

L'ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO SULLA SPESA NELL'AMBITO DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO: UN'INTRODUZIONE METODOLOGICA

Matteo Colomboⁱ

Carlo Simionatoⁱⁱ

Arianna Zanonⁱⁱⁱ

SOMMARIO: 1 - La creazione di strumenti di conoscenza come base per la riqualificazione delle assemblee elettive; 2- Istituzione dell'Osservatorio regionale sulla spesa ed evoluzione della sua attività; 3 - L'esperienza dell'Osservatorio sulla spesa nel panorama della valutazione; 4 - Note metodologiche 1: le fasi dell'attività e le fonti; 5 - Note metodologiche 2: le fasi dell'attività di monitoraggio in dettaglio; 6 - La comunicazione dei risultati; 7 - Conclusioni^{iv}

ⁱ Dottore di Ricerca in Economia e Management. Collaboratore dell'Osservatorio sulla spesa regionale.

ⁱⁱ Collaboratore dell'Osservatorio sulla spesa regionale.

ⁱⁱⁱ Avvocato, responsabile dell'Ufficio Rapporti comunitari del Consiglio regionale del Veneto e collaboratrice dell'Osservatorio sulla spesa regionale

^{iv} Benché il presente lavoro sia nel suo complesso frutto di una collaborazione dei tre autori, il paragrafi 1 e 2 sono da attribuire ad Arianna Zanon; i paragrafi 3, 4, 5 e 7 a Matteo Colombo e il paragrafo 6 a Carlo Simionato

1. LA CREAZIONE DI STRUMENTI DI CONOSCENZA COME BASE PER LA RIQUALIFICAZIONE DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE

Fra gli enti in cui si articola la Repubblica italiana, il potere legislativo è attribuito solo allo Stato e alle Regioni, le quali lo esercitano sul rispettivo territorio e nelle materie costituzionalmente stabilite. Se a livello statale la potestà legislativa è attribuita al Parlamento, formato da due Camere, a livello regionale essa spetta ad un'unica assemblea, il Consiglio regionale, organo elettivo che svolge anche funzioni di programmazione, di pianificazione, d'indirizzo politico amministrativo e di controllo della Regione.

Le funzioni esercitate dal Consiglio regionale sono tra loro strettamente correlate, giacché costantemente orientate al mantenimento di un giusto equilibrio dei ruoli fra gli organi regionali: non è possibile dettare leggi o fare programmi generali senza aver prima chiaro il contesto in cui verranno ad operare o senza preoccuparsi di verificare se e come vengano attuati¹. E non è possibile essere pienamente partecipi della funzione di indirizzo politico senza uno stretto collegamento con il governo e senza il corretto e pieno svolgimento della primaria funzione di rappresentanza.

Da anni, tuttavia, informazione, partecipazione e democraticità faticano a trovare espressione nel luogo principe ad esse deputato. Si parla infatti, non solo in Italia, di crisi delle assemblee elettive, un fenomeno causato da diversi fattori concomitanti che operano sia a livello regionale che nazionale, quali il depotenziamento del carattere politico delle scelte derivante dall'elevata tecnicizzazione delle

¹ L'idea di un circuito tra "produzione delle regole, funzione di programmazione, funzione di indirizzo, attuazione delle regole, monitoraggio e revisione delle regole stesse" si trova chiaramente spiegata da L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Affari Istituzionali*, n. 6/2002, che a pag. 921, afferma: "si tratta di consentire all'assemblea di essere, al contempo, il punto di partenza ed il terminale di un circuito o di un sistema "a rete", che arriva fino all'ultimo attuatore delle norme giuridiche, e che abbia, quindi, da questo un ritorno, tale da consentirle, anzitutto, di comprendere l'efficacia e l'utilità delle norme adottate".

problematiche, l'internazionalizzazione delle decisioni politiche, i molteplici vincoli di origine sovranazionale, la globalizzazione².

Nelle assemblee legislative regionali italiane, la situazione di *impasse* si è complicata ulteriormente a seguito della riforma costituzionale del 1999 che, ponendo come forma di governo regionale standard quella caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Regione e stabilendo al tempo stesso la regola del *simul stabunt simul cadent*, ha conferito al Presidente della Giunta - divenuto così direttamente responsabile solo nei confronti degli elettori - una sostanziale indipendenza d'azione rispetto al Consiglio, togliendo di fatto a quest'ultimo la possibilità di sfiduciare l'esecutivo, dal momento che ciò equivarrebbe, nei fatti, a una mozione di sfiducia agli stessi consiglieri³.

Per quanto tale meccanismo sia stato indicato da più parti come la causa principale della perdita di ruolo dei consigli regionali, è stato altresì autorevolmente rilevato come nemmeno prima della riforma l'arma della sfiducia venisse utilizzata frequentemente – almeno dal punto di vista formale – e come il “disarmo” abbia comunque uno scopo ben preciso, ossia quello di rimediare alla patologica instabilità degli

² Sulla crisi della funzione legislativa, cfr., per tutti, F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, 169 ss. In particolare, sul tema del difficile rapporto tra processo di globalizzazione e rappresentatività democratica si vedano, R. DAHRENDORF, A. POLITO, *Dopo la democrazia*, Laterza, Bari, 2003; G. RIVOSECCHI, *Il ruolo delle assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it e, recentemente, L. LEVI, *Globalizzazione, crisi della democrazia e ruolo dell'Europa nel mondo*, in atti del XXIV Congresso Nazionale del Movimento Federalista Europeo, Catania, 27-29 marzo 2009. Secondo Levi, con il processo di globalizzazione aumentano i problemi (“come quelli della sicurezza, del controllo dell'economia o della protezione dell'ambiente”) che possono avere una soluzione a livello internazionale, con la conseguenza che le istituzioni democratiche statali perdono il controllo delle decisioni strategiche e “si limitano a governare aspetti secondari della vita politica. Così i popoli sono esclusi dal controllo dei problemi che determinano il loro futuro”.

³ Tra i numerosissimi contributi dottrinali che descrivono l'evoluzione della forma di governo regionale a seguito delle ultime riforme costituzionali, si vedano il recente G. MAZZOLA, *Il ruolo delle Assemblee Elettive nella forma di governo regionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 16 dicembre 2009, ma anche M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna 2002.

esecutivi regionali che ha caratterizzato gli ultimi decenni, perché se la durata non è una garanzia del ben governare, difficilmente si può governare bene se non si dura⁴. D'altra parte, tra le assemblee elettive riconosciute come maggiormente efficienti e capaci di esercitare un forte ruolo istituzionale vi è proprio il Senato americano, in cui è escluso il meccanismo sanzionatorio della sfiducia⁵.

Ad ogni modo - si condivida o meno questa posizione - per riequilibrare i rapporti tra organi regionali e tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione, restituendo a quest'ultima la possibilità di un efficace dialogo democratico, occorre tutelare le funzioni vitali di rappresentanza e legiferazione delle assemblee legislative regionali. Ciò significa, innanzitutto, fornire alle stesse strumenti conoscitivi adeguati per individuare le migliori soluzioni alle problematiche della collettività rappresentata e creare perciò strutture tecniche capaci di raccogliere e ed elaborare dati a supporto della decisione politica.⁶

A tal fine, gli Uffici di Presidenza di 17 assemblee legislative hanno firmato nel giugno 2007 la Carta di Matera, in cui si sono impegnati sia a rispondere all'esigenza di render democraticamente conto dei risultati delle politiche pubbliche, *"promuovendo meccanismi legislativi e strumenti di lavoro che consentano di porre domande incisive*

⁴ Per tale ricostruzione, si veda R. BIN, *Lettera di un Talebano ad un Fariseo*, 7 ottobre 2003, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it. Nota l'A. che "prima che il fenomeno "Tangentopoli" provocasse il crollo del sistema dei partiti e favorisse la successiva riforma elettorale del 1995, le regioni avevano collettivamente prodotto 363 crisi di giunta; gli esecutivi sono durati in media 542 giorni, e le crisi 38" e la causa delle crisi "è sempre stata la stessa: la turbolenza politica, la litigiosità endemica delle coalizioni, gli assalti sistematici alle poltrone dell'esecutivo". In tal senso, anche R. BIFULCO, *Le Regioni*, Il Mulino 2004, 48, secondo il quale nella forma di governo regionale "si è cercato di combinare l'esigenza della stabilità dell'esecutivo (elezione diretta e rafforzamento dei poteri del Presidente della Regione), senza recidere del tutto il cordone del parlamentarismo (sfiducia consiliare)".

⁵ Op. cit. R. BIN, *Lettera..*

⁶ Si veda a tal proposito la relazione *"Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo"* tenuta a Firenze il 28 ottobre 2004 nell'ambito del Convegno "Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo" promosso dalla Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri" in cui R. Bin argomenta che *"potenziare la capacità operativa delle assemblee passa anzitutto per il potenziamento delle loro capacità di conoscere e rappresentare la propria società"*.

sull'attuazione delle leggi” e destinando “tempo e risorse certe alle attività di controllo e valutazione”, che “a migliorare le capacità di interlocuzione e di dialogo con l’Esecutivo”.

La Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali a partire dal marzo 2006 ha promosso perciò il progetto “Capire”, acronimo di *Controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali*⁷, allo scopo di ridefinire modi e strumenti per rilanciare e dare maggiore efficacia alla funzione di controllo in seno alle assemblee. L’iniziativa si è fatta essenzialmente portatrice di tre proposte: introdurre una definizione della funzione di controllo assembleare nei nuovi statuti regionali; inserire nelle leggi specifici riferimenti ad attività di valutazione da parte dell’assemblea; attrezzare strutture interne in grado di dare un supporto adeguato all’esercizio della funzione di controllo⁸.

2. ISTITUZIONE DELL’OSSERVATORIO SULLA SPESA REGIONALE ED EVOLUZIONE DELLA SUA ATTIVITÀ

Anticipando le istanze promosse nella Carta di Matera, il Consiglio regionale del Veneto sin dal 2001 si era dotato di una struttura in grado di supportare lo svolgimento delle funzioni assembleari di controllo e indirizzo per migliorare la qualità e l'efficacia della produzione legislativa. Con la legge di contabilità regionale n. 39 del 29 novembre 2001 (art. 59) aveva infatti istituito presso la commissione competente in materia di bilancio un osservatorio avente il compito di *“monitorare e verificare gli effetti diretti e indiretti delle leggi di spesa”*, al quale fossero altresì inviate - ai sensi dell’articolo 28 della l.r. 35/2001⁹ - le

⁷ Il progetto è nato nel marzo del 2002 per iniziativa dei Consigli regionali Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana.

⁸ M. Sisti, *Il ruolo delle assemblee legislative nella valutazione delle politiche qualcosa sta cambiando?* Informaires , anno XIX, n . 35, novembre 2008.

⁹ Nella legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 (Nuove norme sulla programmazione) il titolo II è dedicato alle *“Procedure di valutazione”*. In particolare, l’articolo 28 specifica che: *“1. L’azione regionale è oggetto di una valutazione in itinere e di una valutazione ex-post, volte a*

valutazioni effettuate dalle competenti strutture della Giunta *“per le conseguenti valutazioni e l’adozione delle eventuali azioni correttive”*.

L’Osservatorio fu concretamente attivato dall’Ufficio di Presidenza nell’ottobre 2002¹⁰ con la denominazione di “Osservatorio sulla spesa regionale” e con l’individuazione di un primo nucleo operativo composto da personale regionale, cui venne successivamente¹¹ affiancato un consulente in materia economico/aziendale.

Nel corso della settima legislatura regionale, durante una prima fase sperimentale, l’Osservatorio ha effettuato indagini mirate su sei leggi di spesa piuttosto semplici allo scopo di sviluppare un primo approccio metodologico. Nell’ottava legislatura l’Osservatorio è stato rilanciato e contestualmente è stato nominato un comitato tecnico scientifico con funzioni di coordinamento¹². L’Osservatorio ha così proseguito la propria attività, dapprima secondo gli schemi predisposti nel periodo sperimentale, poi ampliando progressivamente il proprio spettro di indagine, anche attraverso la valutazione quantitativa degli effetti prodotti dalle leggi di spesa. Infine, durante il 2009, l’Osservatorio ha proceduto a una profonda revisione delle proprie metodologie di analisi, di cui la prossima sezione fornisce una descrizione introduttiva.

Per quanto riguarda le modalità di attivazione dell’Osservatorio, è stato costituito un comitato guida presieduto dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato e composto dai presidenti delle

determinare l’impatto rispetto agli obiettivi e le priorità e ad analizzarne le incidenze su problemi strutturali specifici. 2. La valutazione si indirizza in particolar modo sull’analisi degli effetti prodotti sulla situazione economico - sociale, sull’equilibrio del mercato del lavoro, sul miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese, sulla situazione ambientale iniziale e finale”. Al comma 3 viene poi precisato che la Giunta regionale svolge l’attività di valutazione tramite varie strutture regionali - tra cui il Nucleo di valutazione istituito ai sensi della legge 17 maggio 1999, n. 144 - e che i cui risultati di tale attività “sono successivamente trasmessi al Consiglio regionale, tramite l’Osservatorio di cui all’articolo 59 della legge regionale di contabilità, per le conseguenti valutazioni e l’adozione delle eventuali azioni correttive”.

10 Con la deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 166 del 30 ottobre 2002.

11 Con la deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 92 del 3 luglio 2003.

12 Con la deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 108 del 30 maggio 2006.

commissioni consiliari permanenti, con funzioni di rappresentanza e indirizzo¹³.

3 - L'ESPERIENZA DELL'OSSERVATORIO SULLA SPESA NEL PANORAMA DELLA VALUTAZIONE

Il comma 1 del già citato articolo 59 (“Attività di controllo”) della legge regionale n. 39/2001 dispone: “E’ istituito presso la Commissione consiliare competente in materia di bilancio un osservatorio avente il compito di monitorare e verificare gli effetti diretti e indiretti delle leggi di spesa”. Benché estremamente sintetica, la descrizione dei compiti attribuiti all’Osservatorio ricomprende potenzialmente l’intera gamma di attività rientranti nell’ambito di ricerca comunemente denominato “valutazione delle politiche pubbliche”. Un recente manuale definisce la valutazione come una “attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l’intento di migliorarle”¹⁴. Evidenti sono i punti di contatto con la classica definizione proposta da Stame: “Valutare significa analizzare se un’azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scarto che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi”¹⁵. Le definizioni di cui sopra convergono nell’individuare quale finalità della valutazione l’espressione di un giudizio volto all’elaborazione di proposte migliorative dell’intervento esaminato, attività che implica la scelta di un termine di confronto. Le diverse sfumature tra le varie definizioni di valutazione proposte in letteratura generalmente riflettono differenti provenienze culturali, in quanto di valutazione si

¹³ Dapprima con la citata deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 166/2002, poi con deliberazione n. 126 del 22 luglio 2008.

¹⁴ A. MARTINI E M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 21.

¹⁵ N. STAME, *L’esperienza della valutazione*, SEAM, Roma, 1998, p. 9

sono occupati e si occupano, economisti, statistici, giuristi, politologi e sociologi¹⁶.

Scopo principale delle prossime due sezioni è illustrare la metodologia adottata dall'Osservatorio sulla spesa del Consiglio regionale del Veneto nella redazione dei suoi *rapporti di monitoraggio* e come l'attività dell'Osservatorio si possa idealmente collocare nel panorama della ricerca valutativa. Verrà altresì affrontata la discussione sui soggetti a cui debba spettare la formulazione di un giudizio - l'organismo tecnico, il decisore politico o entrambi, ciascuno nel proprio ambito di competenza - mentre è chiaro fin d'ora che l'adozione di misure volte al miglioramento della politica, al di là di eventuali proposte formulate dal valutatore, è ovvia prerogativa del *policy maker*. Coerentemente con l'impostazione culturale appena delineata, numerosi documenti interni del Consiglio indicano che la missione dell'Osservatorio consiste nel migliorare la qualità della produzione legislativa attraverso la valutazione dello stato di attuazione e dell'impatto prodotto dalle leggi regionali di spesa.

In generale, nella letteratura sulla valutazione, l'analisi sullo stato di attuazione di una legge e quella sugli effetti da essa prodotti sono trattate separatamente, in quanto sono diverse tanto le domande a cui tali attività di ricerca cercano di fornire risposta quanto, di conseguenza, le metodologie adottate. L'analisi sull'attuazione di un intervento legislativo, nota altresì come valutazione dell'implementazione, ha lo

¹⁶ Una assai generale definizione di valutazione è quella proposta da Scriven: "The process of determining the merit or worth or value of something; or the product of that process. The special features of evaluation include a characteristic concern with cost, comparisons, needs, ethics, and its own political, ethical and cost dimensions; and with the supporting and making of sound value judgements, rather than hypothesis-testing. The term is sometimes used more narrowly (as is "science") to mean only systematic and objective evaluation, or only the work of people labelled "evaluators". (M. Scriven, *Evaluation Thesaurus*, SAGE Publications, Newbury Park, CA, 1991, p. 143). Tale definizione è ripresa nel sito web di Evalsed (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm), un archivio di risorse *on line* curato dall'Unione Europea volte a fornire una guida alla pratica valutazione. Il programma Evalsed trae origine dal programma MEANS ("Means for Evaluating Actions of a Structural Nature") che tra il 1995 e il 1999 ha prodotto un saggio in sei volumi sulla valutazione.

scopo di raccontare *cos'è successo*, di descrivere cioè come il dettato normativo sia stato effettivamente tradotto in pratica nonché di comprendere le ragioni di eventuali scostamenti tra ciò che era previsto e ciò che è effettivamente accaduto e le conseguenze originate da tali divari. Tramite questo tipo di studio, si cerca di ricostruire con il massimo livello di dettaglio possibile quali sono state le procedure concretamente adottate, entrando in profondità nel loro meccanismo di funzionamento, in modo tale da ottenere altresì una rappresentazione completa degli attori coinvolti, delle azioni da essi intraprese e delle loro responsabilità. Chiaramente, al di là dei procedimenti adottati, l'analisi sull'attuazione deve anche rendere conto di quanto la politica ha effettivamente prodotto (*output*). Un esempio concreto può spiegare cosa si intenda per *output*. L'articolo 4 della l.r. 48/1993 "Interventi per finanziamenti agevolati alle imprese artigiane" prevede la concessione di contributi dell'8% in conto capitale fino ad un massimo di 2.400 euro: l'*output* dell'intervento può essere rappresentato perciò dal numero di imprese artigiane che hanno effettivamente ricevuto il contributo nel periodo di tempo esaminato e dal suo ammontare medio. In genere, l'*output* è multidimensionale e può essere perciò misurato attraverso una molteplicità di indicatori¹⁷.

E' evidente che l'*output* di un intervento legislativo non coincide con il suo effetto (*outcome*), che può essere definito come "la capacità dell'intervento adottato di trasformare la realtà nella direzione voluta"

¹⁷ Secondo altre interpretazioni, quello descritto è più propriamente da interpretarsi quale *output intermedio* e va logicamente distinto dall'*output finale*, che va invece identificato con la destinazione finale delle risorse impiegate. Nel nostro esempio, l'*output finale* corrisponderebbe quindi al bene strumentale che il contributo ha consentito di acquistare. In questa visione, l'*output intermedio* altro non è che un *input* per l'ottenimento del "vero" *output*. L'impostazione di questo testo è diversa, in quanto, ipotizzando la multidimensionalità dei possibili indicatori di *output*, considera implicitamente l'*output finale* un ulteriore indicatore di *output tout court*. In sintesi, gli indicatori di *output* devono descrivere l'impiego delle risorse utilizzate rispondendo a diverse domande: "Quanto/cosa è stato dato?", "A chi?", "Per fare cosa?". Pare perciò poco utile in questo contesto - e possibile fonte di confusione - isolare l'ultima domanda (che identifica appunto l'*output finale*) dalle prime due (*output intermedio*).

¹⁸. Nell'esempio del citato articolo 4 della l.r. 48/1993, l'*outcome* può essere pensato come il numero e l'ammontare di nuovi investimenti stimolati dall'intervento. E' importante fin da subito elaborare quest'ultimo concetto. L'*outcome* dell'intervento non consiste meramente nel numero di investimenti che hanno goduto dell'agevolazione, bensì nel numero di investimenti effettuati solamente in virtù del fatto che l'agevolazione era prevista e che altrimenti non avrebbero avuto luogo. Ora, poiché l'agevolazione è stata effettivamente utilizzata, non è possibile osservare cosa sarebbe successo in sua assenza, il cosiddetto *controfattuale*. Ciononostante, qualora vi sia un'adeguata disponibilità di dati, è possibile utilizzare tecniche statistico-econometriche per costruire una verosimile rappresentazione del controfattuale e procedere perciò alla *stima* della differenza tra ciò che è successo e *ciò che sarebbe accaduto in assenza dell'intervento*, effettuando così l'analisi d'impatto¹⁹. L'utilizzo di tali metodologie è necessario al fine di evitare errori di attribuzione causale (ad esempio la classica fallacia logica nota come *post hoc ergo propter hoc*²⁰) e di costruire controfattuali in modo scientificamente valido.

L'attività dell'Osservatorio è finora consistita principalmente nel monitoraggio del processo di attuazione di leggi in vigore da tre o più anni. Il termine monitoraggio allude proprio all'evoluzione temporale²¹ che vari aspetti della concreta implementazione della legge possono manifestare, ad esempio in termini finanziari, di procedure adottate o

¹⁸ Op. Cit. A. MARTINI E M. SISTI, *Valutare...*, p. 33

¹⁹ In questo testo, le espressioni "analisi d'impatto" e "analisi degli effetti prodotti" sono intercambiabili.

²⁰ Tale fallacia logica consiste nell'attribuire arbitrariamente un nesso causale tra due avvenimenti solamente in base al momento in cui accadono, sostenendo che l'evento più recente sia stato causato da quello precedente. E' la base tipica su cui si fonda la superstizione (es.: attribuire la causa di un incidente al fatto che un gatto nero ci ha attraversato la strada) ma che si può insinuare anche in ragionamenti altrimenti più evoluti.

²¹ "Where process evaluation is an ongoing function involving repeated measures over time, it is referred to as program monitoring" (P. ROSSI, H. FREEMAN, e M. LIPSEY, *Evaluation: a systematic approach*, Sage Publications, Beverly Hills, CA, 2004, p. 171). L'espressione "process evaluation" equivale ad "analisi dell'attuazione".

perfino di modifica delle finalità originarie. E' importante sottolineare che l'interpretazione di tale termine da parte dell'Osservatorio non sottintende affatto che il monitoraggio si conclude nella fase puramente descrittiva della complessiva attività di monitoraggio e che da essa sono pertanto esclusi la formulazione di un giudizio di merito e l'elaborazione di proposte migliorative. Le definizioni di valutazione illustrate in precedenza, frutto di un lungo dibattito internazionale, hanno chiarito che la formulazione del giudizio non è prerogativa esclusiva del decisore politico: sua prerogativa è, invece, l'uso che intende fare del giudizio espresso dal valutatore.

E' perciò opportuno chiarire che la finalità dei rapporti curati dall'Osservatorio è identificare eventuali criticità dell'intervento pubblico e formulare proposte migliorative, le quali, evidentemente, richiedono la preliminare formulazione di un giudizio²² su ciò che è avvenuto. L'attività dell'Osservatorio è perciò in larga parte assimilabile al concetto di analisi dell'implementazione, benché siano attualmente in corso sforzi per allargare lo spettro di competenze anche all'analisi degli effetti. Il fatto di concentrarsi su leggi con almeno tre anni di applicazione va incontro a due ordini di necessità: 1) disporre di una sufficiente mole di dati che consenta di esprimere un giudizio di merito non influenzato da fattori meramente occasionali; 2) esprimere eventuali pareri per promuovere la modifica dell'attuazione o il ripensamento di un intervento che è ancora in corso. Si tratta perciò di un ibrido tra quelle che in letteratura sono note come *valutazione conclusiva*, che esprime giudizi su interventi conclusi, e *valutazione formativa*, che invece tende ad intervenire "in corso d'opera"²³.

²² La scelta dei criteri di giudizio è un tema che meriterebbe una trattazione separata, tanto vaste e complesse sono le circostanze e i ragionamenti che ne sono alla base. Per una breve ma chiara esposizione della questione si rimanda a G. MORO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma, 2005, p. 40-42.

²³ Tale classificazione fu proposta da Michael Scriven in: Scriven, M., *The methodology of evaluation in Perspectives of curriculum evaluation*, a cura di R.W. Tyler, R. M. Gagnè e M. Scriven, Rand, Chicago, IL, 1967. Per completezza di esposizione, bisogna ricordare che accanto

4 - NOTE METODOLOGICHE: LE FASI DELL'ATTIVITÀ E LE FONTI

Nessuna delle leggi finora licenziate dal Consiglio regionale del Veneto contiene una clausola valutativa, e cioè uno specifico articolo che attribuisca all'Osservatorio il mandato di valutarne l'attuazione e l'impatto. Le leggi analizzate dall'Osservatorio sono infatti via via segnalate dalle diverse Commissioni consiliari e non sussistono ancora procedure standardizzate che, partendo dall'individuazione degli interventi da esaminare, conferiscano uno specifico mandato all'Osservatorio.

Se, come si è detto, lo scopo dei rapporti di monitoraggio consiste nell'effettuare dei giudizi sull'attuazione di una legge al fine di migliorarla o, eventualmente, di abrogarla, è del tutto evidente che maggiore è l'aderenza delle informazioni prodotte dall'Osservatorio alle esigenze conoscitive del decisore politico, maggiore sarà la loro effettiva utilità. Un chiaro mandato consente altresì di elaborare strategie operative di monitoraggio che riducono sensibilmente i tempi di analisi. Accade spesso, invece, che il mandato, oltre che sostanzialmente informale, sia pure assai generico.

Bisogna però sottolineare che non necessariamente la vaghezza del mandato - o la sua eccessiva ampiezza - rappresenta una carenza della committenza, in quanto le leggi esaminate spesso definiscono una vasta serie di interventi più o meno integrati che rendono comprensibile il fatto che si preferisca semplicemente chiedere: "Cos'è successo? La legge ha funzionato?". A titolo d'esempio, la l.r. 39/1991 "Interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale" prevede azioni su strade statali, provinciali, comunali e la realizzazione di itinerari ciclabili: si

alla valutazione ex post, oggetto di attività dell'Osservatorio, il fine di migliorare la qualità della produzione legislativa può essere utilmente perseguito tramite l'affinamento del *drafting* (la qualità formale delle leggi) e la valutazione ex ante della fattibilità e dei risultati attesi tramite tecniche quali l'analisi dell'impatto della regolazione (A.I.R.); si rimanda al sito <http://www.osservatorioair.it/> per approfondimenti. Si tratta con tutta evidenza di strumenti complementari.

tratta evidentemente di un complesso di interventi di dimensioni assai diverse e su strade e territori con caratteristiche altamente eterogenee. Nel caso della l.r. 39/1991, incontri con la Commissione competente successivi all'attribuzione del mandato hanno consentito di specificarne maggiormente l'ampiezza, circoscrivendo l'analisi ai soli interventi su strade comunali.

In linea generale, in assenza di richieste di informazione puntuali, la strada scelta è quella di "far parlare gli atti" al fine di: 1) ricostruire qual è l'interesse pubblico perseguito (il "problema" da risolvere) e il contesto in cui esso si colloca²⁴; 2) esplicitare la strategia studiata per risolvere o mitigare il problema individuato; 3) esaminare gli strumenti individuati all'uopo; 4) valutare la coerenza logica complessiva dello schema problema-strategia-strumento²⁵; 5) analizzare il procedimento concretamente adottato e valutarne gli eventuali scostamenti dal disegno teorico; 6) quantificare le risorse assegnate; 7) misurare l'output prodotto; 8) misurare, compatibilmente con la disponibilità di dati adeguati, l'impatto degli interventi; 9) proporre modifiche migliorative delle procedure o del testo di legge^{26 27}.

²⁴ "Evaluation questions about the nature of a social problem a program is intended to alleviate are fundamental to the evaluation of that program. The evaluation activities that address this questions are usually called needs assessment." (cit. P. ROSSI, H. FREEMAN, e M. LIPSEY, *Evaluation...*, p. 102; testo in corsivo nell'originale). E' del tutto evidente che questa fase del lavoro è propedeutica alla formulazione di domande valutative più puntuali.

²⁵ Nel loro complesso, le prime quattro fasi sono finalizzate alla formalizzazione della cosiddetta "teoria dell'azione": "All the assumptions made by funding authorities and managers to explain how a public intervention will produce its effects and achieve its aim. The theory of action consists of relations of cause and effect linking outputs, results and impacts. It is often implicit, or at least partly so. Evaluation helps to clarify the theory and for that purpose often relies on various forms of programme theory or logic models." (dal glossario di Evaled, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/downloads/glossary.xls). La "program theory" (teoria del programma) è definita come segue: "Whether it is expressed in a detailed program plan and rationale or only implicit in the program's structure and activities, the program theory explains why the program does what it does and provides the rationale for expecting that doing so will achieve the desired results." (cit. P. ROSSI, H. FREEMAN, e M. LIPSEY, *Evaluation...*, p. 134).

²⁶ In letteratura, le fasi 5,6 e 7 sono indicate come "analisi del processo di implementazione" in senso stretto. Si veda il già citato G. MORO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, p. 39 per una breve introduzione.

Le fasi delineate non vengono necessariamente svolte in modo sequenziale, in quanto a volte può risultare più efficiente lavorare in parallelo a due o più attività che condividono le medesime fonti informative. A tal proposito, prima di entrare nel dettaglio delle fasi elencate, è opportuno descrivere le fonti che l'Osservatorio utilizza comunemente nel corso della sua attività. Per ciascuna legge monitorata, oltre al testo storico, alle eventuali modifiche intervenute e ai regolamenti attuativi, vengono esaminati e classificati tutti gli atti - deliberazioni della Giunta e decreti dirigenziali - ad essa collegati, nonché elaborati i rendiconti regionali per un congruo numero di anni.

Quasi contestualmente all'inizio dei lavori, vengono allacciati i contatti con gli Uffici di Giunta competenti. Il rapporto dell'Osservatorio con tali strutture è di vitale importanza per il buon fine del monitoraggio, in quanto esse detengono dati che non possono essere trascurati per un'adeguata descrizione dell'*output*. Tuttavia, la rilevanza del rapporto con le varie Direzioni origina soprattutto dal fatto che i dirigenti e funzionari delle singole strutture incaricate di dare concreta attuazione agli interventi previsti dalla legge sono possessori di un *know-how* dal quale non si può prescindere nel momento in cui si vogliono studiare i procedimenti concretamente adottati, la loro coerenza tanto con i procedimenti teorici che con la strategia adottata, nonché il grado di soddisfazione dei destinatari finali degli interventi. L'esperienza quotidiana permette a questi attori di sviluppare opinioni profondamente motivate su ciascuno di questi aspetti ed è perciò compito dell'Osservatorio sollecitare la formulazione di pareri e giudizi espliciti tramite colloqui informali, interviste strutturate o semi-strutturate e l'invito alla compilazione di questionari, contenenti domande chiuse e aperte. Lungi perciò dal rappresentare un organismo

²⁷ Vale la pena mettere in rilievo che l'attività di valutazione dell'Osservatorio non cerca in alcun modo di verificare la cosiddetta *validità esterna* dell'intervento esaminato, e cioè se e in che modo questo possa "funzionare" in generale, al di là dello specifico contesto in cui è stato attuato.

di controllo sull'operato delle Direzioni competenti, l'Osservatorio si pone come tramite critico tra il loro sapere e il Consiglio regionale, consentendo che la ricchezza di competenze e analisi sviluppate all'interno della Pubblica Amministrazione non venga perduta ma, anzi, valorizzata adeguatamente.

A seconda delle particolarità della legge in esame, a queste fonti standard se ne aggiungono altre atte a delineare il contesto in cui essa interviene: piani di sviluppo regionale, programmi pluriennali, altre norme nazionali o regionali, dati statistici provenienti da istituti di riconosciuta professionalità, ecc. Inoltre, diverse tecniche di raccolta di dati vengono utilizzate nelle varie fasi di lavoro, a seconda delle specifiche esigenze conoscitive e dei vincoli economici e temporali dell'Osservatorio. A titolo di esempio, il monitoraggio della già citata l.r. 48/1993 ha comportato una rassegna delle principali leggi regionali e nazionali sull'artigianato e la piccola e media impresa; lo studio del Programma Regionale di Sviluppo (l.r. 5/2007) e dell'Accordo di Basilea II; l'analisi di 26 deliberazioni della Giunta regionale e di 16 decreti dirigenziali; la consultazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria per gli anni dal 2002 al 2009; l'elaborazione statistica dei dati rilevanti provenienti dai rendiconti regionali degli anni tra il 2002 e il 2008; l'utilizzo di dati forniti dalla Direzione artigianato sui contributi erogati ex l.r. 48/1993; lo studio di pubblicazioni scientifiche nazionali ed internazionali sul razionamento del credito e sul ruolo e funzionamento degli organismi di garanzia delle imprese artigiane; l'elaborazione di dati prodotti da Istat, Infocamere, Fedart Fidi e dalla Federazione Regionale dell'Artigianato Veneto; la redazione e somministrazione via internet di un questionario rivolto ai responsabili degli organismi di mutua garanzia artigiani percettori di contributi

regionali; l'effettuazioni di interviste semi-strutturate e la somministrazione di un questionario alla Direzione artigianato²⁸.

5 - NOTE METODOLOGICHE: LE FASI DEL MONITORAGGIO IN DETTAGLIO

Non sempre è agevole comprendere quale sia l'interesse pubblico perseguito esclusivamente dalla lettura del testo di legge, in quanto a volte le finalità dichiarate sono assai vaghe oppure tale è l'intreccio tra interesse perseguito, strategia scelta e strumenti operativi individuati che diventa necessario sciogliere la matassa, se si vuole pervenire alla descrizione di un percorso logicamente coerente. A titolo di esempio, si legga l'articolo 1 della l.r. 27/2004 "Norme per la concessione gratuita dei farmaci di fascia C ai malati gravi non ospedalizzati":

Art. 1 - Finalità.

1. Sono erogabili a totale carico della Regione nei confronti di persone assistite dal Servizio sanitario nazionale (SSN), non ospedalizzate, che siano malati gravi secondo la definizione dell'articolo 2 e che congiuntamente abbiano per l'anno solare in corso un reddito disponibile rientrante nel limite stabilito all'articolo 3, i medicinali attualmente classificati nella fascia C), di cui al comma 10 dell'articolo 8 delle legge 24 dicembre 1993, n. 537 "Interventi correttivi di finanza pubblica", e di seguito elencati:

- a) farmaci di fascia C prescrivibili;*
- b) acetil cisteina, carbo cisteina, ambroxolo, bromexina;*
- c) loperamide.*

²⁸ Altre modalità di raccolta di informazioni sono: i casi di studio, il metodo Delphy, i *focus groups*, diverse tecniche di osservazione, l'opinione di *panel* di esperti e l'analisi SWOT. Non tutte queste tecniche vengono regolarmente utilizzate dall'Osservatorio. Si rimanda al capitolo *Collecting Information* del manuale *Sourcebook 2 - Techniques & Tools* di Evalsead disponibile on line all'indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm per approfondimenti. Per un grado superiore di analisi e per la descrizione di ulteriori tecniche, si veda pure J. S. WHOLEY, H.P. HATRY e K. E. NEWCOMER, *Handbook of practical program evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 2004, p. 205-412.

La lettura della relazione al progetto di legge permette di chiarire che l'interesse pubblico perseguito consiste nell'assicurare condizioni di vita dignitose a particolari categorie di malati in gravi condizioni ma non ospedalizzati. Garantire l'accesso gratuito a specifici farmaci altrimenti a totale carico del malato rappresenta invece la strategia scelta. Nel caso in esame, non sono però stati individuati strumenti operativi per mettere in atto la strategia: mancando del tutto i regolamenti attuativi, la norma risulta di fatto inapplicata.

Tralasciando casi patologici come quello appena descritto, una volta evidenziata la catena tra problemi, strategie e strumenti ipotizzata implicitamente o esplicitamente dal legislatore, è possibile valutare se i nessi causali così disegnati rispondano ad uno schema logicamente coerente o se invece sussistano elementi di criticità. Si noti che questa operazione precede qualunque analisi dell'attuazione della legge in senso stretto ed è una delle attività caratterizzanti l'agire dell'Osservatorio.

Perciò, se lo scopo della legge è intervenire al fine di mitigare i problemi di accesso al credito delle imprese artigiane (l.r. 48/1993) e una delle strategie scelte consiste nell'ampliare le possibilità dell'artigiano di usufruire di garanzie da presentare all'istituto di credito, uno strumento operativo quale la concessione di contributi agli organismi di mutua garanzia artigiani risulta logicamente coerente col disegno complessivo ed è supportato altresì dalla letteratura economica dominante. Anche in questa fase, l'*expertise* degli Uffici di Giunta può aiutare nel mettere in luce eventuali carenze logiche del disegno. Naturalmente il decisore politico avrebbe potuto scegliere altre strategie o adottare strumenti diversi, ma la valutazione delle alternative teoricamente disponibili a priori rientra più propriamente nell'ambito delle analisi di valutazione ex ante.

Testo di legge e regolamenti attuativi costituiscono anche un *benchmark* cui rapportare i procedimenti concretamente adottati. Non

sempre, infatti, la gestione degli interventi è perfettamente aderente alle previsioni normative: ad esempio, l'esame dell'articolo 9 della l.r. 39/1991, relativo a interventi sulla mobilità comunale, ha evidenziato come numerose fasi del procedimento vengano effettuate con tempistiche largamente diverse da quelle previste e come altre ancora non vengano proprio effettuate *tout court*. Sarebbe assai semplicistico attribuire tali discrepanze a una presunta inerzia dell'amministrazione, in quanto pure una tale conclusione andrebbe eventualmente dimostrata: può invece accadere che il procedimento sia eccessivamente complesso, non funzionale, poco comprensibile, che non sia stata fornita sufficiente informazione agli operatori interessati, o, ancora, che le risorse disponibili all'esecuzione puntuale di un determinato compito non siano sufficienti.

In ogni caso, discrepanze tra procedimenti previsti e applicati costituiscono segnali di criticità che vanno adeguatamente raccolti e documentati. Nell'esempio citato, l'analisi svolta ha consentito all'Osservatorio di giungere alla formulazione di una proposta volta a modificare l'articolo di legge in modo tale da avvicinare le procedure previste a quelle effettivamente praticate.

Val la pena di rilevare in questo contesto che non sono affatto rari gli esempi di implementazione solo parziale della legge: si tratta di interventi che sono rimasti lettera morta oppure che sono stati abbandonati dopo un breve periodo di applicazione. In questi casi, l'Osservatorio generalmente propone al Consiglio di prendere atto della situazione e di procedere alla novellazione della legge, eliminandone le parti ormai obsolete.

Una delle fasi di maggior rilievo nell'attività di monitoraggio, che contraddistingue l'approccio metodologico adottato dall'Osservatorio, consiste nella puntuale quantificazione e caratterizzazione delle risorse assegnate. Si tratta di elaborare i dati contabili relativi ai capitoli di bilancio movimentati dalla legge, in modo da ottenere precise

informazioni riguardo agli stanziamenti, ai pagamenti e alla relativa tempistica nonché alle linee di spesa finanziate. Oltre che rispondere ad ovvie esigenze di rendicontazione, l'analisi finanziaria può mettere in evidenza problemi legati all'applicazione della legge. Infatti, qualora venissero rilevati divari molto ampi tra stanziamenti e impegni oppure tra impegni e pagamenti, potrebbero sussistere problemi legati a inerzie dell'amministrazione; oppure le procedure amministrative potrebbero risultare eccessivamente articolate; o, ancora, potrebbe addirittura trattarsi di una mancanza di interesse da parte dei potenziali beneficiari del provvedimento. Mettendo da parte la prima ipotesi, il riscontro di una procedura eccessivamente complessa conduce, come si ha avuto modo di argomentare in precedenza, alla proposta di semplificazione dell'iter amministrativo. Qualora la terza ipotesi fosse quella corretta, ulteriori analisi potrebbero mettere in luce se la mancanza d'interesse derivi da un *trade-off* negativo tra beneficio atteso e iter burocratico (ad esempio se i destinatari dell'intervento ritengono che non valga la pena "perdere tempo" per un contributo modesto) oppure se si tratti di una vera e propria assenza del bisogno: in questo secondo caso, è evidente che sono stati fatti degli errori nella fase di individuazione del problema da affrontare oppure che la strategia adottata è inadeguata. In questa ipotesi, la proposta di abrogazione della legge rappresenta la logica conseguenza dell'analisi.

L'analisi finanziaria del già citato articolo 4 della l.r. 48/1993 ha messo in luce che è stato sufficiente il 60% delle risorse ad esso destinate per far fronte a tutte le domande di contributo pervenute: successive indagini (analisi di *output*) hanno permesso di motivare la carenza di interesse per l'intervento manifestata dagli artigiani con l'eccessiva complessità della procedura - che comporta tempi di attesa medi di oltre 600 giorni - a fronte di un contributo erogato tutto sommato modesto (poco più di 1.000 euro in media). L'esempio appena mostrato illustra chiaramente quanto sia stretto il rapporto tra analisi

finanziaria e misurazione dell'*output*, un'operazione che perciò non si esaurisce nel rispondere a una pur fondamentale esigenza di rendicontazione.

La discussione fin qui affrontata ha messo in luce che la formulazione di giudizi e la conseguente elaborazione di proposte migliorative possono aver luogo in ciascuna delle fasi che costituiscono l'attività di monitoraggio. Nella prossima sezione verrà illustrato come le analisi prodotte vengano ulteriormente elaborate al fine di comunicare a diversi *stakeholder* le conclusioni a cui si è giunti con diversi gradi di approfondimento.

Giunti a questo punto, diventa legittimo chiedersi se non sia opportuno caratterizzare anche da un punto di vista quantitativo più puntuale l'impatto che la legge ha avuto. Come si è avuto modo di dire, la valutazione dell'impatto risponde a domande e utilizza tecniche diverse dall'analisi dell'implementazione. In estrema sintesi, due sono le condizioni che consentono di utilizzare le tecniche statistico-econometriche, le quali permettono di stimare quantitativamente l'effetto di un intervento e valutarne la significatività in senso statistico: 1) che le domande siano formulate in modo estremamente puntuale e si riferiscano a singoli interventi ben mirati; 2) che siano disponibili dati *ad hoc*. Benché l'Osservatorio si stia attrezzando in previsione di un'espansione delle proprie competenze in tale direzione, la disamina fin qui condotta dovrebbe aver chiarito che le domande poste dalla committenza politica raramente sono molto puntuali e che spesso oggetto di indagine sono leggi che prevedono una serie di interventi integrati che cercano di dare un'organizzazione organica a tematiche assai complesse. Non di meno rimane intatto il suggerimento di *policy* rivolto a prevedere la sistematica raccolta di dati rilevanti da utilizzare a fini valutativi, anche coinvolgendo l'Osservatorio fin dalla predisposizione del progetto di legge ogni qual volta si tratti di leggi di spesa di dimensione rilevante.

6 - LA COMUNICAZIONE DEI RISULTATI

La fase finale del processo di valutazione consiste nel comunicare i risultati ottenuti a una determinata platea di destinatari.

L'Osservatorio, ben consapevole che l'utilità del proprio agire è direttamente connessa alla capacità di trasmettere le conclusioni raggiunte, è attualmente impegnato nell'elaborazione di una sistematica strategia di comunicazione che coinvolge strumenti, contenuti, forma e stile. In questo senso viene rivolto un pensiero costante al *target*.

Ai Consiglieri - committenti e pertanto destinatari privilegiati - si cerca di fornire l'*humus* per far germogliare discussioni sempre più qualificate nella fase assembleare.

La valutazione viene qui concepita come attività svolta al servizio del processo decisionale, quale supporto qualitativo e quantitativo per le decisioni.

Ai cittadini l'Osservatorio si rivolge invece nel tentativo di render conto dei risultati ottenuti dalle politiche regionali, operando concretamente nel senso di un maggior grado di democrazia sostanziale. Attraverso una tangibile applicazione del principio di trasparenza della Pubblica Amministrazione, l'Osservatorio cerca di offrir loro un'informazione di qualità e imparziale²⁹.

Altro importante destinatario sono le stesse Direzioni di Giunta che, oltre ad essere interlocutori preziosi e importanti nella fase di

²⁹ Esiste un'abbondante letteratura sul tema della democrazia sostanziale e sul ruolo ivi giocato dalla trasparenza e dall'*accountability* dell'azione della Pubblica Amministrazione. Vale la pena di citare i cinque criteri che Robert Dahl propone come requisiti essenziali per la partecipazione dei cittadini alla definizione delle politiche pubbliche: *effective participation*; *voting equality*; *enlightened understanding*; *control of the agenda*; *inclusion of adults*. Particolarmente importante in questo contesto appare il concetto di *enlightened understanding*: "Within reasonable limits as to time, each member must have equal and effective opportunities for learning about the relevant alternative policies and their likely consequences." (R. DAHL, *On democracy*, Yale University press, 1998, p. 37).

analisi, possono trarre beneficio dalle rielaborazioni che caratterizzano le analisi prodotte dall'Osservatorio.

Un'attenzione particolare viene dedicata a tipologia, struttura, forma e contenuti dei documenti redatti.

Con l'obiettivo di fornire ai vari gruppi di interlocutori una risposta coerente alle loro aspettative, siano esse espresse esplicitamente o meno, i modelli adottati sono divenuti nel corso del tempo sempre più snelli e tempestivi; il linguaggio usato è il più possibile chiaro, conciso e comprensibile, allo scopo di rendere i contenuti di facile lettura e interpretazione.

Per garantire, inoltre, una fruibilità maggiore, si è scelto di realizzare più documenti contraddistinti da livelli diversi di approfondimento, pur dando atto in ciascuno del medesimo percorso dialettico compiuto in sede di analisi.

In particolare, la *scheda di monitoraggio* presenta i profili maggiormente qualificanti dell'analisi svolta. In premessa vengono dichiarati gli obiettivi del monitoraggio, indicate le fonti utilizzate e la metodologia di analisi seguita. Al fine di far emergere la logica alla base del disegno valutativo, la scheda si articola in quattro blocchi: a) interesse pubblico perseguito; b) attuazione; c) effetti prodotti; d) conclusioni e proposte³⁰. Particolare attenzione viene dedicata alla cura degli aspetti visivi³¹.

Il *rapporto di monitoraggio* è completato da appositi *allegati tecnici*, che riportano con maggior ampiezza descrizioni, dati ed elaborazioni. Essi non sono essenziali al fine della comprensione dei risultati raggiunti e sono organizzati allo scopo di fornire indicazioni a

30 L'attuale articolazione e struttura dei documenti prodotti dall'Osservatorio è frutto di un percorso di apprendimento avvenuto sia raccogliendo *feedback* presso i destinatari dell'attività sia approfondendo la letteratura internazionale in materia di valutazione. A titolo di esempio si veda J. S. Wholey, H.P. Hatry e K. E. Newcomer, *Handbook ...*, pp. 598-603.

³¹ Allo scopo di agevolare la lettura, si alternano parti di testo e rappresentazione grafiche. Il *layout* della scheda, in particolare, ricorda la struttura dei documenti prodotti da alcuni organismi internazionali (ad esempio i *report* prodotti dal United States Government Accountability Office).

chiunque fosse interessato ad approfondire uno o più temi sviluppati nella scheda.

Poiché un rappresentante politico non ha normalmente la possibilità materiale di leggere integralmente la documentazione di cui è destinatario, l'Osservatorio ha ritenuto opportuno redigere un ulteriore documento estremamente sintetico (3-4 pagine) chiamato *sintesi del monitoraggio*. La sintesi si propone altresì di comunicare a un pubblico più vasto che cosa è stato fatto (metodologia), cosa è stato ottenuto (risultati), che cosa significa (interpretazioni) e cosa potrebbe essere fatto (proposte).

La strategia di comunicazione dell'Osservatorio si compone di altri momenti che si è ritenuto di non approfondire in questa sede³².

7 - CONCLUSIONI

Allo scopo di collocare la nascita e l'attività dell'Osservatorio sulla spesa in un panorama più ampio, il presente articolo ha accennato al contesto storico e istituzionale che ha motivato il dibattito sull'attuale ruolo delle assemblee legislative regionali e sulla loro necessità di dotarsi di nuovi strumenti informativi in grado di consentire un migliore esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo, che sono loro prerogativa. La parte centrale del lavoro è stata dedicata alla descrizione delle sue attività e alla relativa contestualizzazione nel panorama della valutazione delle politiche pubbliche, nonché all'esposizione delle metodologie concretamente adottate. In tale ambito, sono state altresì

32 Un momento importante di incontro/confronto è rappresentato dalla presentazione ai consiglieri dell'analisi svolta. L'Osservatorio, nel corso del tempo, ha cercato di affinare contenuto e metodo di redazione del materiale di supporto alla presentazione nonché la tecnica espositiva. Nel tentativo di coinvolgere una platea di interlocutori più ampia, l'Osservatorio ha realizzato un sito internet (<http://osservatoriospesa.consiglio Veneto.it>) in cui vengono pubblicati i documenti realizzati. L'Osservatorio sulla spesa regionale ha altresì organizzato un convegno dal titolo "Legiferare bene per spendere meglio" tenutosi il 15/01/2010 nel quale sono state approfondite alcune tematiche legate alla valutazione delle politiche pubbliche.

descritte alcune criticità che è opportuno riprendere in conclusione della discussione.

Un primo problema è relativo alle modalità con cui viene messo in moto l'Osservatorio. Si è avuto modo di descrivere come a tutt'oggi non siano previste procedure codificate per la scelta delle leggi da sottoporre all'analisi dell'Osservatorio e come spesso i quesiti formulati siano assai generici, circostanza questa che certo non favorisce il perseguimento di un maggior grado di aderenza tra le necessità conoscitive del decisore politico e l'attività dell'Osservatorio. La predisposizione di chiare procedure in tal senso rappresenta un passaggio preliminare ad un maggior e più proficuo utilizzo dell'Osservatorio da parte dei decisori politici.

La seconda criticità riguarda la frequente mancanza di quei dati che permetterebbero una stima quantitativamente più attendibile e precisa degli effetti di una legge. I dati mancano perché non vengono raccolti e ciò accade, a sua volta, perché non è previsto che tale attività venga svolta in modo sistematico.

Prevedere nei testi di legge una clausola valutativa può rappresentare una soluzione ad entrambi i problemi, qualora tale clausola contenga chiare disposizioni concernenti la raccolta di dati utili alla valutazione. Ad esempio, nel caso della concessione di un contributo, è possibile prevedere la sua subordinazione alla puntuale fornitura di dati riguardanti anche il passato da parte del beneficiario e pianificare altresì la raccolta di ulteriori dati dopo che il contributo è stato concesso. Si noti che tali operazioni non risulterebbero nemmeno particolarmente gravose da un punto di vista economico, in quanto potrebbero essere svolte da parte delle stesse strutture che gestiscono l'intervento.

Perciò, se si vuole che l'obiettivo di tutelare le funzioni di controllo e indirizzo politico del Consiglio venga perseguito in modo maggiormente efficace, è importante mettere l'Osservatorio nelle

condizioni di operare con mezzi adeguati secondo modalità e mandati chiari e che si sviluppi altresì tra i decisori politici una ancor maggiore cultura della valutazione. A tal fine, rappresenterebbe un segnale positivo l'introduzione nello Statuto di un riferimento esplicito all'impiego di procedure e strumenti di valutazione e controllo degli effetti delle leggi di spesa, come del resto è già avvenuto in altre regioni³³.

³³ Si vedano a tal proposito i riferimenti alla funzione di controllo o alle clausole valutative contenuti negli Statuti delle Regioni Abruzzo (art. 26, Funzione di controllo), Emilia-Romagna (art. 53); Friuli Venezia Giulia; Marche (art. 34, co. 2), Lombardia (art. 14); Piemonte (art. 71); Toscana (artt. 20 e 45); Sardegna (art. 13); Umbria (art. 61).