

Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali (*)

Tommaso F. Giupponi e Corrado Caruso

Sommario

1. La valutazione delle leggi: un rinnovato spazio di intervento per i Consigli regionali? – 2. Le fonti normative rilevanti e i soggetti istituzionali coinvolti – 3. Le clausole valutative sono efficaci? L'esperienza della Lombardia, dell'Emilia-Romagna e della Toscana – 4. Le tendenze emerse: la valutazione delle leggi tra mito e realtà.

1. La valutazione delle leggi: un rinnovato spazio di intervento per i Consigli regionali?

La recente tendenza volta al potenziamento degli strumenti di valutazione delle leggi e alla loro attuazione appare strettamente connessa, a livello regionale, con il complessivo processo di riforma successivo alle riforme costituzionali del 1999 (per quanto riguarda gli assetti di governo) e del 2001 (in relazione al regime delle competenze). In questo senso gli strumenti di valutazione delle leggi sembrano intersecare due questioni rilevanti, mettendole in connessione tra loro: da un lato, il generale problema della qualità della legislazione (intesa, in questo caso, come individuazione di tecniche normative chiare e interventi legislativi fattibili, in grado di essere implementati successivamente alla loro entrata in vigore); dall'altro, quello connesso alla valutazione delle politiche (intesa come generale e rinnovata forma di controllo delle Assemblee elettive sull'azione degli Esecutivi in relazione alla concrete modalità di gestione delle priorità di azione politica).

(*) Pur costituendo il lavoro frutto di riflessioni comuni, i parr. 1 e 4 sono da attribuire a Tommaso F. Giupponi, i parr. 2 e 3 sono da attribuire a Corrado Caruso.

A livello regionale, il tema degli strumenti di valutazione delle leggi sembra assumere un ruolo centrale con particolare riferimento al secondo dei profili citati, dal momento che tutti gli statuti ordinari approvati dopo la riforma del 1999 hanno cercato di individuare nuove forme di intervento e controllo da parte dei Consigli, chiaramente volte ad evitare una sostanziale marginalizzazione delle Assemblee elettive di fronte al rafforzamento degli Esecutivi regionali, e dei Presidenti (eletti direttamente) in particolare.

Per tale ordine di motivi, le citate riforme hanno imposto l'individuazione di nuove modalità di informazione, ispezione e controllo in capo ai Consigli, superando la tradizionale cogestione amministrativa tipica del precedente assetto istituzionale di tipo essenzialmente assembleare. Consigli regionali, dunque, come assemblee legislative, e con rinnovati compiti di controllo sull'operato della Giunta e di puntuale verifica dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche pubbliche.

In un contesto di sostanziale omogeneità e tendenziale continuità delle nuove disposizioni statutarie, tra i pochi dati innovativi emerge senza dubbio il tema della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche regionali, compreso l'inserimento di clausole valutative nella legislazione regionale.

Tuttavia, come noto, l'idea di assemblee rappresentative coinvolte direttamente nella gestione della Regione, con rilevanti compiti di amministrazione diretta, non è stata pienamente scalfata. Basti pensare a tutte quelle disposizioni statutarie che continuano ad attribuire ai Consigli ampi poteri di natura sostanzialmente amministrativa, come l'approvazione degli atti di programmazione o i molteplici poteri di nomina e di designazione dei componenti di organi od enti collegati alla Regione, in uno con il riconoscimento di rilevanti poteri di normazione secondaria¹.

(1) A dimostrazione di quanto rilevato, si veda l'ampiezza della maggior parte delle norme statutarie contenenti l'indicazione delle funzioni del Consiglio, spesso molto dettagliate e articolate (si vedano, ad esempio, l'art. 16 st. Calabria; l'art. 26 st. Campania; l'art. 28 st. Emilia-Romagna; l'art. 23 st. Lazio; l'art. 16 st. Liguria; l'art. 14 st. Lombardia; l'art. 21 st. Marche; l'art. 28 st. Piemonte; l'art. 22 st. Puglia; l'art. 11 st. Toscana;

In ogni caso, la consapevolezza di tale necessità emerge chiaramente anche a livello di iniziative istituzionali, come ben dimostrato dall'impegno profuso sul tema della valutazione dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali (soprattutto a partire dalla c.d. Carta di Matera del 2007) e, con particolare riferimento alle clausole valutative, dall'esperienza del progetto CAPIRE.

Ciò, in particolare, ha portato diverse Regioni alla previsione di alcuni specifici strumenti, appositamente finalizzati alla valutazione delle leggi: *a*) la clausole valutative; *b*) le missioni valutative. In generale, come noto, le clausole valutative attengono alla valutazione d'impatto del testo legislativo in un momento successivo alla sua pubblicazione ed entrata in vigore (in questo distinguendosi da tutti quegli strumenti di garanzia della qualità della legislazione che si collocano, invece, in un momento antecedente all'approvazione della legge). Le clausole valutative introducono una forma di controllo programmato e sistematico sull'attuazione di una legge in vista di una sua successiva eventuale modifica o abrogazione.

Esse superano ed integrano il tradizionale potere conoscitivo e di controllo politico conferito ai consiglieri da tutti i nuovi statuti, con particolare riferimento alla possibilità di accedere a tutti i dati dell'amministrazione regionale, ed evolvono in modo qualificato quella generica richiesta di rendicontazione sulle attività svolte che è presente in vari testi di legge nelle più recenti legislature.

La clausola tradisce la riflessione del legislatore sulla *ratio* e sul nucleo degli obiettivi della legge nella prospettiva del cambiamento e degli effetti ultimi che si intendono produrre. In quanto forma di controllo del Consiglio sulla Giunta, la clausola valutativa impone una

l'art. 43 st. Umbria). Più in particolare, per quanto riguarda l'esercizio della potestà regolamentare, in alcuni casi è prevista una sua generale attribuzione al Consiglio (così, ad es., l'art. 37 st. Abruzzo e l'art. 35 st. Marche); più spesso, invece, la necessità di un parere consiliare sui singoli regolamenti deliberati dalla Giunta (cfr. l'art. 56 st. Campania; l'art. 50 st. Liguria; l'art. 42 st. Lombardia; l'art. 44 st. Puglia; l'art. 39 st. Umbria). Diffusa anche la previsione di un'attribuzione al Consiglio dei regolamenti delegati in materia di competenza esclusiva statale, ex art. 117, sesto comma, Cost. (così, ad es., art. 23 st. Calabria; l'art. 28 st. Emilia-Romagna; l'art. 23 st. Lazio; l'art. 50 st. Liguria; l'art. 27 st. Piemonte; l'art. 43 st. Umbria).

selezione di dati e di informazioni prevedendone una lettura analitica orientata alla risposta a puntuali quesiti.

Diverso, invece, il caso delle missioni valutative, anch'esse spesso previste da molte Regioni. Anche le missioni valutative, infatti, attendono alla fase del controllo successivo sulla legislazione; tuttavia esse presentano una struttura diversa rispetto alle clausole valutative, e non hanno natura normativa. In effetti, le attività informative "a lungo termine" indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive dell'Assemblea sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. È possibile, infatti, che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa.

Per questo motivo molti ordinamenti regionali prevedono che l'attività di controllo e valutazione, oltre a poter essere innescata da clausole introdotte in specifiche leggi, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola Commissione oppure di una quota minima di consiglieri. Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione, in linea di sostanziale continuità con i tradizionali poteri conoscitivi e di controllo delle Assemblee legislative (come, ad es., le indagini conoscitive o, anche se più limitatamente, gli strumenti ispettivi).

2. Le fonti normative rilevanti e i soggetti istituzionali coinvolti

Diverse Regioni disciplinano in via generale l'attività di controllo e valutazione sulla qualità della legislazione in apposite disposizioni statutarie o nell'ambito del regolamento interno del Consiglio regionale. Più nello specifico, negli statuti sono spesso previste due tipologie di riferimenti: *a*) da un lato, infatti, troviamo i generali richiami alla necessità di promuovere la qualità della legislazione e la corretta redazione dei testi normativi²; *b*) dall'altro, invece, si rinvencono an-

(2) Così, ad es., l'art. 48 st. Piemonte, l'art. 44 st. Lombardia, l'art. 44 st. Toscana, l'art. 34 st. Marche, l'art. 40 st. Abruzzo e l'art. 29 st. Campania.

che disposizioni generali sulla valutazione delle politiche³, a volte con espliciti riferimenti alle clausole valutative⁴.

In tutte le principali Regioni, tuttavia, la disciplina di dettaglio sulle clausole di valutazione è contenuta nel regolamento consiliare, che individua in concreto i soggetti coinvolti nelle relative scelte e i procedimenti previsti per il loro inserimento (oltre che i soggetti responsabili e le procedure previste per la loro verifica periodica)⁵. Parziali eccezioni a questo modello di disciplina si hanno nel Friuli-Venezia Giulia ove, a causa delle disposizioni dello statuto speciale, si è adottata un'apposita legge statutaria che, insieme al regolamento interno, disciplina la previsione di clausole di valutazione⁶ e in Toscana, ove le previsioni statutarie sono integrate (previo apposito rinvio) dalla legge regionale sulla qualità della normazione⁷.

All'interno delle citate previsioni normative di solito vengono specificate: *a*) la funzione delle clausole valutative; *b*) il soggetto istituzionale a cui spetta attivarle; *c*) il generico contenuto che devono avere; *d*) l'eventuale procedimento previsto per il loro inserimento. In via di estrema sintesi, si può indicare come finalità generale delle clausole quella di monitorare e valutare i processi di attuazione ed i risultati (effetti e costi) delle politiche attivate dalle leggi regionali, attraverso la raccolta periodica delle informazioni ritenute necessarie ad opera dei soggetti specificamente individuati. L'inserimento della clausola avviene di norma nel corso dell'istruttoria legislativa, attraverso l'attivazione di uno specifico sub-procedimento.

Nell'ambito degli organi istituzionali che possono essere coinvolti dalle clausole valutative, si possono distinguere: *a*) i soggetti a cui spetta la proposta di inserimento della clausola valutativa; *b*) i soggetti a cui

(3) In questo senso, tra gli altri, si segnalano l'art. 26 st. Abruzzo, l'art. 14 st. Lombardia, l'art. 28 st. Emilia-Romagna, l'art. 21 st. Marche, l'art. 71 st. Piemonte, l'art. 19 st. Toscana, l'art. 61 st. Umbria.

(4) Cfr., ad es., l'art. 26 st. Abruzzo, l'art. 53 st. Emilia-Romagna, l'art. 45 st. Lombardia.

(5) Si vedano, ad es., l'art. 121 reg. Abruzzo, l'art. 50 reg. Emilia-Romagna, l'art. 110 reg. Lombardia, l'art. 45 reg. Piemonte, l'art. 42 reg. Umbria.

(6) Cfr. gli artt. 7 e 8 della legge 17/2007; nonché l'art. 150 del reg. interno.

(7) Si veda l'art. 5 della legge 55/2008.

spetta la relativa rendicontazione; *c*) i soggetti cui spetta la raccolta delle informazioni (che possono anche essere diversi dai soggetti a cui spetta la rendicontazione); *d*) i soggetti a cui spetta la valutazione finale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sono di solito statuto e regolamenti consiliari ad individuare l'organo a cui spetta la proposta di inserimento della clausola. In particolare, in alcune Regioni tale compito è attribuito a Comitati per la legislazione e la qualità della normazione istituiti in seno alle Assemblee legislative, di norma a composizione paritetica tra maggioranza e opposizione⁸ e a volte con la presidenza affidata all'opposizione⁹. In altre Regioni tale potere è invece affidato alle competenti Commissioni consiliari¹⁰, a volte in collaborazione con lo stesso Comitato per le legislazione, ove istituito¹¹.

Quanto ai titolari dell'obbligo di informazione, è di norma la singola clausola valutativa approvata ad individuare il soggetto istituzionale cui spetta la rendicontazione, solitamente coincidente con la Giunta. Spesso si può anche prevedere che essa possa avvalersi, per la raccolta di informazioni, di ulteriori soggetti qualificati, pubblici o privati (come, ad es., uno specifico osservatorio o altri analoghi organismi, se previsti).

La stessa clausola di valutazione stabilisce solitamente anche il destinatario della relazione, e cioè colui che esercita la funzione di monitoraggio, di solito coincidente con l'Assemblea legislativa regionale o con la Commissione consiliare competente per materia. In questo senso, l'unica Regione a prevedere uno specifico e autonomo servizio amministrativo sembra essere la Lombardia, che ha istituito nell'ambito degli Uffici della Segreteria generale del Consiglio un apposito Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali. Nelle altre

(8) Così, ad es., l'art. 121 reg. Abruzzo, l'art. 42 reg. Friuli-Venezia Giulia, l'art. 45 st. Lombardia e gli artt. 108-109 reg. Lombardia, l'art. 61 st. Umbria e l'art. 39 reg. Umbria.

(9) Cfr., ad es., l'art. 42 reg. Friuli-Venezia Giulia.

(10) Così, ad es., gli artt. 19 e 45 st. Toscana e l'art. 53 st. Emilia-Romagna (seppur implicitamente).

(11) In questo senso, ad es., gli artt. 45-46 reg. Piemonte.

Regioni, infatti, sono previsti Servizi che svolgono, tra gli altri compiti, anche funzioni di valutazione, ma non in via esclusiva¹².

Da un punto di vista sostanziale, le clausole valutative presentano una struttura flessibile a seconda del testo di legge cui accedono. Tuttavia, il contenuto delle clausole può differenziarsi in relazione al tipo di informazioni richieste, che possono essere: *a*) di tipo quantitativo (ad es. quante le risorse impiegate; quanti i soggetti destinatari dell'azione politica); *b*) di tipo qualitativo (quali i soggetti destinatari; quali gli strumenti predisposti per l'attuazione). Ulteriori differenziazioni, poi, possono riguardare (come in parte già visto) i tempi, le modalità di rendicontazione e i soggetti cui spetta la relazione sull'attuazione, nonché l'individuazione di specifiche risorse volte alla valutazione.

Più nello specifico, le clausole valutative possono prevedere, oltre al controllo sull'attuazione della legge, la successiva valutazione, in capo ad organi consiliari, dei risultati ottenuti e delle loro conseguenze, oltre ad individuare il soggetto che deve relazionare e la relativa tempistica. Infine, possono attribuire a soggetti specializzati un compito di supporto nella redazione della relazione informativa, e prevedere forme di pubblicazione della relazione e della conseguente valutazione.

(12) In Abruzzo è presente, presso la Direzione Affari della Presidenza e legislativi, il Servizio Analisi economica Statistica e Monitoraggio a sua volta distinto in Ufficio Monitoraggio e Ufficio Analisi Economia e Statistica; in Emilia-Romagna vi sono funzionari specializzati inseriti nel Servizio Legislativo istituito presso la Direzione generale dell'Assemblea. In Friuli-Venezia Giulia è presente una Posizione organizzativa specialista in Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali inserita nell'Area giuridico-legislativa della Segreteria generale del Consiglio. Nelle Marche è prevista una Posizione di funzione (posizione dirigenziale a tempo determinato) collocata nella sezione Consulenza per la normazione presso l'Area dei Servizi assembleari presso la Direzione generale dell'Assemblea. In Molise, nell'ambito del Servizio Documentazione, Studi e Monitoraggio delle politiche regionali, nazionali e comunitarie istituito presso la Segreteria generale vi è un apposito Ufficio Monitoraggio effetti leggi regionali. In Piemonte invece vi è un apposito staff (Unità organizzativa in valutazione delle politiche e qualità della formazione) a supporto della Direzione Processo legislativo. In Toscana è presente il Settore Analisi della normazione, Biblioteca e documentazione. Assistenza all'Autorità per la partecipazione, istituito presso la Direzione Assistenza legislativa giuridica e internazionale della Segreteria generale. In Umbria, invece, c'è un'apposita sezione (Analisi e istruttoria dei procedimenti per il controllo delle leggi regionali e la valutazione delle politiche pubbliche) istituita presso il Servizio Processo Legislazioni e Studi della Segreteria generale.

Per quanto concerne le informazioni richieste, le singole clausole individuano appositi quesiti valutativi che, in via generale, possono attenersi; 1) alla capacità della legge di produrre i cambiamenti voluti; 2) agli effetti prodotti dai nuovi strumenti introdotti; 3) alle risorse impiegate; 4) ai destinatari raggiunti; 5) all'attuazione degli interventi previsti, alle loro caratteristiche e al loro funzionamento; 6) alla tipologia di interventi realizzati per le finalità della legge; 7) alle criticità emerse e alle proposte di modifica; 8) alla complessiva qualità e all'efficacia degli interventi.

3. Le clausole valutative sono efficaci? L'esperienza della Lombardia, dell'Emilia-Romagna e della Toscana

Al fine di acquisire dati utili a valutare l'efficacia degli strumenti indicati, appaiono particolarmente significative alcune esperienze regionali (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana). L'analisi, sul piano empirico, è stata quindi impostata secondo le seguenti direttrici di metodo: 1) Scelta delle Regioni – Verifica del quantitativo generale di clausole valutative approvate e conseguente scelta di alcune tra le Regioni più attive; 2) Individuazione della normativa rilevante e degli organi coinvolti – Attenzione alle previsioni degli statuti, dei regolamenti interni ai Consigli regionali, e delle eventuali leggi sulla qualità della legislazione; 3) Verifica della prassi – Se e come si sia realizzato quel processo circolare tra Consiglio e Giunta che l'introduzione della clausola valutativa presuppone¹³; 4) Valutazione sull'efficacia delle clausole – Solo a seguito di questa analisi potrà compiersi una sorta di “valutazione sulla valutazione”, volta a verificare se le clausole abbiano introdotto un meccanismo effettivo di valutazione delle politiche pubbliche.

La Regione Lombardia individua, all'art. 45 dello statuto, nel Comitato paritetico di controllo e di valutazione l'organo competente ad inserire

(13) Di norma, alla clausola valutativa, che altro non è che una disposizione normativa contenuta in un testo legislativo, la Giunta replica con una relazione indirizzata al Consiglio o alla Commissione competente. A tale relazione possono seguire note informative, elaborate periodicamente a favore dei consiglieri dagli Uffici tecnici dell'Assemblea. Si tratta di documenti di sintesi che riassumono in poche pagine lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti.

nei testi di legge clausole valutative, previa intesa con la Commissione consiliare competente. Tale Comitato, a norma dell'art. 108 del regolamento, ha composizione paritetica tra maggioranza e opposizione; lo stesso Presidente spetta, a rotazione, per metà della legislatura alla maggioranza e per l'altra metà all'opposizione. Il Comitato sembra essere, almeno da una lettura delle norme statutarie e regolamentari, l'organo di raccordo tra Giunta e Consiglio nell'attività di valutazione. Infatti, a norma dell'art. 109 del regolamento, è l'organo competente a ricevere le relazioni della Giunta e a vigilare sul corretto espletamento da parte dell'Esecutivo dell'obbligo informativo. Inoltre, esso cura la pubblicazione della attività di valutazione e relaziona annualmente al Consiglio regionale (v. tab. 1).

A partire dal 2004 e fino al 2010, la Lombardia ha approvato 12 leggi contenenti clausole valutative¹⁴, prevedendo anche un'apposita struttura del Consiglio per la valutazione: il già citato Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali. Il Servizio, finora, ha redatto diverse note informative anche in relazione a leggi che non hanno previsto apposite clausole valutative o comunque in relazione a misure poste in essere dalla Amministrazione regionale. Tuttavia,

Tab. 1. *Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Lombardia*

Legge	Oggetto	Articolo
Legge 28/2004	Lavoro	8
Legge 2/2006	Servizi sociali	14
Legge 16/2006	Tutela della salute	22
Legge 22/2006	Lavoro	33
Legge 19/2007	Istruzione scolastica	33
Legge 25/2007	Enti locali	9
Legge 30/2007	Commercio, fiere e mercati	1
Legge 3/2008	Servizi sociali	31
Legge 19/2008	Enti locali	21
Legge 6/2009	Servizi sociali	9
Legge 8/2009	Artigianato	5
Legge 15/2009	Ricerca scientifica e tecnologica	10

Fonte: Progetto CAPIRE, www.capire.org.

(14) Cfr., ad es., la n.i. 16/2010 sul c.d. Pacchetto anticrisi.

anche quando la nota integrativa è conseguente all'apposizione di una clausola valutativa, è assente qualsiasi riferimento alla relazione della Giunta, che sembra dunque mancare. Non si è così completato il circolo virtuoso e soprattutto si è forse snaturata la stessa funzione della clausola di valutazione che dovrebbe infatti realizzare un previo raffronto con i dati forniti dalla Giunta e una successiva valutazione sui dati raccolti dall'Esecutivo e dal suo apparato amministrativo¹⁵.

Lo statuto e il regolamento consiliare della Regione Emilia-Romagna non individuano espressamente il soggetto competente ad inserire le clausole valutative, anche se da una lettura sistematica degli stessi sembrano essere le Commissioni consiliari gli organi competenti all'introduzione delle clausole. D'altro canto, una conferma di tale assetto sembra venire dall'esplicita menzione del destinatario della relazione della Giunta, individuato espressamente nella Commissione competente e nel relativo Ufficio di Presidenza¹⁶.

Peraltro, con una previsione che sembra unica nel panorama nazionale, la Regione Emilia-Romagna è l'unico ente territoriale ad estendere l'inserimento delle clausole valutative anche ai regolamenti e agli altri atti adottati dalla Giunta per l'attuazione delle leggi da valutare. Per quanto concerne l'Ufficio tecnico competente alla redazione e alla verifica dei risultati che seguono l'inserimento delle clausole, in Emilia-Romagna manca un ufficio *ad hoc*: sono presenti funzionari specializzati inseriti nel Servizio Legislativo istituito presso la Direzione generale dell'Assemblea.

La Regione Emilia-Romagna è stata la prima Regione ad avere introdotto una disposizione contenente una clausola valutativa (legge 24/2001, Edilizia residenziale pubblica). Fino ad oggi sono stati approvati 19 testi di legge contenenti clausole di valutazione, nelle materie più disparate (v. tab. 2). Sono state redatte sette relazioni dal Servizio

(15) Si veda, ad es., la n.i. 14/2009 sulla legge 19/2007 sull'istruzione e la formazione professionale, in base alla quale: "In attesa della relazione prevista dalla clausola valutativa, questa nota fa il punto su alcune misure della formazione professionale avviati nell'anno 2008/2009".

(16) Quest'osservazione sembra ora trovare sostanziale conferma dall'attribuzione, a partire dalla IX legislatura, dei compiti di valutazione alla VI Commissione consiliare.

Tab. 2. *Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Emilia-Romagna*

Legge	Oggetto	Articolo
Legge 24/2001	Edilizia residenziale pubblica	55
Legge 8/2002	Aeroportualità	6
Legge 2/2003	Servizi sociali	51
Legge 5/2004	Immigrazione	20
Legge 11/2004	Informazione e comunicazione	24
Legge 17/2005	Lavoro	47
Legge 3/2006	Emiliano-romagnoli nel mondo	18
Legge 6/2006	Cooperazione mutualistica	11
Legge 12/2006	Cinema	12
Legge 2/2007	Turismo	15
Legge 15/2007	Diritto allo studio universitario	28
Legge 17/2007	Tabagismo	7
Legge 3/2008	Carcere	9
Legge 14/2008	Giovani generazioni	46
Legge 11/2009	Amministratore di sostegno	3
Legge 15/2009	Trasporto ferroviario delle merci	10
Legge 26/2009	Commercio equo e solidale	8
Legge 3/2010	Partecipazione	18
Legge 11/2010	Edilizia sicura	14

Fonte: Progetto CAPIRE, www.capire.org.

legislativo, di concerto con la Giunta, in risposta alle clausole valutative e una nota informativa redatta dal Servizio legislativo. Due relazioni (*Welfare e Tecnologie dell'Informazione*) sono state pubblicate come allegati al VI e al VII rapporto sulla legislazione (2003 e 2004). La nota informativa in questione (n. 1/2010) riguarda la clausola valutativa contenuta nella legge regionale 1/2007 sul diritto allo studio, e sembra costituire un esempio di come dovrebbe instaurarsi il circolo virtuoso introdotto dalla clausola valutativa (clausola-relazione-nota). In ogni caso, relazioni e note informative sembrano avere concluso la dinamica istituzionale. Infatti, in alcuni casi, pur essendo presentati e discussi atti di indirizzo politico sulle materie oggetto della clausola di valutazione e del conseguente monitoraggio, essi non sembrano direttamente connessi alla relazione presentata¹⁷. Dunque, nonostante

(17) Cfr., ad es., la ris. 5144/2009, che si riferisce espressamente alla legge 3/2008 in materia carceraria.

vi sia stata la conclusione del processo circolare, manca (ed è osservazione che sembra comune a tutte le esperienze analizzate) una specifica e puntuale valutazione politica sui dati raccolti.

In Toscana, l'art. 5 della legge regionale sulla qualità della legislazione (legge 55/2008) rinvia all'art. 45 dello statuto e al regolamento del Consiglio per ciò concerne le clausole valutative da inserire nell'ambito della VIR (verifica di impatto della regolazione), e individua nella Giunta l'organo obbligato a riferire al Consiglio sugli effetti della legislazione. L'art. 140 del regolamento individua la possibilità di inserire clausole valutative nell'ambito della scheda di fattibilità redatta su iniziativa dell'apposito Ufficio tecnico istituito presso l'Assemblea o su richiesta dei componenti della Commissione competente.

La struttura tecnica competente si inserisce nel Settore Analisi della normazione, Biblioteca e documentazione. Assistenza all'Autorità per la partecipazione, istituito presso la Direzione di Area per l'Assistenza legislativa. La Regione Toscana ha approvato 44 leggi contenenti clausole di valutazione, a partire dal 2001 e in diversi settori rilevanti (dall'educazione al turismo, dall'agricoltura al commercio, dall'assistenza sociale all'artigianato, dalla sanità all'immigrazione, dalla pesca al governo del territorio) (v. tab. 3). Non sono state rese pubbliche le relazioni di ritorno della Giunta agli obblighi di rendicontazione previsti dalle clausole. Di norma, tuttavia, la struttura tecnica elabora una nota informativa per ogni relazione di ritorno.

La Regione Toscana presenta il più alto numero di note integrative realizzate a seguito di clausole valutative (17), mostrando dunque l'attenzione sul punto dell'amministrazione e degli attori politici regionali, che sembrano completare il già citato processo circolare (clausola-nota-relazione). Tali note sono tutte pubblicate sul sito dell'Assemblea legislativa regionale. Non risultano, invece, atti formali di indirizzo politico adottati a seguito delle note informative trasmesse dagli uffici tecnici alle Commissioni competenti per materia.

4. Le tendenze emerse: la valutazione delle leggi tra mito e realtà

L'analisi dei dati raccolti, pur limitati ad alcune significative esperienze regionali, offre lo spunto per alcune considerazioni di sintesi in merito alle tendenze emerse in via generale (nella consapevolezza

Tab. 3. *Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Toscana*

Legge	Oggetto	Articolo
Legge 38/2001	Politiche per la sicurezza	8
Legge 18/2002	Mense pubbliche	3
Legge 32/2002	Educazione e formazione	31
Legge 12/2003	Ricerca sulla canapa	3
Legge 25/2003	Profilassi ovina	3
Legge 30/2003	Attività agrituristiche	30
Legge 32/2003	Radiazioni ionizzanti	10
Legge 45/2003	Prodotti agroalimentari	8
Legge 49/2003	Tasse automobilistiche	10
Legge 19/2004	Carburanti	22
Legge 21/2004	Distretti rurali	8
Legge 28/2004	Attività di tatuaggio e <i>piercing</i>	16
Legge 29/2004	Cremazione	9
Legge 43/2004	IPAB	34
Legge 64/2004	Agricoltura e zootecnia	14
Legge 78/2004	Cinema	6
Legge 1/2005	Governo del territorio	13
Legge 7/2005	Pesca	23
Legge 41/2005	Servizi sociali	42
Legge 64/2005	Carcere	4
Legge 66/2005	Pesca	23
Legge 12/2006	Polizia comunale e provinciale	27
Legge 30/2007	Sicurezza sul lavoro	16
Legge 38/2007	Sicurezza sul lavoro	67
Legge 59/2007	Violenza di genere	11
Legge 66/2007	Servizi postali	6
Legge 3/2008	Servizio sanitario regionale	20
Legge 9/2008	Tutela dei consumatori	11
Legge 10/2008	Artigianato	10
Legge 21/2008	Imprenditoria giovanile	10
Legge 26/2008	Diritto allo studio universitario	15
Legge 60/2008	Servizio sanitario regionale	13 / 104
Legge 66/2008	Servizi sociali	20
Legge 9/2009	Agricoltura	19
Legge 16/2009	Pari opportunità	22
Legge 20/2009	Ricerca e innovazione tecnologica	12
Legge 21/2009	Apicoltura	14
Legge 29/2009	Immigrazione	6
Legge 40/2009	Semplificazione PA	72
Legge 51/2009	Servizio sanitario regionale	46
Legge 65/2009	Servizio sanitario regionale	18
Legge 70/2009	Adozioni internazionali	6
Legge 86/2009	Prevenzione dell'usura	8
Legge 21/2010	Politiche culturali	54

Fonte: Progetto CAPIRE, www.capire.org.

della necessità di attendere lo scadere dei termini previsti dalle più recenti clausole valutative inserite nella legislazione regionale)¹⁸.

Il giudizio sull'efficacia delle clausole valutative può essere ricostruito, in via generale, attraverso la risposta a tre quesiti che possono (e devono) essere tenuti logicamente e cronologicamente distinti: 1) l'inserimento nella legislazione delle clausole valutative realizza il circolo virtuoso che le stesse pretendono di creare (clausola-relazione della Giunta-nota informativa)? 2) Nei casi in cui si realizzi questo circuito virtuoso, vi è una valutazione politica dei dati raccolti, formalizzata attraverso atti di indirizzo o controllo? 3) L'inserimento delle clausole valutative riesce a condizionare la successiva produzione normativa (o comunque a tradursi in proposte di innovazione normativa)?

1) Quanto al primo profilo, va confermato che assai raramente le clausole valutative sembrano riuscire ad innescare il citato circolo virtuoso. Spesso mancano le relazioni di ritorno della Giunta, in assenza di specifici strumenti istituzionali che possano spingere la Giunta e la relativa struttura amministrativa a fornire le informazioni richieste. Non è allora un caso che spesso le note informative predisposte dalle Assemblee regionali tendano a sopperire all'assenza delle relazioni di ritorno della Giunta. Con ciò si rischia, però, di vanificare la stessa natura delle clausole valutative, che richiedono un'alterità istituzionale tra Giunta e Consiglio e, conseguentemente, una differenza strutturale e cronologica tra il momento informativo e della raccolta di dati (che dovrebbe vedere protagonista la Giunta) e quello della valutazione in senso stretto (che dovrebbe vedere protagonisti gli uffici tecnici del Consiglio).

Per far sì che possa invece completarsi questo processo circolare possono, in via di mera ipotesi, immaginarsi due strade. In primo luogo, i Consigli potrebbero utilizzare i tradizionali atti di indirizzo politico per spingere la Giunta alla specifica rendicontazione prevista. Di fronte alla mancata presentazione delle relazioni nei termini indicati,

(18) I dati disponibili, come noto, evidenziano infatti un progressivo, costante aumento del numero di clausole valutative inserite in provvedimenti legislativi regionali: 17 nel 2005, 21 nel 2006, 20 nel 2007, 23 nel 2008, 30 nel 2009 (cfr. i vari Rapporti sulla legislazione della Camera dei deputati, all'indirizzo www.camera.it/397?documenti=134).

il Consiglio potrebbe approvare una mozione che spinga la Giunta a relazionare al legislativo entro un termine certo (magari, anche in questo caso, un riferimento in tal senso potrebbe essere fatto già all'interno delle clausole). In alternativa, o secondariamente, si potrebbe agire a livello organizzativo, creando meccanismi di raccordo tra gli Uffici amministrativi della Giunta e del Consiglio, e istituzionalizzando quanto già avviene in via di prassi. Una tale operazione, però, richiede necessariamente un rafforzamento in termini di risorse e personale dei rispettivi Uffici tecnici.

2) Tuttavia, anche nei rari casi in cui il più volte citato processo circolare risulta completo, sembra mancare un vero e proprio momento valutativo di tipo eminentemente politico, formalizzato in un atto di indirizzo. Infatti la nota informativa, proprio per la sua natura tecnica, non fa altro che fotografare la situazione di fatto successiva all'introduzione di interventi normativi, senza compiere una valutazione sull'intervento legislativo relativa all'individuazione dei punti critici e ai suggerimenti sulle possibili modifiche. Queste valutazioni, proprio perché di natura eminentemente politica, non possono che essere compiute attraverso un atto collegiale del Consiglio, magari formalmente individuato dalla stessa clausola valutativa. In ogni caso, anche quando il circuito virtuoso pare essersi realizzato, sembrano mancare adeguate forme di pubblicizzazione, in grado di accrescere la responsabilità politica degli organi istituzionali e il più generale controllo dell'opinione pubblica sul loro operato¹⁹.

3) Infine, non risulta uno stretto legame tra attività di valutazione e successive innovazioni normative. L'attività di valutazione, infatti, non sembra avere un effetto diretto sulla successiva produzione normativa e sulle modifiche della relativa legislazione regionale, né, come in parte già anticipato, sembra che l'attività di valutazione sia capace di vincolare in tal senso Giunta e Consiglio.

Anche per ciò che concerne tale aspetto sarebbe forse auspicabile,

(19) Sul punto può essere interessante ricordare quanto stabilito dall'art. 109.3 reg. Lombardia, il quale prevede la pubblicazione sul sito istituzionale del Consiglio degli esiti delle attività di valutazione.

oltre che un maggiore utilizzo di atti consiliari di indirizzo, l'introduzione di apposite variazioni procedurali (aggravamenti?) sulla scorta di quanto già previsto da alcuni statuti in relazione ai progetti di legge che non seguano determinate prescrizioni sulla qualità della legislazione²⁰. Si potrebbe allora pensare di estendere analoghi meccanismi (improcedibilità, oneri di motivazione, ecc.) magari in maniera più flessibile, anche alle proposte legislative relative a discipline vigenti che siano già state oggetto di apposita valutazione (possibilità immaginabile sia ove vi sia stata comunque una valutazione politica successiva da parte del Consiglio Regionale, sia ove sia mancato l'adempimento dell'Esecutivo rispetto all'obbligo di rendicontazione). Qualora il progetto non tenga conto delle indicazioni derivanti dalla valutazione politica operata dal Consiglio successivamente all'invio della nota informativa, e il soggetto istituzionale che ha esercitato l'iniziativa legislativa non motivi le ragioni che lo hanno indotto ad allontanarsi da tali indicazioni (o che, come Giunta, hanno impedito l'invio agli Uffici competenti della relazione di ritorno), esso potrebbe essere dichiarato inammissibile dall'Ufficio di Presidenza. Si realizzerebbe così una sorta di onere qualificato di motivazione, con particolare riferimento alle iniziative legislative della Giunta, che ben si inserirebbe nel solco, tracciato proprio dalle esperienze regionali, di una progressiva e sempre più evidente motivazione dei processi di decisione politica, in piena armonia con la giurisprudenza costituzionale che sembra comunque rimettere la disciplina del procedimento legislativo allo statuto, *ex art.* 123 Cost. e, di conseguenza, nel dettaglio anche al regolamento consiliare²¹.

Anche in questo modo, forse, il mito della valutazione delle leggi riuscirà a trasformarsi sempre più in concreta realtà.

(20) Cfr., ad es., l'art. 44 st. Toscana, il quale prevede l'improcedibilità di tutti i progetti di legge che non rispettino le norme statutarie relative alla qualità della legislazione.

(21) Si veda, in particolare, la sent. 12/2006.

Bibliografia essenziale

- Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione*, www.camera.it/385.
- CAPIRE, *La valutazione delle politiche nelle Assemblee regionali*, 2011.
- CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007, La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009.
- CARLI M. (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive, II, La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001.
- CARLI M., *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009, L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2010.
- Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, www.parlamentiregionali.it.
- Controllo delle Assemblee sulle politiche e sugli interventi regionali (CAPIRE), www.capire.org.
- DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- DI COSIMO G., *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007, La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009.
- Federalismi.it*, www.federalismi.it.
- Fondazione ASTRID, www.astrid-online.it.
- Forum di *Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.
- GIACCHETTI FANTINI M., *I principi di qualità normativa nei nuovi statuti regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006.
- Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (ISSIRFA), www.issirfa.cnr.it.
- IUVONE C., *Il livello regionale e il raccordo multilivello*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- MALAI B., *Qualità della normazione e divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi statuti regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, EUM, 2007.
- MARTINICO G., *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- MILAZZO P., *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei*

- Consigli regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007, La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009.
- NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- Osservatorio legislativo interregionale (OLI), www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/oli/default.asp.
- Osservatorio sulle fonti, www.osservatoriosullefonti.it.
- ROSA F., *I procedimenti di controllo*, in *il Filangieri*, Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, 2010.
- Tecniche normative, www.tecnichenormative.it.