



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

*Area di assistenza per la fattibilità degli atti
e l'elaborazione dati*

Sperimentare metodi di valutazione ex post degli interventi legislativi

Rapporto intermedio

a cura di:
Marco Sisti, *ricercatore di Progetto Valutazione*
Stefano Neri, *consulente esterno*

Firenze, gennaio 2000

Indice

1. Premessa	pag. 3
2. Alcune distinzioni preliminari	4
2.1 <i>Ex ante, ex post</i>	4
2.2 <i>Leggi ed interventi</i>	6
2.3 <i>Una tipologia</i>	6
2.4 <i>Rendicontazione e ricerca valutativa</i>	9
3. Il progetto di lavoro	14
3.1 <i>Le ipotesi di partenza</i>	14
3.2 <i>I contenuti del progetto</i>	17
4. La griglia di analisi degli interventi legislativi e le clausole valutative	19
4.1 <i>La scelta del campione</i>	19
4.2 <i>La griglia di analisi</i>	21
4.3 <i>Le clausole valutative nel campione di leggi</i>	32
4.4 <i>Come migliorare le clausole valutative</i>	38
5. Il primo caso di studio: la legge regionale 27/93	44
A1. Elenco delle leggi esaminate	51
A2. Riferimenti bibliografici	56

1. Premessa

Questo rapporto illustra le acquisizioni e conoscenze maturate nei primi mesi della ricerca e deve essere considerato come un documento di carattere perlopiù interlocutorio: esso nasce dall'esigenza del gruppo di lavoro, impegnato nel progetto "*Sperimentare metodi di valutazione ex post degli interventi legislativi*", di confrontarsi con coloro che sono coinvolti, all'interno del Consiglio regionale della Toscana, nel complesso processo di formazione delle leggi. Quantunque fornisca indicazioni di carattere metodologico e qualche suggerimento operativo, il rapporto non costituisce un "manuale" per la valutazione degli interventi legislativi predisposti dal Consiglio, né vuole dare risposte definitive e indicare soluzioni compiute al problema della valutazione dell'attuazione e degli effetti delle leggi regionali.

La stesura di questo documento è stata piuttosto guidata dal triplice proposito di (i) presentare sinteticamente le ipotesi fondamentali su cui si basa l'intero progetto, (ii) far conoscere i parziali riscontri empirici a tali ipotesi, ottenuti nel corso di questo primo e breve periodo di attività, e (iii) preparare un successivo incontro di approfondimento sui contenuti del progetto tra i responsabili delle diverse commissioni legislative.

Il capitolo 2 è dedicato alla presentazione di alcune utili distinzioni preliminari che permetteranno al lettore di comprendere quali siano i presupposti metodologici e il particolare approccio su cui si basa il progetto di lavoro. Nel capitolo 3 vengono descritti i contenuti essenziali del progetto e definite le diverse fasi operative. Il capitolo 4 rappresenta la parte centrale e più corposa del documento; in essa vengono mostrati i primi risultati conseguiti sul piano metodologico. Nel capitolo 5, infine, viene presentata una sintesi del disegno di valutazione di un intervento legislativo che è stato scelto come primo caso studio.

2. Alcune distinzioni preliminari

Questo primo capitolo ha lo scopo di introdurre alcune distinzioni terminologiche e concettuali relative alle tecniche d'analisi che possono essere impiegate all'interno del processo legislativo al fine di migliorare la "qualità"¹ delle leggi.

Vorremmo però rassicurare il lettore: non si tratta dell'ennesimo tentativo di dare una sistemazione concettuale a termini che sono suscettibili di diverse interpretazioni a seconda della sensibilità e del bagaglio culturale di chi le osserva. Tantomeno è nostra intenzione impegolarci in complicate questioni definitorie o riassumere in queste prime pagine un dibattito che trova ampio sfogo in più appropriate sedi scientifiche.

Il nostro sforzo consiste invece nel presentare una semplice chiave di lettura, sicuramente incompleta e passibile di critiche, che però permetta di comprendere appieno i presupposti metodologici sui quali si fonda il nostro progetto di lavoro e consenta di impadronirsi di quei minimi riferimenti terminologici, indispensabili per seguire il resto della trattazione senza fraintendimenti ed incomprensioni.

2.1 *Ex ante, ex post*

La prima distinzione alla quale facciamo riferimento riprende l'ormai classica separazione tra analisi *ex ante* ed analisi *ex post*; l'elemento discriminante di questa bipartizione riguarda la natura stessa delle domande che motivano l'analisi. Tale natura viene determinata dal particolare momento in cui ha senso porsi tali domande: nel caso in cui le domande precedano una decisione, esse sono poste al fine di prevedere come gli eventi futuri possano esserne influenzati; nel caso in cui le domande seguano una decisione, esse sono poste al fine di conoscere come questa ha modificato gli eventi passati.

¹Con il termine "qualità" intendiamo, in termini ancora molto generali, fare riferimento alla capacità della legge di conseguire gli obiettivi per i quali è stata emanata.

Sebbene questa distinzione possa apparire ovvia, ribadirne i contenuti è di fondamentale importanza in quanto essa determina una separazione tra due attività del tutto differenti, sia nelle finalità che nei metodi. Dato che l'obiettivo principale del nostro progetto è di esplorare gli spazi e le opportunità per introdurre strumenti di analisi *ex post* all'interno del Consiglio Regionale, pare utile soffermarsi sull'argomento per sottolineare alcune diversità d'approccio. Tali differenze e, soprattutto, le conseguenze che ne andrebbero tratte sul piano metodologico non sempre emergono con sufficiente chiarezza nella letteratura dedicata al tema. Accade così che a rigorose distinzioni teoriche segua sovente una certa confusione nella pratica concreta; tenteremo in questa sede di evitare tale pericolo.

Lo scopo di un'analisi *ex ante* consiste nel prevedere quali possano essere i risultati di una determinata azione, qualunque essa sia, prima che questi si verifichino. In termini molto generali, si tratta di rispondere alla domanda "Se compio l'azione X, che cosa accadrà?" oppure "Alla luce di quello che potrebbe accadere, è meglio l'azione X o l'azione Y?".

Ognuno di noi si pone domande di questo tipo ogniqualvolta debba prendere una decisione. L'esigenza di considerare i pro e i contro di una scelta e di prefigurarne gli effetti è presente nei momenti più diversi della nostra vita quotidiana: ad esempio, quando dobbiamo acquistare una casa, scegliere la scuola dove mandare i nostri figli o decidere in quale ristorante andare a cena. Nel prendere queste decisioni possiamo affidarci all'intuizione del momento oppure raccogliere sistematicamente una serie di informazioni che ci aiutino nella scelta; allo stesso modo i *decision-maker* nell'assumersi la responsabilità di scelte collettive possono ricorrere al proprio "intuito politico" o fare uso di tecniche analitiche più complesse, appartenenti all'esperienza delle scienze sociali. Più avanti descriveremo più dettagliatamente alcune di queste tecniche.

Di contenuto molto diverso sono le domande che ha senso porsi dopo che la decisione è stata assunta o l'azione compiuta. L'analisi non è più motivata dal tentativo di prevedere l'effetto di un'azione ma, piuttosto, dalla necessità di comprendere quanto è davvero accaduto in seguito ad essa. La domanda fondamentale diviene allora: "Una volta che l'azione X è stata compiuta, che cosa è successo?". La prospettiva dell'analista appare chiaramente ribaltata rispetto a prima: nell'analisi *ex ante* infatti l'attenzione è rivolta agli eventi futuri e ad una loro anticipazione il più possibile corretta, in quella *ex post* si osservano avvenimenti o fatti che stanno accadendo o sono già accaduti e l'obiettivo è di stabilire in che misura essi sono dovuti

all'azione posta in essere. Avremo modo di approfondire ulteriormente questo concetto nelle prossime pagine.

2.2 *Leggi ed interventi*

Un'altra distinzione fondamentale riguarda la natura dell'oggetto che viene sottoposto all'analisi. I metodi, le tecniche e le competenze richieste variano significativamente a seconda di ciò che viene preso in esame.

L'analisi può fermarsi a considerare la legge in quanto tale, cioè il testo normativo approvato dall'assemblea legislativa, e il suo contesto di riferimento, vale a dire l'ordinamento giuridico di cui entra a far parte. Oppure l'analisi può proseguire oltre la legge e prendere in considerazione l'intervento che da questa discende. Intendiamo qui il termine intervento nel senso di *program*, cioè l'insieme di decisioni, comportamenti, azioni, atti e pratiche amministrative che il legislatore intende promuovere attraverso il varo di un provvedimento legislativo. In questo caso lo sguardo dell'analista deve spingersi più in là, oltre l'analisi del testo, e cercare risposte nel mondo reale.

2.3 *Una tipologia*

Dall'incrocio delle due distinzioni viste sopra, è possibile creare una semplice tipologia che serva ad inquadrare le attività analitiche utili a migliorare la qualità delle leggi. La figura 1 sintetizza i risultati di tale tipologia.

Tabella 1 – Le attività analitiche nel processo legislativo

<i>Cosa Quando</i>	Leggi / Ordinamento giuridico	Interventi/ Sistema economico e sociale
Prima	<i>Drafting legislativo</i>	<i>Aiuto al disegno dei programmi e delle politiche pubbliche</i>
Dopo	<i>Analisi d'impatto sull'ordinamento giuridico</i>	<i>Valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche</i>

La prima casella è dedicata al *drafting legislativo*; esso si basa sull'idea che sia possibile sviluppare una serie di suggerimenti e regole per la scrittura e la confezione di testi legislativi, che tengano conto del linguaggio normativo, della struttura del testo, dei riferimenti e delle modifiche contenute in altre leggi. Per quanto sia possibile, dato il complesso processo di formazione delle leggi, si tenta di rendere le leggi immediatamente comprensibili al lettore e di costruirle in modo tale che non vi siano incongruenze al loro interno o rispetto ad altre norme presenti nell'ordinamento. E' chiaro perciò come al centro dell'analisi vi sia un progetto di legge prima della sua approvazione. In questo campo, a partire dall'esperienza della Commissione Barettoni Arleri, diverse sono state le applicazioni sia a livello regionale che a livello statale fino ad arrivare al consolidamento di notevoli pratiche operative, sviluppate soprattutto da esperti in materie giuridiche. "L'aspetto più importante (da tenere sotto controllo) è che le disposizioni contenute nelle leggi siano univoche, coerenti e complete, allo scopo di minimizzare i dubbi interpretativi, le lacune e le probabilità di comportamenti elusivi [...] Quando un giurista esamina preventivamente il testo di una legge si domanda: come verrà interpretata (in particolare dai giudici)?" [Bobbio, 1999]. A riconoscimento dell'importanza che riveste questa particolare attività, nel settembre del 1997 la Camera ha addirittura istituito un Comitato per la legislazione, incaricato di esprimere un parere sulla qualità dei testi di legge con riguardo all'omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione.

La seconda casella contiene l'*analisi d'impatto sull'ordinamento giuridico* e costituisce il complemento a posteriori della casella precedente; il principale interesse è stabilire quali effetti (impatto) un nuovo provvedimento legislativo ha provocato sull'ordinamento giuridico. L'obiettivo fondamentale consiste perciò nel verificare che l'emanazione di una nuova legge non abbia, involontariamente, prodotto un'"eccedenza" di norme e regole in un particolare settore (causa di conflitti interpretativi) oppure non abbia provocato un "vuoto normativo" (causa di incertezze e possibili distorsioni). Questa attività di "monitoraggio sull'attuazione normativa" [Di Ciolo, 1997] ha trovato particolare impulso e notevole spazio all'interno del processo di delegificazione e di semplificazione che accompagna le più recenti riforme amministrative.

La terza casella fa riferimento all'attività di *aiuto al disegno dei programmi o delle politiche pubbliche*, che il legislatore intende promuovere. Qui la legge non costituisce più il principale oggetto di attenzione; lo sguardo dell'analista è in un certo senso spostato in avanti e si focalizza sull'intervento/i che la legge intende generare. Si vuole aiutare il legislatore ad

individuare le modalità di intervento più adeguate a raggiungere gli obiettivi definiti nel testo di legge, prefigurandone i costi, i benefici e gli effetti indesiderati. L'obiettivo è cioè quello di giungere alla "formulazione di una previsione e di un giudizio su benefici e costi presumibili di una politica, cioè dei suoi effetti netti rispetto ad una o più variabili obiettivo, su un'adeguata scala temporale e per una data popolazione bersaglio" [Florio, 1999]. La definizione mette in piena luce il forte impianto razionalistico su cui si fonda tale attività, ispirata alla teoria economica e, più in particolare, all'analisi costi-benefici [Grana, 1997]. Una concreta applicazione di questa tecnica è l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), traduzione italiana dell'anglosassone *Regulatory Impact Analysis*, alla quale dovrebbero essere sottoposti tutti gli atti normativi del governo (legge 50/99, conosciuta come Bassanini *quater*, art.5).

La quarta casella, infine, raccoglie tutte quelle attività analitiche che rientrano nell'esperienza della *valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche* statunitense². Secondo una definizione ancora poco selettiva, lo scopo di queste attività è di formulare un giudizio, basato su osservazioni empiriche, sulle modalità d'attuazione di uno specifico programma d'intervento e sui risultati che esso ha raggiunto. La valutazione perciò "si basa sull'analisi sistematica degli eventi e delle condizioni che sono (o si presume che siano) accadute in un tempo precedente oppure stanno accadendo nello stesso momento in cui la valutazione ha luogo. Ma per essere esaminati questi eventi e condizioni devono essere reali, devono poter essere descritti, devono essere accaduti o stare accadendo. La valutazione deve perciò essere retrospettiva nel senso che l'attenzione è su ciò che si osserva o si è osservato, non su cosa è probabile che accada (come nelle previsioni)" [GAO, 1991]. In questa sede non vengono perciò presi in esame gli effetti e le ripercussioni della normazione sul sistema delle leggi, come avveniva nell'analisi *ex post* precedentemente descritta; qui si studiano piuttosto la messa in opera degli interventi istituiti, la loro concreta realizzazione, gli effetti, desiderati ed indesiderati, attesi ed inattesi, che essi producono sui destinatari ultimi e (più raramente) l'impatto complessivo che provocano sul sistema economico e sociale.

Nelle pagine seguenti ci concentreremo su quest'ultimo tipo di analisi, tentando di definire i limiti, le cautele e le potenzialità che ne caratterizzano l'impiego all'interno del processo legislativo regionale.

² D'ora in poi nel testo il termine valutazione verrà utilizzato con questa particolare accezione.

A conclusione dell'illustrazione del quadro classificatorio fin qui delineato appare utile, a fini eminentemente esemplificativi e di contestualizzazione del modello proposto, cercare di collocare, all'interno dello schema descritto nella tabella 1, le attività attualmente poste in essere presso il Consiglio regionale della Toscana nell'ambito dell'analisi dei testi normativi. Le funzioni svolte dalle Aree di assistenza giuridico-legislativa sono senza alcun dubbio riconducibili al *drafting* legislativo; si tratta di attività ormai tipizzate nell'ambito delle tecniche legislative, che si affiancano a quelle più tradizionali della verifica di legittimità.

Più ardua appare la collocazione delle funzioni svolte dall'Area di assistenza per la fattibilità degli atti. Se, da un lato, gli obiettivi ultimi di tali funzioni sono chiaramente collocabili nell'ambito dell'aiuto al disegno dei programmi e delle politiche, dall'altro l'attenzione agli aspetti formali delle procedure previste nel testo di legge rientrano in un'accezione "evoluta" di *drafting* legislativo. Considerando inoltre che l'attenzione al sistema economico, quando è presente, è limitata ad una mera descrizione dello stesso e che la gran parte delle analisi riguardano aspetti procedurali, possiamo collocare tali attività in una "zona grigia", a metà strada tra il *drafting* dei testi di legge e il disegno dei programmi e delle politiche.

2.4 Rendicontazione e ricerca valutativa

La distinzione che proponiamo in questo paragrafo inerisce alla ragione fondamentale per cui si realizza una valutazione; l'elemento discriminante è in questo caso il suo utilizzo finale. E' nostra convinzione, infatti, che, se non si è chiarito perché si valuta, non sia molto fruttuoso discutere sul come e quando farlo.

Esistono due motivazioni sostanzialmente diverse che spingono ad effettuare una valutazione [Martini – Sisti, 1999]:

- l'esigenza di rendere conto (in inglese *accountability*) della realizzazione di attività e del raggiungimento di risultati da parte di un'organizzazione pubblica nei confronti di soggetti esterni, per consentire a questi soggetti di formarsi un'opinione e dare un giudizio sulla performance dell'organizzazione: definiamo l'insieme degli strumenti utilizzabili per rendere conto della performance di un'organizzazione come **rendicontazione valutativa**³;

³ Come apparirà chiaro nel corso della trattazione la nostra definizione di rendicontazione valutativa va ben oltre e non deve essere confusa con la rendicontazione di mera natura contabile.

- l'esigenza di apprendere dall'attuazione di un'attività pubblica quali effetti essa abbia ottenuto e come e perché questi effetti si siano prodotti (o non prodotti) al fine di decidere se correggere questa attività, mantenerla in vita o eliminarla: definiamo l'insieme degli strumenti utilizzabili per capire effetti e processi come **ricerca valutativa**⁴.

Gli strumenti della rendicontazione e della ricerca valutativa hanno in comune il fatto di raccogliere, elaborare ed interpretare informazioni e dati relativi all'uso di risorse pubbliche. Tuttavia, l'utilizzo di queste informazioni è molto diverso a seconda che si tratti di rendicontazione o di ricerca, così come cambiano i metodi e i tempi di raccolta, elaborazione e interpretazione.

Soffermiamoci ancora un momento su questi due concetti. In breve, con l'espressione rendicontazione valutativa ci riferiamo ad un'insieme di pratiche operative e di strumenti analitici necessari a soddisfare l'esigenza di rendere conto. Ma a chi appartiene tale esigenza? E come si esprime? Detto in altri termini, chi deve rendere conto, chi vuole che gli si renda conto e riguardo a che cosa?

Un modo per razionalizzare l'esigenza di *accountability* consiste nel riconoscere l'esistenza di *asimmetrie informative* tra i diversi soggetti coinvolti nell'utilizzo di risorse pubbliche. E' la diseguale distribuzione delle informazioni e delle conoscenze tra le parti che costituiscono il rapporto (assieme al pericolo di un possibile *contrasto d'interessi*) a giustificare la necessità di un controllo su chi utilizza le risorse (le organizzazioni pubbliche) da parte di chi le mette a disposizione (i cittadini-contribuenti e i loro rappresentanti)⁵.

Nella figura 1 proponiamo una distinzione tra *accountability* verso il basso e *accountability* verso l'alto [Gormley e Weimer, 1999]. L'organizzazione che produce un servizio o gestisce una politica ha un indiscutibile vantaggio informativo, da una parte, nei confronti di chi utilizza i servizi prodotti dall'organizzazione, dall'altra, rispetto a chi ha responsabilità di indirizzo e controllo sull'organizzazione stessa. Questo vantaggio informativo deve essere

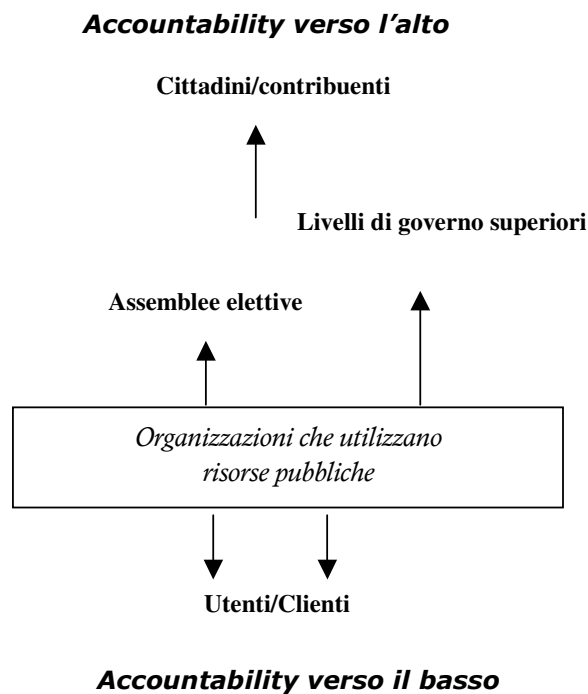
⁴ Facciamo in questo caso diretto riferimento all'esperienza statunitense dell'*Evaluation Research*, filone di ricerche e studi effettuati allo scopo di valutare il successo delle politiche pubbliche, che ha avuto inizio negli Stati Uniti a partire dai primi anni sessanta.

⁵ Nella teoria microeconomica per definire la situazione in cui un primo soggetto (detto *agente*) opera per conto e nell'interesse di un secondo soggetto (detto *principale*) si utilizza l'espressione *rapporto d'agenzia*. Gli eventi che caratterizzano tale situazione sono, appunto, la presenza di asimmetria informativa e di contrasto d'interessi tra i due soggetti.

ridotto mediante strumenti di *accountability*, se si vuole limitare il rischio che le asimmetrie informative proteggano e favoriscano comportamenti indesiderati da parte dell'organizzazione (inefficienza, ipertrofia, insensibilità nei confronti degli utenti, difesa di interessi corporativi, tendenza all'automantenimento e all'autoreferenzialità).

Nei confronti degli utenti (*accountability* verso il basso), l'organizzazione dovrebbe quindi essere obbligata o indotta a rendere conto della propria performance in modo da consentire una scelta più informata relativamente ai servizi offerti e una più consapevole affermazione dei diritti nei confronti dell'organizzazione stessa. Se l'organizzazione non rende pubbliche le informazioni sulla propria performance, gli utenti si trovano in una posizione di evidente inferiorità e sono indotti ad accettare le prestazioni offerte in modo passivo, senza poter stimolare l'organizzazione stessa a fare meglio o di più.

Figura 1: Forme diverse di *accountability*



Nei confronti dei soggetti che hanno la responsabilità d'indirizzo e di controllo, in particolare le assemblee elettive e i livelli di governo sovraordinati (*accountability* verso l'alto), l'organizzazione dovrebbe fornire informazioni sulle proprie attività e sui risultati raggiunti, in

modo tale che sia loro possibile verificare se le decisioni assunte in sede di programmazione (o “indirizzo politico”) siano state portate a compimento nei tempi e con le modalità previste; in altri termini che “le cose promesse siano state fatte, fatte in tempo e fatte bene”.

Un caso tipico è quello delle *relazioni intergovernative*⁶, cioè dei rapporti che si instaurano tra enti di livello diverso (Unione sovranazionale e Stati membri; Stato e Regioni; Regioni ed Enti Locali) nel momento in cui l’ente centrale trasferisce risorse ad enti di livello inferiore per l’espletamento di determinate funzioni. In questo caso quanto più all’ente subordinato è data libertà di agire e di gestire liberamente le risorse ricevute (aumentando di fatto l’asimmetria informativa), tanto più l’ente superiore tende a richiedere informazioni su come le risorse sono state utilizzate.

Un altro tipo di rapporto interistituzionale in cui si può ravvisare un’esigenza di *accountability* è quello tra organi esecutivi ed organi legislativi. Ai secondi sono assegnate funzioni di indirizzo e controllo nei confronti dei primi, ma un forte ostacolo allo svolgimento di queste funzioni deriva dal fatto di disporre di minori informazioni su come le leggi da essi emanate sono attuate dall’esecutivo. Anche in questo caso la “lontananza”, tipica degli organi legislativi, dagli aspetti relativi alla gestione delle attività produce un’evidente asimmetria informativa e conduce, in pratica, all’impossibilità di un controllo diretto sullo stato d’attuazione delle leggi e in generale degli atti di indirizzo politico.

Per quanto l’esigenza di *accountability* rappresenti un aspetto importante e possa costituire un forte stimolo alla valutazione, va sottolineato come essa non costituisca l’unica motivazione per valutare le attività pubbliche. Accanto ad essa vi è infatti il bisogno altrettanto fondamentale di *apprendere* dall’esperienza passata come le risorse pubbliche sono state utilizzate e con quali effetti, al fine di migliorarne la destinazione e l’utilizzo. Esso non trova il suo fondamento tanto nella presenza di asimmetrie informative tra due soggetti istituzionali, quanto piuttosto in una reale mancanza di conoscenza da parte dei soggetti che hanno deciso l’intervento pubblico e/o ne hanno realizzato l’attuazione. Lo scopo della valutazione in questo caso è quindi quello di sapere come l’intervento ha operato, quali effetti ha prodotto, in che modo viene percepito da operatori e utenti e come interagisce con altri interventi, affinché i soggetti coinvolti a vario titolo nel processo decisionale possano rivedere le proprie scelte.

⁶ Il termine è una traduzione letterale dall’inglese *intergovernmental relations* e viene utilizzato per definire i rapporti tra livelli diversi di governo.

E' chiaro come la carenza conoscitiva cui supplisce la "valutazione come apprendimento" [Martini, 1997], che qui abbiamo chiamato ricerca valutativa, riguarda la natura stessa dell'intervento pubblico, le sue possibilità di successo, l'adeguatezza del suo disegno originario a raggiungere gli obiettivi prefissati, le risposte che ottiene dall'ambiente circostante, la corrispondenza tra la missione assegnata all'intervento e la capacità di implementazione degli apparati ad essa preposti. Scompare invece la necessità, preminente nel caso della rendicontazione valutativa, di verificare sistematicamente come le organizzazioni utilizzano le risorse assegnate, quali costi vanno imputati alle loro attività, cosa producono e con quali caratteristiche qualitative, e come gli utenti diretti di ciascuna unità sono serviti. La ricerca valutativa intende porre in discussione gli aspetti essenziali dell'intervento e ha l'obiettivo ultimo di scoprire elementi utili per le decisioni di riforma-mantenimento-estensione-eliminazione dell'intervento stesso. La ricerca valutativa dovrebbe perciò fornire un supporto fondamentale alle assemblee legislative per dare maggiore effettività allo svolgimento delle proprie funzioni d'indirizzo.

Nei capitoli che seguono verranno approfonditi gli aspetti caratteristici del rapporto esistente tra organo legislativo ed esecutivo e quali siano i presupposti che si creano in questo ambito per dar luogo a specifiche attività di valutazione.

3. Il progetto di lavoro

Nel primo paragrafo del capitolo sono sintetizzati gli assunti e le ipotesi generali, sulle quali si basa il progetto di lavoro; intendiamo quindi presentare alcune riflessioni sviluppate in risposta all'esigenza di definire un ruolo per le assemblee legislative (e per un loro eventuale staff di supporto) nella promozione della valutazione degli interventi legislativi. Il secondo paragrafo fornisce ragguagli sui contenuti operativi del progetto.

3.1 Le ipotesi di partenza

Da più parti, e ormai da qualche tempo, viene riconosciuta la necessità di fare passi avanti nell'utilizzo, all'interno del processo legislativo, di metodi di valutazione; da questo punto di vista la valutazione, almeno in teoria, viene annoverata tra le **tecniche di progettazione legislativa**. In effetti a questo riconoscimento formale non è seguita, ad oggi, alcuna applicazione pratica e sistematica di tali strumenti d'analisi e il richiamo alla valutazione è rimasto perlopiù un mero auspicio.

E' nostra opinione, tuttavia, che esistano alcune interessanti prospettive di sviluppo nell'uso della valutazione anche in questo ambito; tali prospettive sono fortemente legate alle concrete possibilità di attivare un *circolo virtuoso* [Giachi, 1999], cioè di stimolare le assemblee legislative a farsi carico della funzione di "*utilizzatori della valutazione*". La valutazione è infatti cosa di cui si parla senza il più delle volte individuare utilizzatori credibili. A nostro avviso le assemblee legislative, come già avviene in talune esperienze straniere, potrebbero ricoprire un ruolo di utilizzatori della valutazione, e quindi di impulso alla sua realizzazione.

Parlare di valutazione delle leggi assume perciò davvero significato se si supera l'attuale status di *slogan*, e se si ha realmente intenzione di introdurre elementi di valutazione (e quindi di conoscenza) nel processo di formazione delle leggi. Si tratta di utilizzare la legge, la cui importanza è riconosciuta da tutti gli attori del processo decisionale pubblico, come mezzo utile a esplicitare e far crescere le esigenze di valutazione (sia di *accountability* che di

apprendimento); a far maturare le aspettative di informazioni di *feedback* da parte dei *decision-maker* e, più in generale, dai cittadini; a creare i presupposti necessari alla realizzazione della valutazione.

I COMPITI DI UN IPOTETICO UFFICIO DI VALUTAZIONE ALL'INTERNO DEL CONSIGLIO REGIONALE

Un possibile modo per avviare l'uso della valutazione e dell'analisi d'attuazione di una legge consiste nel partire da una rilettura critica del testo legislativo che consenta di individuare le domande e i bisogni conoscitivi ai quali la valutazione dovrebbe dare risposta. Da tale rilettura, a seconda dei casi, possono essere riconosciuti gli spazi e individuate le opportunità per procedere ad una rendicontazione valutativa, ove l'assemblea legislativa consideri essenziale acquisire informazioni periodiche sulla *performance* dei soggetti attuatori della legge (l'esecutivo o l'agenzia/amministrazione incaricata di implementare l'intervento); oppure ad una ricerca valutativa, qualora esistano delle zone d'ombra o dei dubbi causati dalla mancanza di conoscenza circa la reale efficacia dell'intervento, e non direttamente dipendenti o imputabili a carenze nella *performance* dell'organizzazione. Questa attività di rilettura e di analisi del testo di legge, mirata alla ricostruzione della **logica dell'intervento** e all'individuazione dei suoi assunti fondamentali, dovrebbe costituire la prima linea d'azione di una ipotetica struttura di staff all'assemblea legislativa.

Tale struttura avrebbe perciò il compito fondamentale di scomporre la legge, prima che questa venga approvata, al fine di individuarne gli **elementi valutabili**, cioè quei particolari aspetti della legge che è interessante e possibile porre sotto la lente dell'analisi, nonché di precisare la natura dell'informazione richiesta e le sue connessioni con il testo legislativo. Si tratterebbe perciò di un'attività ancora *ante legem* di accompagnamento e supporto al processo di *drafting legislativo*. Essa dovrebbe portare alla definizione di **clausole valutative**, cioè di articoli chiari e dettagliati contenenti alcune necessarie specificazioni sulle caratteristiche e sui contenuti della valutazione. In particolare gli elementi indispensabili che tali clausole dovrebbero contenere, oltre naturalmente all'oggetto della valutazione, sono due: la fissazione delle risorse disponibili per l'attività di analisi e la possibilità di ricorrere ad organismi esterni all'amministrazione per condurre l'analisi suddetta.

Nelle esperienze mature di valutazione delle politiche⁷ infatti “è diventata routinaria la pratica di stabilire già nelle leggi istitutive delle politiche i punti chiave per lo svolgimento della valutazione: i) innanzitutto gli obiettivi con riferimento ai quali la valutazione avrà luogo; ii) in tempi più recenti, le indicazioni circostanziate di carattere metodologico circa il modo in cui la valutazione dovrà avere luogo; iii) lo stanziamento apposito per lo svolgimento della valutazione” [Rettore – Trivellato, 1999]. All’interno del paragrafo 4.4 verranno indicati in dettaglio quali, secondo noi, dovrebbero essere i contenuti di una clausola valutativa.

Accanto a questo potrebbe e dovrebbe trovare posto una seconda linea d’azione, volta ad interpretare l’informazione ricevuta nel corso del processo di valutazione e a renderla facilmente usufruibile dai consiglieri, in modo che sia loro possibile un reale lavoro di verifica e controllo sulle attività svolte.

L’attività di raccolta, analisi, interpretazione e comunicazione dei risultati delle valutazioni compiute richiede conoscenze e competenze del tutto peculiari, differenti da quelle di tipo prevalentemente giuridico tradizionalmente presenti all’interno delle assemblee legislative. E’ necessario prima di tutto possedere una preparazione specifica, più simile a quella propria degli scienziati sociali (economisti, sociologi, statistici e politologi), che permetta di leggere correttamente i risultati di studi di carattere statistico e di capirne i possibili e concreti utilizzi all’interno del processo decisionale; di individuarne i limiti e le carenze; di richiedere eventuali integrazioni ed approfondimenti.

In secondo luogo è indispensabile maturare una particolare capacità nella comunicazione e presentazione dei risultati della valutazione alle commissioni e ai singoli consiglieri interessati. A tale fine si dovrebbe fare uso di forme molteplici di comunicazione che vanno dalla pubblicazione di sintetici rapporti redatti in un linguaggio non tecnico, chiaro ed accessibile; a *briefing* su temi o argomenti specifici; alla svolgimento di incontri di lavoro, anche individuali, in cui possano essere approfondite curiosità particolari. Al di là della funzione di referente preferenziale delle valutazioni svolte all’esterno del Consiglio e commissionate attraverso l’inserimento delle clausole valutative nel testo di legge, la struttura potrebbe essere incaricata di svolgere “in economia” indagini e studi valutativi (di contenuto ovviamente limitato dalle risorse messe realmente a disposizione) oppure di individuare organismi esterni ai quali appaltare le ricerche. Si tratta, come a questo punto dovrebbe essere

⁷ Nella legislazione statunitense ormai vari sono gli esempi di vere e proprie clausole valutative [Martini, 1999].

ovvio, di un'attività *post legem* e non direttamente collegata al processo di *drafting*. La costruzione di una *expertise* in grado di svolgere adeguatamente questi compiti rappresenta una specifica occasione formativa, che è indispensabile intraprendere se vogliamo davvero incamminarci su un sentiero che, dall'enunciazione di auspici e di buoni propositi, porti ad una concreta applicazione e utilizzo della valutazione all'interno delle assemblee legislative.

3.2 I contenuti del progetto

Le ipotesi presentate nel paragrafo precedente costituiscono la base del progetto sperimentale avviato presso l'Area di assistenza per la fattibilità degli atti e l'elaborazione dei dati del Consiglio regionale.

LA MOTIVAZIONE

L'intento che guida il progetto è di migliorare la natura delle informazioni utilizzate all'interno del processo legislativo in modo tale da rendere più consapevoli e razionali le decisioni che muovono la formulazione e la progettazione di nuove leggi. Alla base vi è la convinzione che, al fine di elevare la qualità degli interventi legislativi, sia necessario innescare e rendere attivo un meccanismo di *feedback* che restituisca al Consiglio informazioni sull'attuazione della legge e sugli effetti che essa ha avuto. L'esperienza che deriva dall'implementazione della legge stessa deve essere allora opportunamente organizzata e rielaborata allo scopo di accrescere ed arricchire il bagaglio di conoscenze posseduto dall'organo legislativo.

Una prima riflessione su questi temi e la proposta di rendere sistematico l'impiego della valutazione all'interno del Consiglio regionale sono contenute all'interno del progetto preliminare "*Procedura per l'analisi di implementazione*", prodotto dall'Area di assistenza per la fattibilità degli atti e l'elaborazione dei dati. Tale documento è stato anche oggetto di discussione nel corso del seminario "*L'analisi dei testi normativi: introduzione alle tecniche di valutazione*" che si è tenuto presso il Consiglio regionale della Toscana il 21 giugno 1999. Per avviare un percorso di ricerca e sperimentazione, il progetto preliminare indicava la costituzione di un gruppo di lavoro che operasse all'interno dell'Area di assistenza per la fattibilità degli atti, in diretta collaborazione e con il pieno coinvolgimento delle diverse strutture di supporto alle commissioni consiliari.

OBIETTIVI DEL GRUPPO DI LAVORO E FASI OPERATIVE

Il gruppo di lavoro⁸, quale primo obiettivo, si è dato quello di sviluppare e testare una metodologia con cui vagliare gli interventi legislativi approvati dal Consiglio regionale e individuare le domande e i bisogni conoscitivi a cui la valutazione dovrebbe dare risposta. Questo obiettivo si è tradotto operativamente nella rilettura critica di un campione di leggi della Regione Toscana degli ultimi 25 anni. Ciò ha reso possibile la prima stesura e la sperimentazione di una **griglia analitica**, utile all'individuazione degli elementi valutabili presenti all'interno dei testi normativi. Inoltre l'analisi delle leggi comprese nel campione ha permesso l'identificazione degli enunciati normativi più frequentemente utilizzati per prescrivere attività di valutazione e controllo degli interventi; questa seconda attività analitica è stata svolta al fine di sondare le reali possibilità di inserire all'interno delle leggi le clausole valutative. I risultati di questa prima parte del lavoro sono presentati e discussi al capitolo 4.

Il secondo obiettivo del gruppo di lavoro consiste nell'individuare due interventi legislativi, che abbiano le caratteristiche necessarie a dar vita ad esperienze emblematiche di valutazione, e di sottoporli ad analisi. Lo scopo che ci si propone è puramente dimostrativo: si tratta in sostanza di mettere alla prova le ipotesi formulate in precedenza riguardo ai possibili usi di strumenti d'analisi ex post all'interno del processo legislativo. Per il primo degli interventi selezionati è in corso di elaborazione il disegno di valutazione, nel quale vengono definite le domande di valutazione e i metodi da utilizzare nella ricerca; una prima bozza di tale disegno viene presentata all'interno del capitolo 5. Un secondo caso studio dovrà essere scelto tra una rosa di possibili candidati nelle prossime settimane. La realizzazione dei due studi di valutazione avverrà nella seconda fase del progetto; alla luce dei risultati ottenuti con le due sperimentazioni saranno sottoposte a revisione le considerazioni contenute in questo primo rapporto intermedio di carattere metodologico.

⁸ Il gruppo di lavoro è stato composto in questo primo periodo di attività dai componenti dell'Area di assistenza alla fattibilità degli atti, da un ricercatore di ProgettoValutazione, coadiuvato dal Direttore del Progetto, e da un consulente esterno.

4. La griglia di analisi degli interventi legislativi e le clausole valutative

In precedenza abbiamo accennato all'esigenza di individuare gli **elementi valutabili** presenti nella legge: la necessità, preliminare sia alla redazione delle clausole valutative che alla valutazione *ex post* dell'intervento, di identificare, mediante un attento lavoro di analisi, quei particolari aspetti che possono essere sottoposti con successo ad attività di rendicontazione o ricerca valutativa. Un possibile modo per effettuare tale analisi consiste nel razionalizzare concetti e conoscenze, provenienti dall'esperienza dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche, all'interno di una *check-list*, una sorta di setaccio intelligente con il quale sia possibile sondare la legge. Da un'appropriata rilettura dei testi legislativi possono infatti essere riconosciuti gli spazi e accertate le opportunità per promuovere una specifica strategia di valutazione.

Il gruppo di lavoro in questo primo periodo di attività ha quindi concentrato gli sforzi nel duplice tentativo di costruire uno strumento di lettura con tali caratteristiche (che chiameremo **griglia d'analisi**) e di vagliarne l'effettiva applicabilità su un gruppo di testi normativi che costituiscono il nostro campione di riferimento. I criteri che hanno guidato la scelta del campione sono riassunti al paragrafo 4.1. Si tratta, chiaramente, di un lavoro ancora in via di sperimentazione, per il quale non si è giunti a conclusioni definitive. I risultati parziali presentati nel paragrafo 4.2 offrono però qualche interessante spunto di riflessione.

Il campione è inoltre servito come base d'osservazione di clausole valutative già presenti nelle leggi regionali. La descrizione e l'analisi critica di tali enunciati, i cui risultati sono presentati nel paragrafo 4.3, assieme all'applicazione della griglia analitica, hanno permesso di maturare alcuni suggerimenti per la redazione di clausole valutative (paragrafo 4.4).

4.1 La scelta del campione

Per la selezione del gruppo di leggi oggetto dell'analisi abbiamo seguito alcuni criteri che hanno condotto alla formazione di un campione di sessanta leggi approvate dal Consiglio a

partire dalla seconda metà degli anni settanta. In primo luogo nella scelta sono state privilegiate le leggi che forniscono contributi, incentivi, sovvenzioni a cittadini, imprese, enti di vario tipo e quelle che predispongono servizi e attività destinate ad una determinata popolazione (**leggi d'intervento attivo**), rispetto a leggi che regolano comportamenti di imprese, cittadini e soggetti di vario genere oppure che disciplinano le competenze degli enti pubblici, in particolare Regione ed enti locali, in un determinato settore (**leggi regolative**).

In secondo luogo, piuttosto che prendere in considerazione soltanto le leggi più importanti di tutte le materie oggetto di normazione regionale, abbiamo preferito concentrare la nostra ricerca soltanto su alcuni settori, in modo da compiere un'analisi approfondita della normativa ad essi relativa ed essere così in grado di fare affermazioni di portata generale almeno per le materie indagate. Le leggi attengono ai seguenti settori⁹: (i) attività economiche e produttive, (ii) istruzione, cultura e integrazione, (iii) lavoro e formazione professionale. I risultati del lavoro effettuato sul campione di riferimento verranno successivamente testati su leggi appartenenti a settori diversi al fine di verificarne la solidità e il livello di generalità.

Tabella 2 - Le leggi esaminate suddivise per settore

<i>Settore</i>	<i>Numero di leggi</i>
Attività economiche e produttive	38
Istruzione, cultura e integrazione	16
Lavoro e formazione professionale	5
Totale*	59

* Alle 59 leggi si aggiunge poi la L.R. 49/99, "Norme in materia di programmazione regionale" che, sebbene non sia direttamente riconducibile ai settori sopra indicati, è stata presa in considerazione per il suo particolare interesse.

Sono state inoltre escluse le leggi ritenute di minore importanza o scarso rilievo (in particolare le cosiddette leggi-provvedimento), per le quali è discutibile sia la redazione di clausole valutative che l'utilizzo di metodi di valutazione e che non avrebbero, quindi, arricchito l'analisi di significativi elementi di conoscenza. Infine, abbiamo optato per un'ampia presenza delle leggi emanate negli anni più recenti, mentre per il passato più remoto abbiamo limitato la scelta alle leggi che rivestono ancora oggi una certa importanza nell'azione della Regione.

Tabella 3 - Distribuzione delle leggi per legislatura

<i>Legislature</i>	<i>Numero di leggi</i>
II legislatura 1975-1980	6
III legislatura 1980-1985	3
IV legislatura 1985-1990	8
V legislatura 1990-1995	12
VI legislatura 1995-2000	31
Totale	60

4.2 La griglia d'analisi

Come abbiamo visto nel capitolo 2, la valutazione può muovere dalla necessità di rispondere a differenti bisogni conoscitivi, riassumibili nei concetti di rendicontazione e di ricerca valutativa. A seconda che ci si ponga nell'una o nell'altra prospettiva, cambiano gli oggetti privilegiati d'analisi e i metodi e gli strumenti utilizzabili nella valutazione.

GLI OGGETTI DELL'ANALISI

Semplificando, nel valutare un intervento è possibile usare come unità d'osservazione due ampie categorie di attori, alle quali sovente anche le leggi rimandano: i **sogetti attuatori** oppure i **destinatari**¹⁰. Nel primo caso oggetto dell'analisi sono i comportamenti adottati dalle organizzazioni, dagli uffici o dagli enti, ai quali il Consiglio regionale affida determinati compiti e funzioni in attuazione della legge, e le loro performance organizzative. Nel secondo caso l'attenzione è rivolta ai comportamenti, alle condizioni e alle caratteristiche dei destinatari dell'intervento (e più spesso ad una sottopopolazione di questi, i **beneficiari** effettivi) e alle modifiche che si sono determinate rispetto alle loro situazioni di partenza

⁹ Alla base di tale scelta vi sono anche le preferenze della Presidenza che ha indicato alcune leggi appartenenti a tali ambiti quali possibili casi studio per la sperimentazione di metodi di valutazione *ex post*.

¹⁰ Distinguiamo in questa sede i destinatari dell'intervento, coloro che, essendo in possesso di particolari requisiti, hanno diritto ad usufruire di particolari benefici (finanziamenti o servizi) oppure sono sottoposti a particolari regole e norme, dai beneficiari dell'intervento, ovvero coloro che realmente usufruiscono dei benefici in oggetto. I secondi compongono una sottopopolazione dei primi.

(prima dell'attuazione dell'intervento). Differenziare tra queste due categorie è utile in quanto aiuta colui che effettua la valutazione (o ne deve creare i presupposti) nello sforzo di chiarire, in modo immediato e semplice, dove devono essere cercate le informazioni; con riferimento a quale soggetto; con quale scopo.

Nel gruppo di leggi esaminate l'attuazione degli interventi è affidata prevalentemente al binomio strutture regionali-enti locali, con la partecipazione di altri soggetti che di volta in volta si alternano (enti strumentali della Regione, "soggetti pubblici e privati", organizzazioni senza scopo di lucro e altri soggetti di vario genere) . Il Consiglio interviene in tutti quei casi (una quarantina) in cui la messa in opera di un intervento prevede la preventiva approvazione di atti programmatori, di indirizzo o di attuazione (piani, programmi, direttive, regolamenti) predisposti dalla Giunta.

Con l'espressione "strutture regionali" raggruppiamo in un'unica categoria sia i testi normativi in cui si affidano compiti specificatamente alla Giunta (più di trenta) che quelli in cui sono genericamente assegnati alla Regione (una ventina). Gli enti locali sono chiamati in causa in poco meno di quaranta occasioni. In molti casi i meccanismi attuativi assegnano agli enti locali, di solito Province e Comuni, l'attuazione della parte "ordinaria" dell'intervento mentre agli uffici regionali spesso sono affidati solo i cosiddetti "progetti di interesse regionale" o attività di supporto. La presenza degli enti locali quali soggetti attuatori è frequente soprattutto nel settore dell'istruzione e della cultura (si veda ad esempio la L.R. 22/99 sull'infanzia). Negli interventi a favore delle imprese c'è una maggiore varietà: alle organizzazioni già citate se ne affiancano altre come Fidi Toscana (ad esempio nella L.R. 29/94 che dispone interventi straordinari a favore delle imprese toscane) o le associazioni di categoria. A volte il principale soggetto attuatore è istituito dalla legge (come nel caso dell'ARSIA nella L.R. 37/93 sullo sviluppo del settore agricolo-forestale).

Dato che il nostro gruppo di leggi interessa soprattutto il campo delle attività produttive, non può stupire che la maggioranza dei testi presi in considerazione configurino interventi i cui destinatari siano le imprese. Le leggi di solito sono dirette agli operatori di interi settori produttivi (ad esempio la L.R. 45/77 rivolta ai produttori della zootecnia), spesso rimandando l'individuazione di categorie più delimitate ad atti amministrativi successivi (come nel caso della L.R. 84/96 per le imprese del turismo).

In sedici leggi i destinatari sono cittadini o, più spesso, categorie di cittadini, per quanto molto ampie (gli studenti nella L.R. 55/93 sul diritto allo studio universitario, gli immigrati extracomunitari nella L.R. 22/90). In altri casi i destinatari sono enti, associazioni senza scopo di lucro, soprattutto in campo culturale (pensiamo alla L.R. 11/80 di sostegno alle attività dello spettacolo); in altri ancora il criterio di individuazione è il territorio: si tratta delle leggi che intendono aiutare particolari aree territoriali con progetti che riguardano sia le imprese che i cittadini (si veda la L.R. 41/98 sui programmi locali di sviluppo sostenibile). Infine cinque leggi sono diretti a Regione ed enti locali: si tratta principalmente delle leggi di ripartizione delle attribuzioni e dei poteri in diverse materie a seguito della legge 59/97.

I METODI VALUTATIVI

Un'altra utile distinzione riguarda i metodi di indagine e di ricerca utilizzabili (**strategie di valutazione**); a seconda della natura delle domande alle quali si intende dare risposta attraverso la valutazione, sarà necessario fare ricorso a informazioni di differente tipo e a strumenti conoscitivi che presuppongono tempi e modalità d'attuazione diversi. E' possibile quindi riconoscere le specificità di tre metodi d'analisi: l'**analisi della performance**, l'**analisi di processo** e l'**analisi d'impatto**.

L'analisi di *performance* (*performance monitoring* o *measurement*) "fornisce informazioni sugli aspetti chiave che aiutano a descrivere in che modo il sistema organizzativo o il programma d'intervento stia operando e la misura in cui gli obiettivi specifici siano stati raggiunti" [Harrell A. ed altri, 1996]. Le informazioni raccolte, perlopiù di natura quantitativa, sono sintetiche, selettive e periodiche e riguardano i tempi, i costi e i "prodotti" delle attività svolte dai soggetti attuatori. Nella misura in cui esistono standard prefissati, o comunque definibili rispetto a parametri di riferimento, come un certo volume di produzione, il completamento di un progetto o l'ultimazione di una procedura entro determinati tempi, oppure il raggiungimento di livelli qualitativi nell'offerta di un servizio, l'analisi permetterà di giudicare la *performance* dell'apparato organizzativo confrontando il *target* prefissato con quanto è stato ottenuto/fatto/prodotto. I risultati di una valutazione di questo tipo servono a recuperare lo svantaggio informativo che il Consiglio regionale soffre nei confronti dei soggetti delegati a svolgere attività di gestione. Questo tipo di analisi è utile nel caso in cui il Consiglio sia interessato a controllare se gli enti delegati hanno svolto le attività previste e in che modo; siamo cioè nel campo della rendicontazione valutativa.

Gli altri due tipi di analisi vengono solitamente fatti rientrare nell'area della ricerca valutativa. La prima (*process analysis*) studia lo svolgimento del processo di attuazione della legge con strumenti prevalentemente qualitativi: "le domande proprie di questo polo sono del seguente tenore: chi sono gli attori da cui dipende l'attuazione? Quali logiche d'azione o razionalità perseguono? Quali risorse sono in grado di mobilitare? Come interagiscono tra di loro (cooperano, negoziano, si ignorano)? Come si modifica la definizione del problema nel corso del processo? L'analisi del processo d'attuazione può consentire lo studio di specifici rimedi. Per esempio: introdurre nuovi attori, distribuire incentivi agli attuatori, facilitare o rendere più fluide le interazioni, aiutare la risoluzione dei conflitti" [Bobbio, 1998]. L'analisi di processo si focalizza in particolare sui momenti decisionali che caratterizzano l'implementazione, su quei particolari eventi dai quali dipende la riuscita e il "corretto" funzionamento dell'intervento. L'attenzione non viene perciò rivolta esclusivamente ai soggetti attuatori, come nel caso dell'analisi di *performance*, ma è allargata anche agli altri *stakeholders*¹¹, in particolare ai destinatari dell'intervento. Il fine ultimo di questo tipo di analisi è appurare che gli assunti, sui quali si fonda l'intervento e che riguardano i comportamenti di tutti gli attori coinvolti nel processo d'attuazione, si siano verificati; nel caso in cui vengano messi in evidenza imprevisti, eventi indesiderati o esiti negativi, allora si tratterà di mettere in condizioni il Consiglio regionale di riconoscerne le cause e di individuare possibili soluzioni.

Al centro dell'analisi di impatto (*impact analysis*), invece, sta un'attribuzione di causalità: si desidera conoscere se l'intervento ha prodotto gli effetti per i quali è stato concepito e se essi sono da attribuire all'esistenza e alle caratteristiche dell'intervento stesso. Con la valutazione d'impatto si vuole dare risposta a domande che mettono in discussione il significato stesso dell'intervento e le ipotesi che stanno alla base della sua adozione: ovverosia, che uno strumento quale quello prescelto produca i cambiamenti desiderati su una determinata situazione sociale considerata "problematica". L'attenzione del valutatore in questo caso si sposta sui comportamenti e sulle caratteristiche dei destinatari dell'intervento perché è su di questi che l'intervento intende produrre degli effetti. L'analisi d'impatto, essendo finalizzata a verificare l'esistenza di un nesso causale tra l'intervento disposto per legge e quanto accade nella realtà, risponde a domande potenzialmente molto interessanti per il Consiglio; occorre però sottolineare come non sempre sia possibile ottenere delle risposte e che, in ogni caso, la strada da percorrere per giungervi sia quasi sempre molto lunga e costosa.

¹¹ Il termine *stakeholders* in questo caso denota l'insieme di soggetti che hanno un qualche interesse nella realizzazione dell'intervento.

E' possibile sintetizzare le principali differenze tra i metodi di analisi che abbiamo definito in termini di:

- *periodicità e tempi di realizzazione.* L'analisi di *performance* viene effettuata per descrivere il funzionamento di un intervento a regime e, quindi, deve essere periodica e può anche essere continuativa. L'analisi di processo si compie quando esistono dei dubbi sull'implementazione dell'intervento, sul fatto che sia avvenuta come previsto, ed ha senso effettuarla soprattutto nel caso in cui ci si trovi di fronte ad interventi progettati e messi in piedi *ex novo*: essa perciò viene tendenzialmente eseguita una volta soltanto. L'analisi di impatto richiede che l'intervento sia a regime, o almeno sia arrivato ad uno stadio di realizzazione tale per cui sia ragionevole aspettarsi che esso abbia prodotto degli effetti, almeno sulle prime coorti di beneficiari. Tuttavia a differenza dell'analisi di *performance*, l'analisi d'impatto non deve essere condotta a scadenze regolari.
- *natura delle informazioni richieste.* L'analisi di *performance* utilizza dati sintetici di carattere quantitativo, rilevati a livello di singola unità operativa; quella di processo si avvale di notizie e informazioni prodotte nel corso delle procedure di attuazione e di informazioni di tipo qualitativo; mentre la valutazione di impatto richiede dati e informazioni di tipo quantitativo, ma tendenzialmente rilevate utilizzando i singoli destinatari come unità d'osservazione.
- *difficoltà di realizzazione.* Esse solitamente aumentano mano a mano che passiamo dall'analisi di *performance*, relativamente più agevole una volta che sia stato predisposto e reso funzionante un sistema informativo che produca una serie di dati sulle attività svolte; all'analisi di processo, che richiede un'attività di ricerca e di analisi di documentazione di vario genere e soprattutto l'effettuazione di interviste ai testimoni privilegiati dell'attuazione dell'intervento; per diventare poi massime nell'analisi di impatto, in cui i dati necessari sono raramente disponibili, ma devono essere generati con procedure *ad hoc*.
- *i costi.* Minori nel caso dell'analisi di *performance*, possono divenire rilevanti per l'analisi di processo ove si effettuino indagini sul campo; rischiano di essere molto onerosi nella valutazione di impatto, soprattutto se ci si deve impegnare in una vera e propria indagine per la rilevazione dei dati.

INDIVIDUARE IL METODO E IL LIVELLO D'ANALISI

Sulla base dei concetti esposti è possibile ora costruire la griglia che raccoglie, distingue ed ordina le principali domande da porsi al fine di individuare gli elementi valutabili all'interno di una legge. La griglia dovrebbe rappresentare un aiuto nella redazione di clausole valutative di progetti di legge in corso di esame e nella valutazione successiva di interventi legislativi in atto. La messa a punto della griglia è avvenuta servendosi del campione di leggi prese in esame.

La griglia è composta da due ordini di domande. In primo luogo occorre chiedersi se sia opportuno svolgere una qualche attività di analisi *ex post* in relazione ad un particolare intervento e, in caso positivo, quale tipo di valutazione sia più sensato ed utile intraprendere. Rifuggiamo quindi dall'idea che ogni intervento legislativo possa o debba essere valutato; allo stesso modo neghiamo che per valutare una legge sia necessario fare ricorso a tutti i metodi presentati. Se anche tutti gli aspetti della legge fossero ritenuti interessanti e degni di valutazione, vi possono essere, come spesso accade, costrizioni in termini di tempo, di risorse disponibili e difficoltà nel reperimento dei dati tali da condizionare la scelta del metodo e del livello d'analisi. Siamo convinti che siano l'esperienza e la pratica di lavoro, piuttosto che indicazioni di carattere "tecnico – scientifico", ad accrescere il patrimonio di conoscenze, consapevolezza e sensibilità che guidano di volta in volta la scelta degli elementi valutabili e del "giusto" metodo d'analisi. Tale scelta dovrebbe nascere dalla mediazione e dal confronto tra i consiglieri, che dovrebbero essere posti nella situazione di esprimere le loro preferenze ed esigenze conoscitive, e quei funzionari, che ben conoscono le potenzialità e i limiti delle tecniche valutative.

Porsi la prima domanda (*Vi sono nel processo d'attuazione eventi topici...?*) presuppone una sorta di verifica della presenza all'interno del testo di legge di alcuni fattori che rendono opportuna un'analisi di processo. Se essi sono presenti, ci sono maggiori probabilità che nel corso dell'attuazione si verifichino intoppi, difficoltà, rallentamenti, eventi imprevisti: (i) la presenza di norme ambigue o eccessivamente generiche; (ii) l'istituzione di nuove unità organizzative o l'assegnazione di compiti nuovi e poco definiti ad unità preesistenti; (iii) il ricorso a procedure molto complesse con un alto numero di passaggi previsti; (iv) il coinvolgimento nel processo d'implementazione di più attori e molto eterogenei tra loro; (v) la

ricaduta delle decisioni previste per legge in ambiti di *policy* particolarmente problematici per l'intensità o il numero di interessi in gioco¹².

Tabella 4 – Le domande per la scelta del livello d'analisi

	<i>Analisi di processo</i>	<i>Analisi di impatto</i>	<i>Analisi di performance</i>
Destinatari	Vi sono nel processo d'attuazione della legge eventi tipici, nei quali la riuscita dell'intervento dipende dalle scelte effettuate e dai comportamenti adottati dai soggetti ai quali la legge s'indirizza?	La legge identifica una popolazione cui è diretto l'intervento? Sono chiaramente identificabili degli effetti che la legge vuole ottenere su questa popolazione? Tali effetti sono misurabili?	
Soggetti attuatori			La legge individua uffici, enti, organismi ai quali vengono assegnate attività? Vengono previste modalità standard con cui queste attività devono essere portate a termine?

Per decidere se sia il caso di prevedere un'analisi d'impatto bisogna innanzitutto comprendere se la legge individua chiaramente una popolazione di potenziali destinatari e se è possibile identificare gli effetti che essa intende produrre sui beneficiari. Questo passaggio non può essere dato per scontato: a volte i destinatari sono identificati in modo vago e ambiguo; in altri casi le finalità riportate sono così generiche da rendere poco comprensibile quali siano le modifiche a cui la legge tende; infine gli effetti, sebbene identificabili, possono non essere misurabili. In secondo luogo, anche se i destinatari e gli effetti sono ben identificati, non sempre è ragionevole procedere verso l'analisi d'impatto; come abbiamo detto alla base di questo tipo di attività conoscitiva vi è un serio dubbio riguardante l'efficacia dell'intervento e quindi la reale possibilità di una sua radicale modifica-correzione-eliminazione. Vi sono interventi legislativi che vengono intrapresi in esecuzione di un adempimento statale o comunitario. In questi casi se la Regione non solo non ha scelto di intervenire di sua iniziativa,

¹² Questo elenco è meramente indicativo e non ha pretese di esaustività. Per quanti fattori si possano immaginare a priori, soltanto dall'esame del concreto testo di legge si possono fare previsioni e considerazioni sulle possibili difficoltà in sede di attuazione. Su tali problemi, si veda anche il peculiare approccio volto a misurare il "rischio implementativo" adottato da Luca Lanzalaco in un recente lavoro svolto per conto del Consiglio regionale della Lombardia, *L'analisi ex post delle leggi. Una proposta metodologica. Consiglio regionale della Lombardia-Irer, Milano, novembre 1999.*

ma agisce anche secondo le modalità prescritte da altri livelli di governo e comunque con scarsi margini di libertà, può avere poco senso mettere in discussione la logica dell'intervento. Se invece la Regione ha agito di sua iniziativa, con un intervento pienamente "discrezionale", allora può avere senso valutare quell'intervento, anche nelle sue ipotesi di fondo. Infine, sebbene parlare di analisi d'impatto abbia una notevole capacità evocativa e un'indubbia suggestione, non bisogna farsi soverchie illusioni: ci sono dei limiti al suo impiego per tipi particolari di leggi. Nel caso delle leggi che abbiamo definito regolative (par. 4.1), è sempre possibile e molto spesso utile effettuare un'analisi di processo, mentre vi sono seri dubbi sulla correttezza e plausibilità di un'analisi di impatto.

L'analisi di *performance* è tanto più utilmente applicata quanto più facile è individuare gli enti delegati a produrre e fornire beni e servizi e quanto minori sono i dubbi circa le caratteristiche che le attività da porre sotto controllo devono avere. Per questo ha senso ipotizzare l'analisi in relazione ad interventi a pieno regime, per i quali vi è un certo grado di sicurezza sulle "cose" da fare e su cosa significa fare queste cose bene.

DEFINIRE LE DOMANDE DI VALUTAZIONE

Stabilito, orientativamente, quale tipo di valutazione sia utile intraprendere, occorre entrare nel merito di ciascuna categoria per specificare e definire meglio le domande di valutazione. Nella tabella 5 vengono elencate a titolo esemplificativo alcune domande di ordine molto generale che di volta in volta dovranno essere puntualizzate e circoscritte a seconda della logica e della natura dell'intervento.

Come abbiamo già sottolineato il processo di attuazione si compone di comportamenti, scelte, eventi che scaturiscono dall'azione e dall'interazione tra i soggetti attuatori, i destinatari ed eventuali attori esterni. E' possibile che nel corso di tali dinamiche si determinino quindi circostanze impreviste rispetto al meccanismo delineato dalla legge; in sostanza gli attori adottano comportamenti che la legge non aveva previsto. Le domande di valutazione sono perciò volte a verificare che cosa effettivamente sia successo nel corso della messa in opera dell'intervento e quanto sotto questo aspetto la realtà si sia discostata dalle ipotesi della legge. Ad esempio, se i soggetti attuatori devono emanare atti, costituire uffici, dar luogo a nuove organizzazioni, o comunque compiere degli adempimenti, ci si può chiedere se e con quali modalità questi eventi sono accaduti. Se la legge eroga benefici o sussidi attraverso un meccanismo che prevede una domanda da parte dei destinatari, poi valutata dagli attuatori,

occorre verificare chi sono nella realtà i beneficiari effettivi e come si discostano da quelli teorici. Può infatti accadere che si determini un processo di selezione sistematica di certe categorie di destinatari a scapito di altre. Tale eventualità può essere attribuita a:

- comportamenti distorsivi rispetto a quanto prefigurato nella legge da parte degli uffici incaricati di selezionare le domande;
- meccanismi di autoselezione da parte dei destinatari; può darsi che alcuni gruppi di destinatari non facciano domanda o, comunque, si comportino in modo tale che la propria richiesta sia sistematicamente bocciata.

Tabella 5 – Le domande di valutazione

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

Un buon esempio di intervento legislativo estratto dal nostro campione e al quale potrebbe essere applicata l'analisi di processo è la L.R. 52/98, "*Norme in materia di politiche del lavoro e servizi per l'impiego*", che disciplina le funzioni e i compiti di Regione ed enti locali in materia di collocamento e di politiche di promozione del lavoro.

La legge prevede l'istituzione, da parte della Regione e delle Province, di una serie di uffici e organismi cui è demandata la vera e propria attuazione dell'intervento: la Commissione regionale permanente tripartita, il Comitato di coordinamento istituzionale, la Commissione provinciale tripartita, e, soprattutto, i Centri per l'impiego delle Province e l'Ente Toscana Lavoro. Si prevede anche l'emanazione di un atto di programmazione settoriale, il Piano

regionale per le politiche dell'impiego e per le politiche attive del lavoro, predisposto dalla Giunta e approvato dal Consiglio. In questo caso occorre accertare attraverso l'analisi che questo complesso apparato istituzionale e normativo sia stato messo in piedi; con quali tempi e modalità; quali risorse sono state attribuite ai nuovi organismi; come è stato gestito il passaggio dai vecchi ai nuovi uffici competenti; quale ruolo hanno giocato in tale fase di transizione e di innovazione gli attori pubblici e privati coinvolti in essa e più in generale nell'arena delle politiche del lavoro.

Poi, si può volgere lo sguardo al modo in cui tali soggetti svolgono i propri compiti, per vedere se corrispondono a quelli previsti dalla legge. Di particolare interesse può essere l'analisi dell'interazione e dei rapporti che si creano con i destinatari dell'intervento, e la "risposta" di questi all'azione dei nuovi uffici: ad esempio, si creano rapporti "privilegiati" con alcuni gruppi di destinatari? Tra questi, ve ne sono alcuni che si avvalgono dei servizi e delle opportunità offerte con più facilità e frequenza e altri con cui, al contrario, risulta difficile stabilire un rapporto continuativo o addirittura entrare in contatto? Si può anche ricostruire quale sia il ruolo degli interessi organizzati e che tipo di rapporto si sia instaurato tra essi e i soggetti attuatori dell'intervento.

Prendendo in considerazione l'analisi di impatto, si tratta invece di verificare se vi siano state delle modifiche nei comportamenti e nelle caratteristiche dei beneficiari dell'intervento; se questo sia merito della legge e in che misura, o invece sia attribuibile a processi e dinamiche spontanee. Sempre nell'ambito dell'analisi d'impatto, potrebbe poi essere utile indagare se si sono verificati effetti indesiderati; se si sono nel frattempo modificati i presupposti che motivavano la legge, i fenomeni sociali ed economici che erano stati all'origine della sua emanazione¹³.

¹³ Tali domande attengono all'impatto diretto della legge sui destinatari; occorre ricordare che ci si può anche chiedere quale sia stato il suo impatto indiretto, ossia gli effetti complessivi dell'intervento sul più ampio contesto economico e sociale. Si tratta senza dubbio di un quesito affascinante, al quale alcune tecniche d'analisi tentano di dare risposta (es. analisi Input/Output). Nell'esaminare il testo di una legge bisogna però essere realistici e "restare con i piedi per terra": molto raramente infatti è possibile misurare con successo questo tipo di effetti in relazione ad interventi di scarsa entità attuati in sistemi particolarmente complessi.

Dal nostro campione traiamo un altro esempio di intervento che possiede i requisiti per essere sottoposto ad analisi d'impatto. Facciamo riferimento alla L.R. 84/96, denominata "*Interventi a sostegno della qualificazione dell'offerta turistica*", che, in alcune sue parti, dispone contributi ed agevolazioni a favore delle piccole e medie imprese operanti nel settore del turismo. L'ipotesi di fondo è che attraverso i progetti d'investimento, finanziati parzialmente con risorse pubbliche, queste imprese migliorino le loro *performance* aziendali, ritenute evidentemente insoddisfacenti. Le domande dell'analisi d'impatto possono perciò riguardare:

- a) la capacità dell'intervento di attivare progetti che in sua assenza non sarebbero stati realizzati: l'analisi cioè verifica l'addizionalità dell'intervento;
- b) il miglioramento di aspetti specifici delle *performance* delle aziende finanziate (il tasso di sopravvivenza, il livello del fatturato, l'occupazione, il numero di clienti ospitati) rispetto alla situazione precedente all'intervento oppure rispetto ad aziende non raggiunte dall'intervento;
- c) l'esistenza di un nesso causale tra i cambiamenti verificatesi e i finanziamenti elargiti dall'intervento, ovvero la misura in cui il cambiamento nelle *performance* delle imprese finanziate è dovuto all'intervento.

Ai fini dell'analisi delle *performance*, è necessario domandarsi quali dimensioni dell'attività svolta dai soggetti attuatori è interessante tenere sotto controllo e su quale specifico aspetto i consiglieri desiderano essere informati. L'attività di rendicontazione riguarderà quindi, a seconda delle preferenze espresse e della tipologia d'intervento:

- i costi, cioè il valore complessivo delle risorse utilizzate dai soggetti attuatori;
- i tempi con i quali hanno svolto le funzioni previste;
- le realizzazioni effettuate, cioè i "prodotti" della loro attività;
- la qualità di tali realizzazioni.

La L.R. 55/83, "*Norme per l'attuazione del diritto allo studio Universitario*", che intende garantire l'accesso all'istruzione superiore a tutti gli studenti e, in particolare, a quelli capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, rappresenta un buon esempio. La legge istituisce le Aziende regionali per il Diritto allo Studio Universitario, quali enti incaricati di attuare gli interventi previsti e specificati dalla legge: borsa di studio, servizio abitativo, servizio mensa, ecc. L'analisi di *performance* dovrebbe in questo caso mirare a raccogliere informazioni sui costi, i tempi, la quantità e la qualità dei servizi erogati. Tali informazioni confrontate con i

target prefissati o con informazioni relative ad altri servizi analoghi, erogati da altre Aziende regionali, permetterebbero di formulare un giudizio sull'entità e la qualità delle attività svolte e, in caso di *performance* negative (costi troppo alti, qualità scadente), di adottare misure di correzione. Un ulteriore esempio di applicazione della griglia sarà fornito nel capitolo 5 con riguardo alla L.R. 27/93, "Agevolazioni per la creazione di nuove imprese a sostegno dell'imprenditoria giovanile".

4.3 Le clausole valutative nel campione di leggi

Se una delle finalità principali di questo lavoro è quella di fornire strumenti, supporti e suggerimenti utili alla redazione di clausole valutative, pare opportuno, prima di tutto, esaminare la situazione attuale identificando ed esaminando le clausole valutative presenti nel campione di leggi. Sarà così possibile comprendere in che modo, fino ad oggi, le esigenze di controllo ed analisi dell'attuazione delle leggi siano state intese e recepite all'interno del processo legislativo.

UNA VISIONE D'INSIEME

Per la nostra rassegna abbiamo scelto un'accezione "ampia" del concetto di clausola valutativa, abbastanza lontana dalla definizione assegnata a questo termine nel paragrafo 3.1. Abbiamo preso in considerazione tutti gli articoli e le disposizioni di legge in cui si facesse un qualsiasi riferimento, anche se vago, ad attività di monitoraggio, di controllo, di verifica e di valutazione in corso d'opera o successiva degli interventi legislativi. Sono stati però esclusi tutti i possibili cenni a modalità di controllo e valutazione con finalità che esulano chiaramente dal nostro lavoro, quali i controlli di legittimità e di regolarità contabile, le attività ispettive, forme particolari di analisi e valutazione *ex ante* finalizzate alla selezione di singoli progetti cui assegnare contributi pubblici.

Tabella 6 – Distribuzione delle leggi secondo la presenza di clausole valutative

	<i>Senza clausola valutativa</i>	<i>Con clausola valutativa</i>	<i>Rimandi a successivi atti amministrativi</i>	<i>Totale</i>
Numero di leggi	24	32	4	60

Come mostra la tabella 6, poco più della metà delle leggi analizzate contiene almeno una clausola valutativa (in una circostanza la specificazione delle clausole viene rinviata ad una successiva legge¹⁴), mentre in altri quattro casi si rimanda la loro formulazione ad un piano o programma attuativo.

Vi sono venticinque leggi in cui non è stato rinvenuto alcun tipo di clausola valutativa. Come era presumibile in tale gruppo si trovano in maggioranza leggi regolative (circa il 60%), tradizionalmente più distanti da esigenze di valutazione, ma vi rientrano anche diverse leggi d'intervento attivo. Inoltre, se in teoria è ipotizzabile una qualche tendenza evolutiva in direzione di una maggiore attenzione, negli ultimi tempi, per le attività di controllo e valutazione, dall'esame del campione essa non appare così netta e lineare. Vi sono infatti numerose leggi recenti, anche d'intervento attivo, che continuano a non contenere alcun genere di clausola valutativa, sebbene presentino caratteristiche tali da renderle adatte a studi di valutazione: basti citare la L.R. 12/98, che eroga contributi alle istituzioni culturali di rilievo regionale oppure la L.R. 23/98, che incentiva la creazione e il consolidamento di imprese agricole costituite da giovani.

CARATTERISTICHE E LIMITI DELLE CLAUSOLE VALUTATIVE

Nelle leggi esaminate le clausole valutative sono espresse con vari enunciati e formule che di volta in volta alludono a:

- *il tipo di documento* in cui trovano collocazione le risultanze del controllo e della valutazione: la relazione sullo stato d'attuazione e gli "studi";
- *il contenuto dell'attività di valutazione*: la verifica di obiettivi prefissati, dei risultati ottenuti o l'analisi degli effetti e dell'impatto della legge;
- *il "particolare" metodo d'analisi*: il monitoraggio e il controllo di gestione;
- *gli strumenti utili ad attivare forme di controllo e di valutazione*: i sistemi informativi destinati a raccogliere sistematicamente i "dati necessari".

¹⁴ Si tratta della L.R. 87/98, con cui viene ridefinita la distribuzione delle funzioni e dei compiti tra Regione ed enti locali, secondo quanto previsto dalla legge 59/97 e dal decreto legislativo 112/98. L'articolo 8 della L.R. 87/98 disponeva che entro la fine del 1998 venisse emanata una legge di disciplina della programmazione degli interventi nelle attività economiche. Tale successivo atto normativo dovrebbe contenere "*le modalità, secondo sistemi uniformi, per il controllo, la valutazione ed il monitoraggio degli interventi di sostegno alle attività produttive*" (lett. e). La proposta di legge, attualmente all'esame della commissione consiliare competente, sembra orientarsi ad interpretare l'adempimento previsto esclusivamente nel senso della valutazione *ex ante* e del monitoraggio di singole domande e progetti che chiedono un finanziamento.

Tabella 7 – Tipi di clausole valutative

<i>Enunciazione nella legge*</i>	<i>Numero di leggi</i>
Relazione sullo stato d'attuazione	28
Obiettivi, risultati, effetti	20
Monitoraggio e controllo di gestione	8
Studi	7
Sistemi informativi	5
Altro**	4

* Le categorie, che si riferiscono ai diversi enunciati contenuti nelle clausole valutative, non sono esclusive; ciò significa che una stessa legge può contenere diversi tipi di clausola. Questo spiega perché il totale della seconda colonna (numero di leggi) supera il totale di leggi comprese nel campione.

**E' una categoria miscelanea che raggruppa 4 enunciati in cui sono impiegati, senza ulteriori specificazioni, i termini di "valutazione", "efficienza", "efficacia", "qualità".

Nella grande maggioranza di testi normativi in cui sono presenti clausole valutative, esse sono solitamente di uno e, ancor più frequentemente, di due tipi. La legge con maggior ricchezza e varietà di clausole è la L.R. 52/98, "*Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego*". Anche la L.R. 70/94, "*Nuova disciplina in materia di formazione professionale*", richiede l'attivazione di varie forme di controllo e valutazione. Con le cautele dovute al limitato numero di leggi prese in esame, pare ipotizzabile che il campo della formazione e dell'orientamento professionale e, più in generale, delle politiche per il lavoro sia tra quelli in cui si siano maggiormente sentite e fatte strada le esigenze di controllo della spesa e della gestione, di valutazione dei risultati e degli effetti degli interventi¹⁵.

Pur nella loro eterogeneità, le clausole valutative sono spesso accomunate da una certa genericità, ambiguità e vaghezza. In molti casi esse fanno riferimento in maniera confusa ed indistinta ad esigenze conoscitive diverse, prescrivendo nello stesso tempo l'impiego di metodi e strumenti d'analisi la cui applicazione appare in molti casi impropria.

LA RELAZIONE SULLO STATO D'ATTUAZIONE

Dal campione emerge una spiccata attitudine del legislatore ad imporre la redazione di una relazione sullo stato d'attuazione della legge o di un rapporto sull'attività svolta in sua

¹⁵ La circostanza non stupisce ed è in linea con quanto accade in altre realtà. Infatti "la valutazione di politiche attive del lavoro (e di programmi di *welfare*) è ormai pratica consolidata, sistematica in molti paesi sviluppati, soprattutto di cultura anglosassone" [Rettore – Trivellato, 1999].

esecuzione. Solitamente le relazioni sono preparate dalla Giunta e presentate al Consiglio; lo stesso tipo di rapporto si configura nei casi in cui sono gli enti locali (comuni, province, comunità montana) o altri soggetti (ad esempio, Fidi Toscana) a riferire alla Giunta, ed indirettamente al Consiglio, sull'attività compiuta quali soggetti attuatori. Appare perciò con chiarezza che queste relazioni potrebbero essere opportunamente utilizzate con finalità di rendicontazione; tale evidenza è rafforzata anche dalla periodicità (solitamente annuale) che caratterizza la loro redazione. Esse in effetti potrebbero rappresentare un importante strumento con il quale l'organo legislativo acquisisce informazioni e controlla l'operato dell'esecutivo¹⁶. Ci aspetteremmo quindi di trovare all'interno di tali relazioni informazioni che abbiano le caratteristiche di sinteticità, sistematicità e selettività, descritte in precedenza con riferimento all'analisi di *performance*. In realtà le norme che prescrivono le relazioni sono spesso molto generiche e non chiariscono affatto il tipo di informazione richiesta. Esse si presentano generalmente con formule quali:

"la Giunta regionale,...presenta annualmente al Consiglio regionale...una relazione sullo stato d'attuazione di tutti gli interventi di cui alla presente legge" (L.R. 22/90 a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari) oppure *"la Giunta regionale presenta annualmente al Consiglio un rapporto sull'attività svolta in attuazione..."* (L.R. 19/99 in favore dei toscani all'estero).

Poiché enunciati di questo tipo non chiariscono il reale contenuto informativo che la relazione deve avere, i soggetti che redigono questi documenti sono di fatto liberi di adempiere al mandato come meglio credono, a volte offrendo al Consiglio una quantità di informazioni (spesso) inutili, a volte limitandosi a fornire considerazioni di carattere generale non suffragate da riscontri oggettivi. La relazione finisce così per perdere quei connotati di strumento di controllo puntuale per divenire soltanto un adempimento dovuto, la cui qualità resta affidata alla volontà del "controllato" o alle convenienze del momento.

OBIETTIVI, RISULTATI, EFFETTI

In altri casi le affermazioni appaiono, almeno a prima vista, meno vaghe e fanno riferimento alla valutazione dei risultati:

"la Giunta presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione contenente dati informativi tecnico-scientifici, contabili e statistici sull'esercizio delle funzioni delegate,

¹⁶ Nella prassi il reale utilizzo della relazione sullo stato d'attuazione della legge è in molti casi disatteso. Una ricerca condotta presso il Parlamento dimostra come soltanto una piccola percentuale delle relazioni sia effettivamente presentato e discusso presso le commissioni parlamentari competenti [Rosa, 1999].

nonché tutti gli elementi che possano consentire al Consiglio la più completa valutazione dei risultati raggiunti..." (L.R. 89/80 riguardante musei e beni culturali) oppure "...la Giunta regionale è tenuta a presentare una dettagliata relazione al Consiglio regionale contenente un'analisi sui risultati conseguiti nell'attuazione della presente legge nell'anno precedente. La relazione dovrà contenere un rendiconto finanziario..." (L.R. 22/99 sull'infanzia).

Tuttavia anche il termine "risultati" si presta a molte ambiguità e di per sé spiega ben poco: con esso possiamo infatti intendere il prodotto dell'attività degli uffici, gli effetti della loro azione sui beneficiari oppure le ripercussioni complessive sul contesto socio-economico. Senza l'inserimento di ulteriori specificazioni anche il riferimento alla valutazione dei risultati non permette significativi passi avanti verso una concreta ed utile attività di valutazione. L'indeterminatezza sul contenuto delle relazioni potrebbe al contrario aprire gli spazi necessari per proporre e sviluppare casi di valutazione di impatto, anche se vi è da osservare che il carattere periodico delle relazioni mal si adatta alle caratteristiche dell'analisi d'impatto viste in precedenza.

GLI STUDI

Nelle disposizioni in cui si fa cenno agli "studi" la rendicontazione passa in secondo piano lasciando il posto alla necessità di apprendimento e di ricerca valutativa. Questa è almeno la nostra impressione, ricavata da enunciati contraddistinti sempre da una certa vaghezza:

"la Giunta regionale: - promuove studi e ricerche in materia di diritto allo studio universitario;..." (L.R. 55/93 sul diritto allo studio universitario)

Nell'esempio riportato è chiaro che le finalità e i metodi delle ricerche possano essere assai vari e comunque rispettosi del testo di legge. Da quanto scritto non si riesce pienamente a comprendere se gli studi devono essere strettamente attinenti all'intervento oppure possono avere lo scopo di approfondire la conoscenza di un fenomeno in quanto tale, indipendentemente dalla realizzazione dell'intervento.

MONITORAGGIO E CONTROLLO DI GESTIONE

Dalle disposizioni che richiedono l'avvio o lo sviluppo di forme di monitoraggio e di controllo si intuisce come venga riconosciuta l'importanza di tali attività, senza tuttavia coglierne pienamente il significato e, soprattutto, le differenze con la ricerca valutativa:

" la Regione...cura il monitoraggio e la valutazione del sistema regionale dei servizi per l'impiego con particolare riferimento all'impatto socio-economico e di genere, all'efficacia

delle politiche e dei programmi, all'efficienza dei servizi e alla qualità delle prestazioni" (L.R. 52/98 di disciplina dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro).

La citazione testimonia ancora una volta il notevole grado di confusione e la sovrapposizione esistente tra attività diverse intraprese con finalità, metodi e strumenti differenti. La chiarezza non aumenta, ma anzi si perde definitivamente, nel momento in cui, come nell'ultimo esempio, la clausola diviene norma "omnibus", con la quale viene assegnato alla Regione il compito di valutare "*l'impatto socio-economico e di genere*", "*l'efficacia delle politiche e dei programmi*", "*l'efficienza dei servizi*" e la "*qualità delle prestazioni*". Il rimando a questi concetti, piuttosto che circoscrivere, ha l'effetto di sfocare i contorni e diluire i contenuti informativi di un eventuale attività di valutazione.

SISTEMI INFORMATIVI

Alcune leggi prescrivono la raccolta e l'elaborazione di informazioni che possono essere utilizzate per la valutazione. Le disposizioni dedicate alle due attività sono collocate in posizione di contiguità o di grande vicinanza nei testi normativi e ciò sembrerebbe suggerire una loro connessione, come nel caso della già citata L.R. 52/98, secondo cui la Regione "...g) *organizza il sistema informativo dell'economia e del lavoro integrato nel sistema informativo regionale; h) cura il monitoraggio e la valutazione del sistema regionale dei servizi per l'impiego con particolare riferimento all'impatto socio-economico e di genere, all'efficacia delle politiche e dei programmi, all'efficienza dei servizi e alla qualità delle prestazioni*". La costruzione di un sistema informativo è un'attività distinta e non necessariamente diretta alla valutazione, ma può aiutare a crearne i presupposti. In ogni caso, qualunque siano le finalità per le quali si prescrive la produzione di dati, e a maggior ragione se si hanno obiettivi di valutazione, sarebbe buona regola indicare nel testo di legge quali informazioni occorre raccogliere ed elaborare, eventualmente rimandando ad atti successivi la loro specificazione, ma evitando formulazioni generiche come quella riportata sopra. Infatti vi sono purtroppo molte esperienze concrete che dimostrano come alla messa a punto di banche dati fornitissime (e costosissime) non sempre segua un reale utilizzo delle informazioni in esse contenute. Anche in questo caso quindi, nell'impostare una clausola valutativa che imponga la produzione sistematica di dati, è importante partire da una più precisa identificazione dei bisogni conoscitivi cui si cerca di rispondere.

4.4 Come migliorare le clausole valutative

Pur avendo mosso rilievi e critiche alle clausole valutative comprese nel campione, siamo consci che la loro redazione comporta notevoli difficoltà e necessita una *expertise* particolare che talvolta non è possibile trovare all'interno di un'assemblea legislativa. Sulla base dell'esperienza fin qui compiuta e senza possedere alcuna formula risolutiva, intendiamo fornire alcune indicazioni utili, a nostro avviso, alla messa a punto di clausole valutative efficaci.

QUALCHE SUGGERIMENTO

Innanzitutto occorre riprendere in mano la griglia analitica presentata al paragrafo 4.2; in essa, come si è già visto, abbiamo inserito una serie di domande che possono aiutare a scegliere quale tipo di valutazione sia opportuno intraprendere e quindi, su queste basi, quali clausole valutative adottare. La griglia aiuta ad orientarsi tra le possibili esigenze conoscitive che la valutazione intende soddisfare e ad individuare e distinguere le domande valutative più adeguate. Questo consentirà di prefigurare all'interno delle clausole valutative il metodo d'analisi più appropriato per giudicare su particolari aspetti della legge.

A seconda del tipo di analisi prescelto cambierà la natura delle informazioni necessarie e quindi le fonti informative cui fare riferimento. Nella clausola valutativa sarà perciò opportuno specificare quali informazioni saranno utilizzate nella valutazione e, in taluni casi, individuare dove e in che modo queste informazioni possono essere reperite. Infatti le informazioni possono essere:

- di natura amministrativa e generate nel corso delle procedure d'attuazione dello stesso intervento;
- raccolte mediante indagini *ad hoc* presso i destinatari o i soggetti attuatori;
- contenute in archivi amministrativi che si trovano anche presso amministrazioni diverse dalla Regione e che esistono indipendentemente dalla realizzazione dell'intervento.

E' evidente che il tipo di informazioni da utilizzare e lo sforzo necessario per raccoglierle influiscono sui costi da sostenere per portare a termine la valutazione. Nelle leggi che abbiamo preso in considerazione non compare però uno specifico stanziamento relativo alle risorse disponibili per effettuare le attività di valutazione che prescrivono; è nostra convinzione che la clausola valutativa dovrebbe invece chiaramente indicare qual è l'ammontare di risorse

finanziarie riservato a tali attività. Una prefigurazione siffatta nel testo della legge significherebbe non solo fornire alla valutazione le risorse necessarie, ma anche sanzionarne ufficialmente l'esistenza, e creare una serie di aspettative da parte dei suoi utilizzatori e destinatari.

Come abbiamo già avuto modo di puntualizzare, un altro errore diffuso riguarda la confusione sui tempi e le modalità di svolgimento delle attività di valutazione; teniamo a ribadire che l'impiego di metodi e strumenti analitici differenti comporta tempi e periodicità diverse. Nella clausola valutativa tali differenze devono essere riconosciute ed esplicitate; in sostanza occorre chiarire quali risultati di quale valutazione devono essere presentati entro quali scadenze.

Infine è utile specificare quali soggetti sono incaricati di effettuare la valutazione. In molti casi la legge assegna genericamente tale compito alla Giunta o alla Regione; abbiamo sottolineato come l'applicazione di metodi specifici richiede preparazione e capacità ugualmente specifiche. Allora può essere opportuno identificare nella clausola valutativa chi deve effettuare l'attività richiesta o comunque quali esperienze e competenze deve possedere. In tal modo, oltre ad acquisire alcune garanzie sul tipo e la qualità del lavoro che sarà svolto, si assegnano precise responsabilità a determinate tipologie di soggetti, che potranno essere o uffici interni alla Regione o al Consiglio (nel caso, ad esempio, in cui si crei una struttura che si occupi in maniera permanente di valutazione), oppure osservatori, istituti di ricerca o società di consulenza esterne all'amministrazione regionale.

NELLA LEGGE O NEI PROGRAMMI?

Al di là delle problematiche inerenti al contenuto delle clausole valutative, ci si potrebbe chiedere se esse trovino più adeguata collocazione nei documenti amministrativi d'attuazione (piani, programmi, direttive, regolamenti) che le leggi spesso prevedono, piuttosto che all'interno del testo legislativo stesso. Esistono alcuni casi in cui la legge rinvia la formulazione di clausole a documenti programmatori successivi; pur essendo più dettagliate, esse presentano grosso modo le stesse caratteristiche e i limiti di quelle riportate nei testi di legge.

In effetti, i piani possono consentire la redazione di clausole valutative dotate di un maggior grado di specificazione; è possibile definire in modo più dettagliato rispetto alla legge quale tipo di valutazione si richiede, chi la deve compiere, con quali risorse, quali dati devono essere

raccolti. Forse ci sono anche clausole che sono più adatte a tali documenti piuttosto che ai testi legislativi: ad esempio nei piani attuativi, più che nelle leggi, possono essere fissati, nel caso di analisi di *performance*, specifici *target* da raggiungere in termini di costi, tempi o "prodotti".

D'altra parte porre le clausole valutative nella legge significa dotarle di maggior forza e vincolatività: appare quindi non opportuno rinviare totalmente la redazione delle clausole ai documenti di programmazione o attuazione delle attività previste nelle leggi.

Pur valutandone l'applicabilità di volta in volta ai casi specifici, possiamo immaginare un doppio livello di clausole valutative:

- 1) nelle leggi può essere collocata una clausola valutativa più generale (che non vuol dire generica) che permetta di individuare le finalità, i metodi della valutazione e le risorse finanziarie ad essa destinate;
- 2) negli atti amministrativi successivi può essere prevista un'ulteriore specificazione della clausola, che tenga conto di particolari aspetti legati alle concrete modalità d'attuazione dell'intervento; questo, una volta che siano state fissati nella legge dei "paletti" o dei punti fermi da rispettare, garantirebbe alle clausole quella flessibilità necessaria ad adeguarsi alle esigenze e agli interessi preminenti in un determinato momento.

UN ESEMPIO DI CLAUSOLA VALUTATIVA

Tentiamo adesso di costruire una clausola valutativa che tenga conto di tutte le indicazioni che abbiamo presentato nei paragrafi precedenti. Proprio per il suo carattere dimostrativo la clausola proposta è molto lunga e dettagliata; non è detto che tale livello di specificazione sia quello ottimale, né che vada adottato in ogni caso¹⁷. Il nostro proposito è di fornire un'esemplificazione pratica dei suggerimenti visti sopra affinché essa possa costituire una base per ulteriori riflessioni e approfondimenti. Per questa particolare applicazione abbiamo scelto la legge che sarà oggetto, nel corso del nostro progetto, del primo studio di caso di valutazione: la L.R. 27/93 "*Agevolazioni per la creazione di nuove imprese a sostegno dell'imprenditoria giovanile*". Molto sinteticamente (la descrizione dell'intervento verrà approfondita nel prossimo capitolo) la legge prevede l'erogazione di finanziamenti a favore di imprese considerate svantaggiate, cioè imprese neonate (con non più di sei mesi) costituite da giovani imprenditori (al di sotto dei trentacinque anni). La finalità della legge è di aiutare queste imprese a superare le "naturali barriere" alla sopravvivenza e al consolidamento, dovute

¹⁷ Ad esempio alcuni elementi di dettaglio potrebbero essere inseriti, anziché all'interno del testo di legge, in un successivo atto amministrativo (nel caso della legge prescelta, nel Piano di indirizzo).

perlopiù alla giovane età delle imprese e degli imprenditori, e di far aumentare l'occupazione attraverso il sostegno a forme di lavoro autonomo.

Una sorta di clausola valutativa è contenuta nell'art.10, comma 6: “*Il PRS dà conto dettagliatamente...dello stato di attuazione della presente legge*”. La formula, simile ad altre già riportate, ne condivide i difetti, individuando semplicemente il documento in cui inserire i risultati di un'eventuale attività di monitoraggio (o valutazione?). Non sono indicate le esigenze conoscitive da soddisfare (genericamente indicate come lo “stato di attuazione”), né viene fatto alcun cenno a metodi di analisi, informazioni, tempi, soggetti incaricati e risorse da destinare a tale attività.

Leggendo il testo della legge attraverso la griglia d'analisi riusciamo a definire piuttosto chiaramente quali potrebbero essere gli aspetti della legge “da valutare”¹⁸. Innanzitutto, vi sono ragioni per suggerire l'opportunità di un'analisi d'impatto, in quanto la legge identifica una popolazione di destinatari ben precisa e sono relativamente ben definiti gli effetti che si intende ottenere su tale popolazione. Inoltre l'intervento si fonda su un'iniziativa autonoma della Regione Toscana, non prevista da alcuna legge dello stato: è ancora più plausibile quindi domandarsi quali siano gli effetti di questo intervento sui beneficiari, il che richiede in qualche modo di prefigurare cosa sarebbe successo ai beneficiari dell'intervento se la legge non fosse esistita.

Sembra, inoltre, che vi siano gli spazi per svolgere un'analisi di *performance* a scopo di rendicontazione. A Fidi Toscana viene assegnato infatti il compito di svolgere l'istruttoria sulle domande di finanziamento formulate dalle singole imprese e di procedere successivamente all'erogazione, applicando delle procedure ad un buon livello di standardizzazione, di attuazione non particolarmente complessa e sulle quali Fidi Toscana ha già accumulato esperienza e pratica; la legge e soprattutto il Piano di indirizzo prevedono anche dei tempi massimi da rispettare nelle singole fasi della procedura, che possono costituire i *target* sulla base dei quali effettuare l'analisi ed esprimere un giudizio sulla solerzia e la rapidità di Fidi Toscana nell'attuare il mandato.

¹⁸ Naturalmente si tratta di un'applicazione ancora molto meccanica della griglia d'analisi, fatta a solo scopo esemplificativo. Nella realtà il processo di individuazione degli elementi valutabili è sicuramente più complesso e dovrebbe tenere conto delle esigenze conoscitive espresse dai consiglieri. Il ruolo di colui che applica la griglia in questo caso consisterebbe nel proporre interessanti aspetti da porre sotto analisi e nel rendere consapevoli i

Infine, nella prima fase di realizzazione può essere utile acquisire degli elementi conoscitivi in merito alla realtà concreta del processo di attuazione. Può essere interessante per il Consiglio sapere come l'intervento è stato percepito dai destinatari; quanta conoscenza vi sia di questa nuova opportunità tra i giovani potenziali beneficiari; se esistono meccanismi di (auto)selezione dei beneficiari che influenzino la riuscita dell'intervento; se dall'attuazione sono emersi ostacoli, reali o anche solo percepiti, che richiedano una correzione a livello legislativo o regolamentare.

La clausola valutativa quindi dovrebbe prevedere tre distinti livelli di analisi, di cui uno ricorrente (l'analisi della *performance*) e gli altri due *una tantum*. Tra questi ultimi, l'analisi dell'implementazione andrebbe completata in tempi relativamente brevi, mentre per l'analisi degli effetti è necessario prevedere tempi più lunghi, se non altro perché è necessario che passi del tempo affinché gli eventuali effetti della legge possano dispiegarsi.

La clausola valutativa potrebbe quindi avere il seguente contenuto:

1. *A partire dal secondo anno successivo a quello di entrata in vigore della legge, la Giunta regionale presenta annualmente una relazione al Consiglio in cui siano contenute, in forma sintetica, almeno le seguenti informazioni:*
 - *un'analisi della distribuzione territoriale e settoriale dei finanziamenti ed una descrizione delle caratteristiche delle imprese che hanno avanzato domanda di finanziamento;*
 - *un'analisi dei costi sostenuti da Fidi Toscana per svolgere le procedure necessarie all'attuazione dell'intervento;*
 - *un'analisi dei tempi necessari allo svolgimento delle singole procedure, in cui si evidenzino gli eventuali scostamenti dai tempi fissati dalla legge e dal Piano di indirizzo e se ne chiariscano le cause*
2. *Il competente servizio della Giunta regionale redige la relazione di cui al comma 1, in collaborazione con Fidi Toscana, che dovrà rendere disponibili tutti i dati in suo possesso riguardanti le imprese che presentano domanda di finanziamento e gli effettivi beneficiari, su supporto informatico.*

consiglieri dei limiti della valutazione: in sostanza aiutarli a comprendere quali risposte è lecito attendersi dalla valutazione.

3. *La Giunta regionale svolge un'analisi del processo di attuazione della legge e un'analisi degli effetti dei finanziamenti concessi sulle imprese beneficiarie, affidandone la realizzazione ad un ente di ricerca o società di consulenza esterna all'Amministrazione regionale, che abbia le necessarie competenze e possieda una comprovata esperienza in attività di valutazione.*
4. *L'analisi del processo dovrà essere conclusa entro i primi due anni a partire dall'entrata in vigore della legge, e dovrà informare il Consiglio sui seguenti aspetti:*
 - *la diffusione della conoscenza delle opportunità di finanziamento da parte dei giovani;*
 - *le opinioni dei beneficiari sull'utilità dei finanziamenti e sugli eventuali ostacoli incontrati nell'accedervi;*
 - *l'opinione di osservatori qualificati sull'utilità della legge e sulle eventuali opportunità di miglioramento.*
5. *Per rilevare le informazioni di cui al comma precedente, la società o ente farà ricorso ad indagini campionarie e ad altri strumenti di rilevazione sul campo, coinvolgendo giovani che non hanno beneficiato della legge, giovani che hanno beneficiato dei finanziamenti e un numero di altri osservatori privilegiati congruo a garantire la diversità di esperienze, opinioni e punti di vista sull'attuazione della legge.*
6. *L'analisi di impatto, che verrà avviata a conclusione dell'analisi del processo e andrà conclusa entro il settimo anno dall'entrata in vigore della legge, dovrà concentrarsi sui seguenti aspetti:*
 - *i livelli occupazionali osservati nelle imprese beneficiarie prima e dopo i finanziamenti e in un campione di imprese non beneficiarie create nello stesso periodo ed aventi caratteristiche simili alle imprese beneficiarie;*
 - *il tasso di sopravvivenza delle imprese beneficiarie in confronto con quelle non beneficiarie.*
7. *Per le attività di cui ai commi 4 e 5 viene stanziata una somma pari almeno all'1 per cento dell'ammontare totale degli stanziamenti a carico del Bilancio regionale per i primi tre anni di vigenza della legge. Per le attività di cui al comma 6 viene stanziata una somma pari almeno all'1 per cento dell'ammontare totale degli stanziamenti a carico del Bilancio regionale per i successivi quattro anni di vigenza della legge.*
8. *I rappresentanti della società o ente affidataria dell'analisi del processo e di impatto potranno essere convocati per audizioni presso il Consiglio regionale, previa comunicazione alla Giunta regionale.*

5. Il primo caso studio: la legge regionale 27/93

Dopo aver dedicato il capitolo precedente all'esposizione dei risultati raggiunti sul piano metodologico (relativamente alla costruzione di una griglia d'analisi degli interventi legislativi e all'impostazione delle clausole valutative), nelle pagine seguenti diamo conto dell'attività attualmente in corso di svolgimento, vale a dire la definizione dei primi elementi del disegno di valutazione del primo intervento prescelto come caso studio: la legge regionale 27/93.

La L.R. 27/93, denominata "*Agevolazioni per la creazione di nuove imprese a sostegno dell'imprenditoria giovanile*", prevede l'erogazione di contributi e dispone interventi formativi a favore delle imprese costituite da non più di sei mesi da parte di giovani di età non superiore ai 35 anni. Questa legge presenta caratteristiche tali da rendere possibile e utile l'avvio di un processo di valutazione; indicazioni in tal senso sono venute anche dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Attualmente il gruppo di lavoro si sta dedicando alla definizione del disegno di valutazione dell'intervento; questo significa impegnarsi nelle seguenti azioni:

- definire domande chiare e semplici a cui si intende dare risposta con la valutazione;
- individuare i metodi di valutazione più appropriati;
- identificare le fonti informative disponibili;
- riconoscere le difficoltà di analisi e i limiti connessi.

Come appare evidente, parte delle azioni necessarie alla definizione del disegno di valutazione coincidono con quelle da effettuarsi nell'impostazione di una clausola valutativa; ciò che cambia, oltre alle finalità delle attività, è il diverso livello di dettaglio che contraddistingue i due momenti. Nel paragrafo 4.4 abbiamo redatto una possibile clausola valutativa per la L.R. 27/93 accennando all'impiego di particolari metodi d'analisi; approfondiamo adesso tali cenni, chiarendo quali sono stati i passaggi che hanno portato all'individuazione delle domande valutative.

L'ANALISI DI PROCESSO

Come avevamo già sottolineato in precedenza, l'implementazione dell'intervento non sembra sollevare particolari problemi: il meccanismo che ne è alla base viene delineato in modo sufficientemente chiaro dalla legge; le procedure previste per l'ottenimento dei finanziamenti sono poco complesse e ormai già da tempo sperimentate. E' probabile perciò che un'analisi di processo non sia necessaria in questa fase. Nonostante questo tentiamo ugualmente di identificare quali domande ne potrebbero motivare l'impiego.

L'attuazione dell'intervento è affidata a Fidi Toscana che agisce in base alle indicazioni contenute nel Piano di indirizzo, approvato dal Consiglio subito dopo l'emanazione della legge e successivamente modificato più volte. Fidi esamina le domande presentate dalle imprese e decide in merito alla loro ammissione alle agevolazioni; dopo che le imprese, e gli istituti bancari cui esse si sono rivolti, hanno perfezionato le operazioni di investimento previste all'atto della richiesta di contributo, la Fidi provvede ad erogare le agevolazioni.

- ***Vi sono stati momenti critici durante l'attuazione dell'intervento, tali da comportare problemi e difficoltà impreviste? Se sì, quali?***

Per rispondere a questa domanda è indispensabile uscire dai normali canali informativi del Consiglio ed individuare nuove modalità per raccogliere informazioni di diversa natura; l'esame della documentazione prodotta durante l'iter amministrativo, se talvolta indispensabile, non è più sufficiente a "raccontare tutta la storia". Alla ricerca di nuove prospettive e di punti di vista ai quali non sarebbe altrimenti possibile accedere potrà perciò essere necessario realizzare interviste in profondità, oppure organizzare *focus group* con i soggetti incaricati dell'attuazione dell'intervento o con gli altri attori a diverso livello coinvolti nel processo d'attuazione (i rappresentanti delle associazioni di categoria, i neo-imprenditori che hanno fatto domanda, ecc.).

L'interrogativo di portata generale visto sopra può essere focalizzato concentrando la nostra attenzione su quei momenti, se esistono, in cui la riuscita dell'intervento dipende dalle scelte effettuate e dai comportamenti adottati dagli attori coinvolti. Nel nostro caso, come ipotesi di partenza, pare opportuno analizzare l'interazione che si è determinata tra Fidi Toscana e i destinatari in alcuni momenti della procedura di ammissione e di erogazione delle agevolazioni, per osservare se abbia dato luogo alla selezione di particolari gruppi di destinatari (secondo il settore produttivo, la localizzazione geografica, il livello culturale o il

nesso) che abbiano beneficiato più di altri dell'intervento e in modo non previsto dalla legge. Le domande a tale riguardo possono essere due.

- ***Nel corso della selezione delle domande di finanziamento, operata da Fidi Toscana, sono stati “sistematicamente” favoriti alcuni gruppi di destinatari a scapito di altri? Quali ne sono le cause?***

Consideriamo in particolare il momento della valutazione delle domande. Le norme sembrano configurare un procedimento di valutazione "automatico" basato sull'accertamento del possesso di requisiti "oggettivi", quali l'età degli imprenditori, l'effettiva esistenza dell'impresa, le sue dimensioni, l'appartenenza ad uno dei settori produttivi cui il Piano di indirizzo riserva i benefici della legge. Le domande ammesse entrano a far parte di una graduatoria compilata seguendo un criterio cronologico di presentazione, tranne che per le priorità previste per l'imprenditoria femminile. Non dovrebbe quindi esserci spazio per comportamenti tali da innescare una selezione indesiderata tra i beneficiari. Per verificarlo, occorre analizzare i dati relativi alle domande ammesse e alle aziende finanziate, con le ripartizioni geografiche, settoriali e di genere che sono disponibili. Se esistono disparità tra i gruppi di beneficiari, si può cercare di conoscere se ciò sia dovuto al comportamento e all'interpretazione che danno del proprio compito i funzionari di Fidi Toscana preposti alla selezione delle domande.

- ***I destinatari si autoselezionano? Vi sono gruppi che più di altri fanno richiesta? Quali ne sono i motivi?***

Così come vi può essere una selezione sistematica ed inattesa da parte dei soggetti attuatori, è possibile che esistano fenomeni di autoselezione tra le imprese; anche in questo caso l'intervento finirebbe per andare a beneficio soltanto di una parte della popolazione dei potenziali destinatari. Se i dati raccolti sulle aziende beneficiarie mettono in luce effettive disparità, un'indagine *ad hoc* realizzata presso i destinatari, come essi vengono individuati dalla legge, può aiutare a rispondere a queste domande.

L'ANALISI D'IMPATTO

Al di là del processo di attuazione, l'intervento può sollevare domande conoscitive di grande rilievo per rispondere alle quali è necessario ricorrere ad un'analisi di impatto. Al centro di tale analisi, come abbiamo già osservato, sta un'attribuzione di causalità: si desidera cioè conoscere se l'intervento ha prodotto gli effetti per i quali è stato concepito e se essi sono da attribuire

all'esistenza e alle caratteristiche dell'intervento stesso. In questo particolare caso l'intervento ha l'obiettivo primario di stimolare i giovani a creare nuove imprese, che, grazie al finanziamento ottenuto, si consolidino sul mercato e portino nuova occupazione. Possiamo quindi giudicare la capacità dell'intervento di produrre effetti tentando di rispondere ai seguenti tre quesiti.

- ***Qual è stata la performance delle imprese finanziate?***

(Qual è il livello di occupazione delle imprese che hanno beneficiato del finanziamento?

Qual è il loro tasso di sopravvivenza a due (tre, quattro,...) anni dall'ottenimento dei contributi?)

Questa domanda ha natura meramente **descrittiva** e tende semplicemente a verificare che ci siano stati miglioramenti riguardo a ciascun aspetto della *performance* aziendale. La *performance* delle imprese può essere misurata lungo diverse dimensioni (sopravvivenza, occupazione, fatturato, esportazioni, varietà dei clienti ecc.); spetta al valutatore individuare innanzitutto quali dimensioni descrivono meglio il fenomeno posto sotto osservazione e quindi verificare che sia possibile misurare come le imprese si collocano lungo tali dimensioni. Occorre sottolineare però che un eventuale incremento in una delle variabili considerate (ad esempio il numero di dipendenti) non può essere meccanicamente interpretato come un "successo" dell'intervento, né un decremento può essere letto come un "insuccesso". Ciò che manca e che potrebbe rendere plausibile un qualche tentativo di giudizio sul successo dell'intervento è un **termine di paragone**; nelle due domande successive il termine di paragone, pur avendo nei due casi natura diversa, assume particolare importanza.

Rispondere a questa domanda è comunque relativamente facile; basta infatti rilevare presso le imprese beneficiarie le informazioni concernenti le dimensioni prescelte dopo un periodo di tempo sufficientemente lungo dall'erogazione del finanziamento.

- ***La performance delle imprese finanziate è almeno pari a quella delle imprese non finanziate?***

Una volta realizzato l'intervento, osserviamo che nuove imprese nascono sia in presenza che in assenza di finanziamento. Il secondo gruppo di imprese (le non finanziate) può quindi rappresentare un punto di riferimento, un "*benchmark*" naturale rispetto al primo (le finanziate). Se è vero che queste ultime presentavano uno svantaggio che è stato colmato dall'intervento, allora ci aspetteremmo di scoprire una *performance* molto simile tra i due

gruppi di imprese. Una *performance* “molto peggiore” da parte delle imprese finanziate metterebbe in discussione il disegno stesso dell’intervento: potremmo infatti concludere che il finanziamento concesso non è in grado di colmare lo svantaggio iniziale o che la procedura di selezione ha premiato in modo sistematico imprese qualitativamente inferiori rispetto a quelle presenti sul mercato.

Naturalmente riuscire a dare una risposta a questa domanda è molto più difficile rispetto al caso precedente; ai problemi di reperimento e disponibilità dei dati si aggiunge infatti la difficoltà di interpretare correttamente il confronto tra i due gruppi di imprese. Un possibile modo per realizzare la valutazione consiste nel costruire un archivio che contenga informazioni *longitudinali* relative a tutte le imprese toscane appartenenti ad una stessa coorte (ad esempio nate nel 1995); il passo successivo è dato dalla realizzazione del confronto tra i valori assunti dalle variabili giudicate rilevanti nei due gruppi di imprese.

- ***Le nuove imprese sarebbero nate anche in assenza della L.R. 27/93? I giovani avrebbero comunque deciso di iniziare un’attività imprenditoriale?***

Si tratta di una domanda tanto interessante quanto ambiziosa: la sfida principale di questo tipo di analisi (che al contrario delle precedenti può essere effettivamente definita analisi d’impatto) consiste nel misurare **l’addizionalità** (effetto netto o impatto) prodotta dall’intervento rispetto a quello che comunque si sarebbe verificato. E’ infatti possibile ritenere che una parte delle imprese finanziate sarebbe nata anche in assenza della legge; il proposito che si prefigge una valutazione di questo genere consiste appunto nello stimare l’ampiezza di questa parte. Sul piano teorico il complemento dell’addizionalità è il cosiddetto *deadweight* (tradotto a volte come fattore o effetto inerziale): il totale delle imprese finanziate può essere così concettualmente scomposto in imprese nate grazie all’intervento e imprese che sarebbero nate comunque. Possiamo sintetizzare questa scomposizione nella seguente formula:

$$\text{successo lordo (imprese finanziate)} = \text{effetto netto (imprese nate grazie all’intervento)} \\ + \text{deadweight (imprese che sarebbero nate comunque)}$$

Un possibile modo per tentare di stimare l’addizionalità è la verifica diretta, fatta rivolgendo ai diretti interessati una domanda del tipo “*avrebbe comunque avviato l’impresa in assenza della legge regionale 27?*”. Risultano immediatamente evidenti sia l’attrattiva di questo approccio (è sufficiente contattare le imprese finanziate o un campione rappresentativo di esse e rivolgere loro una semplice domanda) sia i suoi limiti (il fatto di chiedere un’informazione non

garantisce che la risposta sia veritiera o attendibile). In linea teorica esistono poi metodi più complessi per tentare di stimare l'addizionalità, come identificare un gruppo di non destinatari (i giovani considerati non ammissibili) con caratteristiche molto simili ai destinatari, quale **gruppo di controllo**; osservare quanto accade a questo gruppo (in termini di imprese nate) e confrontarlo con quello che accade ad un gruppo scelto nella popolazione di destinatari (i giovani considerati ammissibili).

- *Le imprese finanziate avrebbero raggiunto la stessa performance anche in assenza del finanziamento della L.R. 27/93?*

Si tratta anche in questo caso di una **domanda di natura controfattuale** che mira a stimare l'impatto dell'intervento. Ciò che qui interessa però non è più l'addizionalità, ovvero l'effetto che ha avuto il finanziamento sulla decisione dei giovani imprenditori di costituire impresa, ma riguarda piuttosto l'effetto netto dei finanziamenti sulla performance dell'impresa. Si aspira cioè a stabilire quanta parte della performance ottenuta dalle imprese sia dovuta alla presenza del finanziamento.

I metodi utilizzabili per rispondere ad una domanda di questo tipo sono analoghi a quelli visti per la domanda precedente.

L'ANALISI DELLE PERFORMANCE

Questo è il metodo che risponde più di ogni altro all'esigenza di rendicontazione. Per tenere sotto controllo l'attività dei soggetti preposti all'attuazione dell'intervento, le dimensioni particolarmente interessanti possono essere:

- *Quanti sono stati fino ad ora i finanziamenti (e gli interventi formativi) forniti dalla legge?*

Il Consiglio può essere interessato a quantificare l'impegno che la Regione ha sostenuto per l'attuazione di questa legge. Si tratta sempre di dati posseduti da Fidi Toscana, la cui acquisizione non dovrebbe comportare grossi problemi.

- *Quante sono le imprese finanziate e come si distribuiscono (territorialmente, settorialmente e dimensionalmente)?*

Il Consiglio può essere interessato a comprendere esattamente dove vanno a finire le risorse regionali.

- ***Qual è la durata effettiva delle procedure espletate da Fidi Toscana?***

Il controllo sui tempi impiegati da Fidi Toscana per concedere i finanziamenti è molto importante. Tempi eccessivamente lunghi e non certi possono compromettere la riuscita dell'intervento; un giovane può decidere di non costituire l'impresa se ritiene che i finanziamenti arriveranno troppo tardi rispetto alle sue esigenze. Inoltre un finanziamento promesso ma giunto in ritardo può risultare fatale per un'azienda agli esordi e quindi ancora estremamente fragile. Anche in questo caso, le informazioni necessarie per rispondere sono in possesso di Fidi Toscana.

- ***Quanti sono stati i giovani cui è stata fornita informazione relativamente ai benefici di questa legge? In che modo è stata assicurata l'informazione?***

Oltre ad agevolazioni finanziarie e a azioni di formazione professionale, la legge dispone anche lo svolgimento di un'attività di informazione sull'intervento che deve essere svolta dai servizi di orientamento professionale delle Amministrazioni provinciali. Dati e notizie su questo particolare aspetto possono essere richieste a questi uffici e alle Province.

A1. Elenco delle leggi esaminate

II legislatura (1975-1980)

L.R. 29 gennaio 1977, n. 12

Norme per lo sviluppo dell'associazionismo e delle cooperazioni dei produttori agricoli nel settore zootecnico

L.R. 4 agosto 1977, n. 45

Interventi regionali per il miglioramento e potenziamento delle attività zootecniche.

L.R. 24 agosto 1977, n. 59

Provvedimenti diretti alla promozione e allo sviluppo della cooperazione

L.R. 28 gennaio 1980, n. 11

Norme per la promozione delle attività teatrali, musicali, cinematografiche ed audiovisive

L.R. 28 gennaio 1980, n. 12

Norme per la promozione delle attività culturali ed educative, relative a manifestazioni espositive, convegni ed istituzioni culturali

L.R. 15 maggio 1980, n. 49

Sviluppo della meccanizzazione agricola forestale

III legislatura (1980-1985)

L.R. 4 dicembre 1980, n. 89

Norme in materia di musei e di raccolte di enti locali e di interesse locale - Delega delle funzioni amministrative agli Enti locali

L.R. 1° agosto 1981, n. 63

Disciplina delle agevolazioni finanziarie regionali nel settore dell'agricoltura

L.R. 2 agosto 1983, n. 57

Piano regionale dei mercati all'ingrosso

IV legislatura (1985-1990)

L.R. 31 ottobre 1985, n. 61

Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative dei comuni in materia di distribuzione automatica di carburanti per uso autotrazione

L.R. 21 marzo 1988, n. 20
Interventi regionali a favore della cooperazione agricola e forestale

L.R. 20 giugno 1988, n. 46
Interventi regionali per l'elettrificazione rurale

L.R. 17 luglio 1989, n. 45
Norme per l'esercizio di funzioni in materia di orientamento professionale

L.R. 22 marzo 1990, n. 22
Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana

L.R. 31 marzo 1990, n. 31
Norme in materia di proprietà coltivatrice

L.R. 31 marzo 1990, n. 32
Disciplina dei servizi di sviluppo agricolo

L.R. 9 aprile 1990, n. 36
Promozione e sviluppo dell'associazionismo

V legislatura (1990-1995)

L.R. 26 aprile 1993, n. 27
Agevolazioni per la creazione di nuove imprese a sostegno dell'imprenditoria giovanile

L.R. 10 giugno 1993, n. 37
Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo forestale (A.R.S.I.A.)

L.R. 11 agosto 1993, n. 55
Norme per l'attuazione del diritto allo studio Universitario

L.R. 8 febbraio 1994, n. 16
Nuove norme in materia di disciplina delle attività di organizzazione viaggi

L.R. 12 aprile 1994, n. 29
Interventi straordinari a favore delle imprese toscane.

L.R. 31 agosto 1994, n. 70
Nuova disciplina in materia di formazione professionale.

L.R. 17 ottobre 1994, n. 76
Disciplina delle attività agrituristiche

L.R. 21 dicembre 1994, n. 102
Norme in materia di requisiti igienico-sanitari delle strutture ricettive

L.R. 31 dicembre 1994, n. 114
Provvedimenti a favore della cooperazione agro-forestale

L.R. 1° febbraio 1995, n. 14
Disciplina degli atti e delle procedure della programmazione e degli interventi finanziari regionali nei settori delle attività e dei beni culturali

L.R. 4 aprile 1995, n. 36
Interventi finanziari a favore dell'artigianato e disciplina dell'associazionismo artigiano e di garanzia

L.R. 18 aprile 1995, n. 69
Norme per l'esercizio, la tutela e la valorizzazione dell'apicoltura

VI legislatura (1995-2000)

L.R. 19 luglio 1995, n. 80
Disciplina delle professioni di guida turistica, accompagnatore turistico ed interprete turistico

L.R. 7 febbraio 1996, n. 11
Interventi straordinari a favore delle imprese toscane per l'anno 1996

L.R. 2 maggio 1996, n. 35
Interventi in materia di servizio civile

L.R. 14 novembre 1996, n. 83
Ordinamento delle professioni di maestro di sci e di guida alpina

L.R. 14 novembre 1996, n. 84
Interventi a sostegno della qualificazione dell'offerta turistica complessiva

L.R. 21 novembre 1996, n. 89
Iniziative volte a prevenire il fenomeno dell'usura

L.R. 5 marzo 1997, n. 17
Modifiche ed integrazioni alla L.R. 7 febbraio 1996, n. 11 - Proroga dell'efficacia per l'anno 1997

L.R. 14 aprile 1997, n. 28
Disciplina delle attività di promozione economica delle risorse toscane e di supporto al processo di internazionalizzazione nei settori produttivi dell'agricoltura, artigianato, piccola e media impresa industriale e turismo

L.R. 30 luglio 1997, n. 55
Interventi per la promozione di una cultura di pace

L.R. 6 febbraio 1998, n. 9

Attribuzione delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo, alimentazione conferite alla Regione dal Decreto Legislativo 4-6-1997 n. 143

L.R. 18 febbraio 1998, n. 12

Norme in materia di sostegno alle attività delle istituzioni culturali di rilievo regionale

L.R. 22 aprile 1998, n. 23

Misure di aiuto per favorire l'accesso dei giovani alle attività agricole, di servizio per l'agricoltura e di supporto al territorio rurale

L.R. 29 luglio 1998, n. 41

Incentivazione a sostegno di programmi locali di sviluppo sostenibile

L.R. 6 agosto 1998, n. 52

Norme in materia di politiche del lavoro e di servizi per l'impiego

L.R. 13 agosto 1998, n. 67

Interventi a favore delle imprese toscane. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 1996 n. 11 e ulteriori interventi finanziari per l'anno 1998.

L.R. 3 novembre 1998, n.78

Testo Unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili

L.R. 26 novembre 1998, n. 85

Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

L.R. 1 dicembre 1998, n. 87

Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

L.R. 3 marzo 1999, n. 9

Norme in materia di commercio su aree pubbliche

L.R. 10 marzo 1999, n. 11

Provvedimenti a favore delle scuole, delle Università toscane e della società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti

L.R. 23 marzo 1999, n.17

Interventi per la promozione dell'attività di cooperazione e partenariato internazionale, a livello regionale e locale

L.R. 9 aprile 1999, n.19

Interventi a favore dei Toscani all'estero.

L.R. 14 aprile 1999, n. 21

Interventi in favore delle strutture dello spettacolo

L.R. 14 aprile 1999, n.22

Interventi educativi per l'infanzia e gli adolescenti

L.R. 15 aprile 1999, n. 25

Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata e tutela contro la pubblicità ingannevole

L.R. 17 maggio 1999, n.28

Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114

L.R. 1 luglio 1999, n.35

Disciplina in materia di biblioteche di enti locali e di interesse locale e di archivi di enti locali

L.R. 29 luglio 1999, n. 42

Ulteriori interventi straordinari di spesa per l'anno 1999 a sostegno dello sviluppo regionale

L.R. 11 agosto 1999, n.49

Norme in materia di programmazione regionale

L.R. 11 agosto 1999, n. 51

Disposizioni in materia di linee elettriche ed impianti elettrici

A2. Riferimenti bibliografici

- BOBBIO L., 1998, “*La valutazione delle politiche pubbliche*”, in InformaIRES, N.2, Anno X, pp. 34-42
- BOBBIO L., 1999, “*Il contributo dell’analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*”, relazione presentata al Seminario nazionale di studio “*Formazione per le tecniche legislative*” della Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli Regionali e delle Province Autonome, 17-18 giugno 1999, Torino.
- COMMISSIONE DI STUDIO PER LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E LA FATTIBILITÀ ED APPLICABILITÀ DELLE LEGGI, 1983, *Fattibilità ed applicabilità delle leggi – Relazione conclusiva*, Rimini, Maggioli.
- DI CIOLO V., 1997, “*Le fonti sulla progettazione legislativa in Italia. Appunti per uno studio*”, in Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione, 3-4, pp. 53-80
- FLORIO M., 1999, *La valutazione delle politiche di sviluppo locale*, relazione presentata al convegno “*La valutazione delle politiche industriali*”, 2 dicembre 1999, Roma.
- GAO, 1991, *Designing Evaluations*, Washington D.C.
- GIACHI G., 1997, *Tecniche per l’analisi di fattibilità dei testi normativi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- GORMLEY W.T., WEIMER D.L., 1999, *Organizational Report Cards*, Cambridge, Harvard University Press
- GRANA M., 1997, “*La valutazione degli effetti nella normazione*”, in Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione, 3-4, pp. 111-140
- HARRELL A. ed altri, 1996, *Evaluation strategies for human services programs*, Washington D.C., Urban Institute
- MARTINI A., 1997, *Valutazione dell’efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di caso*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- MARTINI A., SISTI M., 1999, *Fatta la legge...con quali strumenti è possibile valutarne l’attuazione*, relazione presentata al Seminario nazionale di studio “*Formazione per le tecniche legislative*” della Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli Regionali e delle Province Autonome, 17-18 giugno 1999, Torino.
- RETTORE E., TRIVELLATO U., 1999, *Come disegnare e valutare politiche attive del lavoro*, in Il Mulino, n. 5, pp. 891-904.
- ROSA F., 1999, *Le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi: un’analisi critica dell’esperienza del parlamento italiano*, Tesi di Master in Analisi delle politiche pubbliche, Torino