

NOTA INFORMATIVA n. 8

Direzione Processo legislativo e Comunicazione istituzionale – Ufficio Qualità della normazione e valutazione delle politiche – Palazzo Lascaris – Via Alfieri, 15 – 10121 Torino – Giugno 2020.

LE ESIGENZE CONOSCITIVE DEL CONSIGLIO INERENTI LA FUNZIONE DI CONTROLLO NON ISPETTIVO

IL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI



Simplified Pixabay License

Questa nota informativa intende contribuire alla divulgazione degli apporti informativi prodotti dall'IRES Piemonte in risposta alle principali esigenze conoscitive espresse dal Consiglio regionale nel periodo di programmazione 2017-2019 dopo la modifica della legge istitutiva dell'Istituto di ricerca regionale. Vengono dunque presentati il quadro istituzionale in cui si svolge la valutazione delle politiche, le ragioni e il contenuto della novella legislativa, gli strumenti e le caratteristiche peculiari dei percorsi istruttori adottati.

LE ESIGENZE CONOSCITIVE DEL CONSIGLIO INERENTI LA FUNZIONE DI CONTROLLO NON ISPETTIVO

IL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE DELLE LEGGI E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI

INTRODUZIONE

La logica fondamentale della valutazione delle politiche praticata in attuazione degli articoli 48 e 71, comma 1 dello Statuto è l'apprendimento collettivo, dunque non ha carattere ispettivo. La finalità eminentemente informativa di questo tipo di valutazione non tende dunque a mettere in discussione i valori o gli interessi che hanno portato all'approvazione di un intervento legislativo, ma cerca di verificare, in primo luogo chiedendo conto alla Giunta regionale, ciò che è stato attuato dopo la sua approvazione e i risultati ottenuti. Essa si fonda sul presupposto che un flusso informativo qualificato e costante possa favorire non solo il pieno ed inciso svolgimento delle funzioni proprie delle Assemblee Legislative, in primo luogo quella legislativa e di controllo, ma anche a migliorarle. I risultati della valutazione infatti potrebbero contribuire al miglioramento della funzione legislativa perché, una maggior conoscenza sia di come sono state attuate le politiche adottate dopo l'approvazione di una legge sia dei loro effetti, dunque del loro grado di utilità, può fornire elementi per migliorare la qualità delle decisioni ed offrire indicazioni per individuare gli ambiti che potrebbero necessitare di processi di semplificazione o manutenzione normativa. Sotto altro aspetto la valutazione delle politiche ed i suoi risultati permettono alle Assemblee Legislative di svolgere appieno la funzione di controllo consiliare intesa, non più solo come verifica formale dell'operato dell'esecutivo (il tradizionale controllo a carattere ispettivo) ma

UN RINNOVATO STRUMENTO DI INFORMAZIONE

Dal 2011 l'Ufficio
Qualità della
normazione e
valutazione delle
politiche, apposita
struttura interna del
Consiglio regionale di
supporto specialistico
allo svolgimento delle
funzioni del Comitato,
produce con cadenza di
norma annuale delle
sintetiche note
informative. Dal 2018 le
note informative si
presentano in una
rinnovata veste grafica.

Direzione Processo legislativo
e Comunicazione istituzionale
Aurelia Jannelli
(Direttore)

Ufficio Qualità della
normazione e valutazione
delle politiche
Fabrizio d'Alonzo
(Responsabile)
Andrea Stroschio

Email
[comitato.valutazione@cr.ciem
onia.it](mailto:comitato.valutazione@cr.ciem
onia.it)

Web
[Comitato per la qualità della
normazione e la valutazione
delle politiche](#)

La nota informativa n. 8 del
giugno 2020 è a cura di
Fabrizio d'Alonzo e Andrea
Stroschio

anche come verifica sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche, cioè sul suo operato concreto. In tal modo è favorita l'effettiva capacità delle Assemblee legislative di influenzare i processi decisionali con decisioni più certe, chiare, informate e indirizzate verso obiettivi mirati anche sotto il profilo di una migliore allocazione delle risorse finanziarie. Il Consiglio regionale del Piemonte, consapevole che la qualità della normazione è un elemento imprescindibile per la piena realizzazione della funzione legislativa e che il suo miglioramento è favorito anche dal pieno svolgimento della funzione di controllo consiliare, nel corso della VII legislatura (2000-2005) è stata una delle prime Assemblee Legislative italiane ad intuire l'importanza del contributo che la valutazione delle politiche, ora riconosciuta nell'ordinamento regionale sia a livello statutario (articolo 71, comma 1) sia regolamentare (Capo VI "Qualità della Legislazione" artt-44-46ter) poteva apportare al complessivo potenziamento di queste primarie funzioni consiliari.

L'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO NON ISPETTIVO

Attualmente, le attività relative a questo aspetto della funzione di controllo realizzato tramite la valutazione delle politiche sono consolidate e fondano su alcuni elementi istituzionali, introdotti per potenziare la funzione in attuazione degli articoli 48 e 71, comma 1 dello Statuto. Cardine di questo sistema è il Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, organismo paritetico, definito dal Regolamento interno del Consiglio "ad alta valenza istituzionale in materia di qualità della normazione e valutazione delle politiche" che svolge le sue funzioni "per migliorare la qualità della normazione, i processi decisionali e per consentire l'esercizio della funzione di controllo ai sensi dell'articolo 71, comma 1 dello Statuto." Il Regolamento interno del Consiglio regionale conferisce a questo organismo un ruolo centrale di garanzia, promozione, approfondimento e divulgazione degli strumenti di qualità normativa e di valutazione delle politiche, dunque, di riferimento istituzionale per l'incisivo svolgimento della funzione di controllo realizzata tramite la valutazione delle politiche. Le molteplici competenze attribuite al Comitato, sia proprie che derivate, consentono a questo organismo di intervenire, non solo in ogni fase del processo legislativo ma anche successivamente all'entrata in vigore di una legge. Infatti, in primo luogo, l'articolo 46ter comma 2 del Regolamento assegna al Comitato la competenza generale riguardo l'individuazione delle esigenze conoscitive del Consiglio regionale inerenti la funzione di controllo di cui all'articolo 71, comma 1, dello Statuto. È prevista poi la possibilità per il Comitato di sottoporre in qualsiasi fase del processo legislativo le osservazioni e gli interventi che ritiene utili al miglioramento della qualità della normazione, alla manutenzione normativa e alla valutazione delle politiche sia alle Commissioni consiliari sia all'Assemblea e di chiedere al Presidente del Consiglio che un progetto di legge venga assegnato alla Commissione consiliare competente in sede legislativa. Sotto altro aspetto, il Comitato è competente nella promozione e nell'effettuazione di missioni valutative, che sono specifiche ricerche valutative su singole leggi o parti di esse che richiedono complesse ricerche ad opera di istituti di ricerca specializzati, di iniziative e collaborazioni anche interistituzionali inerenti lo studio degli strumenti di qualità normativa; cura inoltre la divulgazione ed i processi partecipativi connessi alle attività di sua competenza, che sono definite di per se stesse di interesse del Consiglio regionale. Il Regolamento attribuisce al Comitato altresì un'articolata serie di competenze in ordine alle clausole valutative, articoli di legge, inseriti esclusivamente negli interventi legislativi più rilevanti o che presentano particolari elementi di interesse, che identificano gli oneri informativi che la Giunta regionale dovrà comunicare al Consiglio, idonei a conoscere i tempi e le modalità di attuazione e a valutare le conseguenze che sono scaturite per i destinatari della legge e, più in generale, per la collettività regionale.

LE ESIGENZE CONOSCITIVE DEL CONSIGLIO REGIONALE NELL'AMBITO DEI RAPPORTI ISTITUZIONALI CON L'IRES

Uno degli elementi essenziali perché lo svolgimento della funzione di controllo consiliare a carattere non ispettivo, prevista dall'articolo 71, comma 1 dello Statuto sia effettiva, è riuscire a garantire sistematicamente al Consiglio regionale, per il tramite del Comitato, la disponibilità di un flusso informativo stabile e di qualità sull'andamento delle politiche regionali attuate. Il Legislatore regionale ha inteso creare le condizioni

istituzionali più idonee per favorire la realizzazione di questo elemento, modificando i rapporti istituzionali tra il Consiglio regionale e l'IRES Piemonte, con la legge regionale 8 febbraio 2016, n. 3 "Modifiche alla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43 (Nuova disciplina dell'Istituto di ricerche economico e sociali del Piemonte I.R.E.S. Abrogazione legge regionale 18 febbraio 1985, n. 12)". In tale ottica la legge regionale n. 3 del 2016 prevede, tra i compiti istituzionali dell'IRES, oltre lo svolgimento di studi e approfondimenti riguardo l'analisi e la valutazione delle politiche, di missioni valutative promosse dal Comitato e il supporto alla Giunta per gli adempimenti agli obblighi informativi derivanti dalle clausole valutative, che i programmi annuali e pluriennali di ricerca dell'Istituto, i quali devono acquisire efficacia entro la scadenza del periodo di validità dei precedenti, comprendano anche le esigenze conoscitive espresse dal Consiglio regionale. Esse sono individuate, prima della presentazione da parte della Giunta regionale dei programmi al Consiglio per l'approvazione, dal Comitato ai sensi del già citato articolo 46ter, comma 2 del Regolamento interno del Consiglio. Di conseguenza, vengono inserite nel Programma Pluriennale dell'Istituto le esigenze conoscitive che sono state ritenute di interesse dal Comitato per il periodo di validità del Programma pluriennale e in ciascun Programma annuale, quelle tra queste, selezionate dal Comitato per ciascun anno. Questa procedura nel suo complesso perciò comporta un doppio coinvolgimento del Comitato. Il primo nella fase prodromica alla predisposizione da parte del Consiglio di amministrazione dell'IRES Piemonte e alla presentazione da parte della Giunta al Consiglio regionale dei programmi annuali e pluriennali, per consentire, come accennato, al Comitato l'identificazione delle esigenze conoscitive attinenti le proprie competenze. Il secondo (con parere) nella fase istruttoria successiva alla presentazione al Consiglio regionale dei programmi da parte della Giunta, ma antecedente alla loro approvazione definitiva da parte dell'Assemblea. L'attuazione di questa disposizione ha richiesto l'ideazione di un percorso istruttorio specifico basato essenzialmente su questi elementi: un costante supporto tecnico-giuridico per la definizione degli ambiti di interesse; incontri specifici con i rappresentanti dell'Istituto di ricerca; un ampio dibattito interno al Comitato e un momento di condivisione istituzionale con l'Assessore competente.

LE ESIGENZE CONOSCITIVE DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2017-2019

Il Comitato, per quanto concerne il periodo di programmazione 2017-2019, ha individuato le esigenze conoscitive del Consiglio regionale con tre Deliberazioni: la n. 1 del 2016 con cui, al termine di un'articolata istruttoria composta da incontri specifici con i rappresentanti dell'IRES, con Assessore competente e da un ampio dibattito in seno al Comitato per un totale di 13 sedute, sono state individuate le esigenze relative al triennio e quella di prioritario interesse per l'anno 2017; la n. 1 del 2017 con la quale sono state indicate due esigenze conoscitive per il 2018 e la n. 1 del 2018, con cui sono state espresse due esigenze conoscitive per l'anno 2019. Quest'ultima deliberazione include due elementi di novità: la specificazione dei quesiti valutativi espressi per l'anno 2018 e l'identificazione di una delle due esigenze conoscitive espresse per l'anno 2019 pur sapendo che i risultati finali sarebbero stati disponibili nella nuova Legislatura. La proposta di precisare i quesiti valutativi è uno degli elementi di un percorso istruttorio, specifico e mirato, proposto in sede tecnica ai componenti del Comitato per favorire il miglioramento dell'apporto informativo finale delle esigenze conoscitive ritenute particolarmente articolate e di interesse. Questo percorso istruttorio prevede, oltre la precisazione dei quesiti valutativi, anche la richiesta di disponibilità a due componenti del Comitato, individuati nel rispetto del principio paritario, a seguire specificamente lo stato di avanzamento delle esigenze conoscitive scelte per l'annualità: in tal modo i due membri delegati possono non solo monitorare lo stato di avanzamento dei lavori ma soprattutto favorire un confronto con il Comitato in sede plenaria e l'eventuale modulazione delle ricerche in corso. Invece, la scelta di individuare una delle due esigenze conoscitive con la consapevolezza che, per la sua natura e per ragioni istituzionali dovuti al termine della Legislatura, i risultati sarebbero stati fruibili nella nuova Legislatura, ossia l'altro elemento di novità della Deliberazione n. 1 del 2018, dimostra la volontà dei membri del Comitato di voler sottolineare la piena consapevolezza della valenza paritetica che ha la forma di controllo consiliare esercitata ai sensi del citato articolo 71, comma 1, dello Statuto, tesa a creare conoscenza condivisa per contribuire a migliorare la qualità della normazione e i processi decisionali nell'interesse sia della maggioranza quanto delle opposizioni. Le esigenze conoscitive oggetto delle tre Deliberazioni del Comitato hanno riguardato le seguenti materie: per il 2017, primo anno di attuazione della legge regionale che ha

modificato l'assetto istituzionale dell'IRES, le politiche di sostegno alla competitività della montagna e delle aree a marginalità geografica, con particolare riguardo alla fiscalità agevolata e alle altre agevolazioni burocratiche a favore della montagna e delle aree a marginalità geografica maggiormente caratterizzate da disagio economico e occupazionale; per il 2018, le politiche regionali per il sostegno alla libertà di scelta educativa, al diritto allo studio e all'istruzione e formazione, nonché quelle relative al contrasto alle povertà e all'inclusione sociale: sono queste le prime esigenze conoscitive svolte con il particolare percorso istruttorio sopra sintetizzato; per il 2019, le politiche relative ai movimenti migratori e alle politiche abitative (l'esigenza espressa con la consapevolezza che i risultati sarebbero stati fruibili nella Legislatura successiva). Il Comitato, che si è insediato nel 2020, ha accolto favorevolmente la suggestione e, non solo ha confermato, tra le altre, l'interesse allo svolgimento di quest'ultima esigenza, ma ha anche deciso di approfondire l'altra relativa ai movimenti migratori.

LE ESIGENZE CONOSCITIVE INDIVIDUATE PER CIASCUN ANNO

L'esigenza conoscitiva svolta per il 2017, relativa alle politiche di sostegno alla competitività della montagna e delle aree a marginalità geografica, con particolare riguardo alla fiscalità agevolata, come accennato, ha caratterizzato la fase di prima applicazione della modifica all'assetto istituzionale dell'IRES. Il suo svolgimento, pur necessariamente a carattere sperimentale, ha tuttavia prodotto un apporto informativo ritenuto di grande interesse dai componenti del Comitato nel corso di quattro incontri specifici, durante i quali i ricercatori hanno anche presentato al Comitato un approfondimento riguardo l'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto ordinario a partire dagli effetti delle manovre proprie sull'IRAP nel 2015. Nel corso dello sviluppo di questa esigenza un'altra tematica che ha suscitato l'interesse conoscitivo del Comitato è stata la suddivisione territoriale nelle varie sfere di competenza della governance territoriale piemontese, favorendo un confronto, in particolare per quanto attiene l'ambito dei rifiuti.

Le esigenze conoscitive espresse per il 2018, come accennato, riguardavano gli ambiti del sostegno alla libertà di scelta educativa, il diritto allo studio e all'istruzione e formazione, nonché il contrasto alle povertà e l'inclusione sociale. Per quanto concerne l'ambito "istruzione" i quesiti valutativi avevano attinenza, in particolare, alle politiche regionali per il sostegno alla libertà di scelta educativa e al diritto allo studio e all'istruzione e formazione per tutti gli allievi delle scuole statali, paritarie e dei corsi di formazione professionale, con riferimento all'efficacia di borse di studio e di assegni di studio a parziale copertura delle spese di iscrizione, frequenza, acquisto di libri di testo e trasporto degli allievi in disagiate condizioni economiche e di altre provvidenze di tal genere previste per rendere concreto il diritto allo studio e contrastare il fenomeno della dispersione scolastica. L'esigenza si riferiva nello specifico all'assolvimento dell'obbligo di istruzione e alla comprensione di quanto gli interventi promossi con queste finalità dalla legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28 (Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa.) e alle risorse stanziare, sia a livello statale che regionale e degli enti locali, per garantire l'effettività di questo diritto. Per quanto riguarda invece l'altra esigenza inerente il contrasto alle povertà e l'inclusione sociale i quesiti valutativi richiedevano, tra l'altro, un quadro complessivo degli interventi nazionali e regionali di sostegno al reddito, sia nell'ambito delle politiche sociali, quali gli interventi di contrasto della povertà, sia nell'ambito delle politiche per il lavoro, quali gli ammortizzatori sociali rivolti ai disoccupati, partendo da un'analisi dei bisogni. Allo svolgimento di queste esigenze conoscitive, il Comitato ha dedicato nove sedute di approfondimento e due incontri di lavoro svolti con i ricercatori dell'IRES, oltre che dal membro a cui spettava il turno di Presidenza, dai due componenti del Comitato che avevano dato la loro disponibilità a seguirne, in particolare, lo sviluppo dopo la loro specificazione. La continuità degli incontri, la specificazione dei quesiti valutativi e la scelta di curarne concretamente lo sviluppo, hanno permesso di ricevere informazioni qualificate su vari aspetti di queste politiche: ad esempio, per quella relativa al diritto allo studio, si è svolto un incontro con i ricercatori dell'Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario, attivo all'interno dell'Istituto e la conoscenza prodotta è stata condivisa con le Commissioni consiliari competenti. Frutti finali di questo percorso sono stati due studi: "Contrasto alla povertà e inclusione sociale" e "Diritto allo studio e libera scelta educativa in Piemonte: quale attuazione?".

Il primo lavoro, parte dalla constatazione che il complesso delle misure di contrasto alla povertà non sono sistematicamente analizzate nel loro insieme ma solo periodicamente su specifici interventi, e che non

vi è un metodo univoco per verificare il loro andamento e il loro grado di adeguatezza rispetto ai bisogni. Esso tenta dunque di accrescere la conoscenza in questi ambiti, delineando una cornice informativa approfondita sul benessere delle famiglie piemontesi e sulle politiche in vigore di contrasto alla povertà assoluta, e sulle sue modifiche, con l'aspirazione di sostenere l'attività di integrazione delle politiche nazionali di contrasto alla povertà con quelle regionali.

Invece lo studio relativo alla materia "istruzione", presentato al Comitato all'inizio della nuova Legislatura, ha costituito la prima occasione per l'IRES di analizzare la specifica tematica del diritto allo studio di livello scolastico e ha riguardato l'attuazione degli interventi previsti in quest'ambito dalla legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28. (Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa.). La ricerca dapprima ricostruisce l'insieme di aiuti economici per le famiglie, compresi il numero dei beneficiari, i criteri di concessione e le risorse finanziarie stanziare sia degli interventi finanziati ed erogati dalla Regione sia su quelli finanziati dallo Stato ma gestiti o con l'aiuto della Regione o in collaborazione con i Comuni. Viene poi analizzato il contributo statale per i libri di testo e le modalità con cui fino al 2018-2019 i Comuni del Piemonte lo erogavano. Inoltre, vi è un focus sulla popolazione beneficiaria dei voucher, di come sia mutata rispetto a quella del "buono scuola" e al modo in cui i voucher vengono spesi dalle famiglie degli scolari. Infine lo studio avanza diverse indicazioni per comprendere meglio come funziona il sistema del diritto allo studio scolastico e ipotizza anche alcuni correttivi per renderlo sempre più rispondente alla finalità per la quale è messo in atto, cioè aiutare le famiglie in condizioni economiche disagiate nelle spese scolastiche e nella libera scelta educativa affinché tutti gli studenti possano assolvere l'obbligo scolastico.

Nel 2019, il cambio di Legislatura ha comportato una diminuzione fisiologica delle attività istituzionali ma ha permesso al Comitato, ancor prima dell'approvazione del Piano di ricerca annuale IRES 2019 da parte del Consiglio, di svolgere un incontro relativo all'esigenza riguardante le politiche relative i movimenti migratori. Nell'ambito di questa esigenza il Comitato ha manifestato, in particolare, la volontà di individuare e interpretare le cause delle dinamiche demografiche regionali, anche per quanto attiene i flussi migratori e di sviluppare un'analisi di scenario. Come accennato, l'interesse all'approfondimento e allo svolgimento di queste due esigenze conoscitive è stato confermato per l'anno 2020 anche da parte dei componenti del Comitato istituito nella Legislatura in corso.