finanziamento</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.25 del 13 maggio 2003</b> – “<i>Interventi a favore degli allevatori partecipanti alla attuazione del piano di sorveglianza sierologia e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (Blue-togue)</i>”. La Clausola valutativa è inserita all’interno dell’art. 3 del testo di legge, rubricato con la dicitura di “<i>Modalità di erogazione degli interventi</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.30 del 23 giugno 2003</b> – “<i>Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana. Ecologia</i>”. La Clausola valutativa è inserita all’interno dell’art.30 del testo di legge, rubricato con la dizione di “<i>Monitoraggio e valutazione</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.45 del 5 agosto 2003</b> – “<i>Disciplina delle strade del vino, dell’olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità</i>”. La Clausola valutativa è inserita all’interno dell’art. 8, rubricato con la dicitura di “<i>Monitoraggio e valutazione</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.49 del 22 settembre 2003</b> – “<i>Norme in materia di tasse automobilistiche regionali</i>”. La Clausola valutativa è inserita nell’art.10 del testo di legge, rubricato con la dizione di “<i>Relazione annuale</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.19 del 24 marzo 2004</b> – “<i>Norme per la razionalizzazione e l’ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti</i>”. La Clausola valutativa è inserita all’interno del testo di legge tramite l’approvazione dell’art. 22, rubricato con la dizione di “<i>Informativa al Consiglio regionale</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.28 del 31 maggio 2004</b> – “<i>Disciplina delle attività di estetica e di tatuaggio e piercing</i>”. La Clausola valutativa è inserita all’interno del testo di legge tramite l’art.16, rubricato con la dizione di “<i>Clausola valutativa</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.29 del 31 maggio 2004</b> – “<i>Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti</i>”. La Clausola valutativa è inserita nel testo di legge tramite l’art. 9, rubricato con la dizione di “<i>Clausola valutativa</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.43 del 3 agosto 2004</b> – “<i>Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB “Istituto degli innocenti di Firenze</i>”. La clausola valutativa è inserita all’interno dell’art.14, rubricato con la dizione di “<i>Clausola valutativa</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.1 del 3 gennaio 2005</b> – “<i>Norme per il governo del territorio</i>”. La clausola valutativa è inserita all’interno dell’art.13 del testo di legge, rubricato con la dizione “<i>Il monitoraggio degli effetti</i>”.</p>
<p><b>L.R. n.7 del 3 gennaio 2005</b> – “<i>Gestione delle riserve ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne. Ecologia</i>”. La clausola valutativa è inserita all’interno dell’art. 23, denominato con la dizione di “<i>Clausola valutativa</i>”</p>
<p><b>L.R. n.66 del 7 dicembre 2005</b> – “<i>Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell’acquacoltura</i>”. La clausola valutativa è inserita nell’art. 23, “<i>Monitoraggio e valutazione</i>” del testo di legge</p>
<p><b>L.R. n.12 del 3 aprile 2006</b> – “<i>Norme in materia di polizia comunale e provinciale</i>”. L’articolo 27 è rubricato con la dizione di “<i>Clausola valutativa</i>”</p>
<p><b>L.R. n.35 del 25 luglio 2006</b> – “<i>Istituzione del servizio civile regionale</i>”. I quesiti valutativi sono inseriti all’interno del testo di legge con l’art.16, rubricato con la dizione di “<i>Programmazione degli interventi di servizio civile</i>”.</p>

Fonte: [www.capire.org](http://www.capire.org) e documentazione del settore Analisi della normazione

## Appendice metodologica con traccia di intervista

---

### Elenco dei rapporti sulla legislazione analizzati

Descrizione	Anno di riferimento	Fonte in cui è possibile consultarlo
Rapporto sulla legislazione 2002	2002	<a href="http://www.consiglio.regione.toscana.it">www.consiglio.regione.toscana.it</a> (Area dedicata alla legislazione)
Rapporto sulla legislazione 2003	2003	<a href="http://www.consiglio.regione.toscana.it">www.consiglio.regione.toscana.it</a> (Area dedicata alla legislazione)
Rapporto sulla legislazione 2004	2004	<a href="http://www.consiglio.regione.toscana.it">www.consiglio.regione.toscana.it</a> (Area dedicata alla legislazione)
Rapporto sulla legislazione 2005	2005	<a href="http://www.consiglio.regione.toscana.it">www.consiglio.regione.toscana.it</a> (Area dedicata alla legislazione)
*Rapporto sulla legislazione 2006	2006	<a href="http://www.consiglio.regione.toscana.it">www.consiglio.regione.toscana.it</a> (Area dedicata alla legislazione)

\*Il rapporto sulla legislazione 2006 sarà pubblicato a fine giugno 2007; i dati per questa tesi sono stati recuperati dalla struttura del Consiglio regionale addetta alla redazione del rapporto.

### Elenco delle note di CAPIRe analizzate

Descrizione	Fonte in cui è possibile consultarlo
Nota di CAPIRe nr.1	<a href="http://www.capire.org">www.capire.org</a>
Nota di CAPIRe nr.2	<a href="http://www.capire.org">www.capire.org</a>
Nota di CAPIRe nr.3	<a href="http://www.capire.org">www.capire.org</a>
Nota di CAPIRe nr.5	<a href="http://www.capire.org">www.capire.org</a>
Nota di CAPIRe nr.8	<a href="http://www.capire.org">www.capire.org</a>
Nota di CAPIRe nr.9	<a href="http://www.capire.org">www.capire.org</a>
Nota di CAPIRe nr.10	<a href="http://www.capire.org">www.capire.org</a>
Nota di CAPIRe nr. 11	<a href="http://www.capire.org">www.capire.org</a>

## Appendice metodologica con traccia di intervista

**Tab. 3.9**

Note informative elaborate dal 2002 al 2006 in Consiglio regionale della Toscana con dettaglio sulla legge di riferimento e sul periodo di elaborazione

Legge	Periodo Nota
L.R. 18/2002 – Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana	<i>Nota 1: Luglio 2005</i>
L.R. 25/2003 – Interventi a favore degli allevatori partecipanti all'attuazione del piano di sorveglianza sierologia e del piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (Blue Tongue)	<i>Nota 2 :Ottobre 2005</i>
L.R. 45/2003 – Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità	<i>Nota 3: Ottobre 2005</i>
L.R. 49/2003 – Norme in materia di tasse automobilistiche regionali	<i>Nota 4: Marzo 2006</i>
L.R. 30/2003 – Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana	<i>Nota5: Marzo 2006</i>
L.R. 18/2002 – Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana	<i>Nota 6: Aprile 2006</i>

(Fonte dati: Sito CAPIRe [www.capire.org](http://www.capire.org) e documentazione del settore Analisi della normazione

**Nella tabella 3.9 sono state inserite, per ogni nota informative elaborata, il riferimento alla legge ed il periodo di redazione della nota. Questi documenti riguardano nelle specifico approfondimenti fatti in relazione a cinque distinti testi legislativi. Su di un testo legislativo (L.R. n.18 del 2002 sull'introduzione delle mense biologiche), si è ritenuto opportuno elaborare due distinte note informative, la prima prodotta a luglio 2005 e la seconda ad aprile 2006 ( nota n.1 e nota n.6)**

## BIBLIOGRAFIA

- CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA:
  - [2000], *Sperimentare metodi di valutazione ex-post degli interventi legislativi. La valutazione di una politica regionale di aiuto all'imprenditoria giovanile: la L.R. 27 /93* (a cura di Marco Sisti e Stefano Neri), Firenze, Consiglio regionale della Toscana
  - [2001], *Sperimentare metodi di valutazione ex-post degli interventi legislativi. L'analisi dell'implementazione dei nuovi servizi per l'impiego: la L.R. 52/98* (a cura di Marco Sisti e Stefano Neri), Firenze, Consiglio regionale della Toscana
  - [2002], *Sperimentare metodi di valutazione ex-post degli interventi legislativi. Rapporto intermedio* (a cura di Marco Sisti e Stefano Neri), Firenze, Consiglio regionale della Toscana
  
- DELLA PORTA, D. [2001], *Scienza politica*, Bologna, Il mulino (da pag. 22 a pagina 85)
  
- DENTE, B e RADAELLI, C.M [1995], *Valutazione e scienza politica: un dialogo possibile*, in G. Regonini (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli, ESI.
  
- LIPPI, A.
  - [2001], *Valutazione della gestione in Manuale di scienza dell'amministrazione* a cura di Massimo Morisi e Andrea Lippi, Torino Giappichelli

- [2007], *Valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il mulino
- MORISI, M. e LIPPI, A. [2005], *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il mulino, (capitoli 7 e 8).
- MARTINI, A.P, ROSA, F e SISTI, M. [2003], *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle Assemblee regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*
- MARTINI, A.P. e SISTI, M. [1999], *Fatta la legge...con quali strumenti è possibile valutarne l'attuazione?*, in *Iter legis*, novembre-dicembre, pag. da 335 a 342.
- MORLINO, L. [2003], *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il mulino
- PALUMBO, M. [2001], *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, Angeli
- POWER, M. [2002], *La società dei controlli. Ritualità di verifica*, Torino, Edizioni di Comunità
- STAME, N [1998], *L'esperienza della valutazione*, Roma, Edizioni SEAM
- VECCHI, G. [2001], *La valutazione delle politiche*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione* a cura di Massimo Morisi e Andrea Lippi, Torino Giappichelli