

## LA VALUTAZIONE CHE (FORSE) VERRÀ

### INTERVISTA IMMAGINARIA AD UNA CONSIGLIERA REGIONALE NEL 2012

In questa Nota proponiamo la trascrizione di un'intervista fatta ad una Consigliera regionale. Si tratta di un'intervista piuttosto singolare per almeno due ragioni. La prima è che l'intervista affronta un argomento inconsueto (sia per un giornalista, che per un politico): si parla infatti delle modalità di lavoro adottate da un Consiglio regionale per esercitare la funzione di controllo sull'attuazione e l'efficacia delle politiche regionali. Insomma, un tema non esattamente all'ordine del giorno nelle attuali cronache politiche.

La seconda ragione è che l'intervista si svolge nel 2012, in un futuro lontano ma non troppo (poco più di una legislatura). Si tratta quindi di un'intervista immaginaria: il Consiglio e la collocazione politica dell'intervistata restano imprecisati.

Inutile sottolineare che nelle parole della Consigliera si ritrovano molte delle motivazioni e delle idee che hanno guidato in questi anni le attività di progetto CAPIRe. Con questa intervista abbiamo provato ad immaginare il punto di arrivo di un percorso iniziato nel 2002, che giungerebbe dunque a dare i suoi frutti più maturi in circa dieci anni.

**D: “Frequentando il Consiglio, ho sentito spesso parlare di controllo dell'Assemblea sulle politiche regionali: di cosa si tratta?”**

R: “Si tratta di una prassi di lavoro accolta in molte assemblee legislative, nonché di una precisa funzione prevista nel nostro Statuto. Con *funzione di controllo* si fa riferimento al diritto/dovere del Consiglio di chiedere conto all'amministrazione regionale, agli enti locali e ad altri soggetti operanti sul terri-

torio, dell'attuazione data alle leggi approvate. In casi particolari, si chiede conto anche degli effetti prodotti dalle politiche che stanno dietro alle leggi, cioè la loro ricaduta sulla collettività regionale.

L'idea è di stimolare attenzione e discussioni su cosa c'è di buono, e cosa invece sembra non andare, nell'applicazione di una legge: in questo secondo caso sono le amministrazioni che non riescono ad attuarla o è sbagliato il disegno stesso della politica?”

**CAPIRe** (*Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*) è un'iniziativa promossa dai Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte. Il Comitato d'indirizzo di CAPIRe è attualmente formato da:

Monica Donini e Marco Lombardi (Emilia Romagna);  
Battista Bonfanti e Paolo Valentini Puccitelli (Lombardia);  
Sergio Cavallaro e Mariangela Cotto (Piemonte);  
Giuseppe Del Carlo e Alessandro Starnini (Toscana).

Per questo motivo, per indicare questo insieme di attività si utilizza sovente il duplice appellativo di *controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali*.”

**D: “Quanto spazio occupa questa attività nella vita del Consiglio regionale?”**

R: “Nel nostro Consiglio le Commissioni dedicano almeno il dieci per cento del loro tempo a questa attività. Può sembrare poco, rispetto alla quantità di tempo dedicato all'attività legislativa, ma ricordiamo che dieci anni fa questa funzione era molto trascurata, quasi del tutto inesistente.

Inoltre mi pare che la tendenza sia verso una crescita del suo peso nei lavori dell'Assemblea. Vi sono infatti singoli Consiglieri molto impegnati su questo fronte di lavoro, e che addirittura lo prediligono rispetto ad attività di stampo più tradizionale.”

**D: “Ma i Consiglieri credono veramente all'utilità di questa forma di controllo? Anche quelli di maggioranza?”**

R: “Devo dire sempre di più, seppur con accenti diversi. Siamo quasi tutti consapevoli che essere informati su cosa succede dopo l'approvazione di una legge ci consente di interagire in modo più efficace con la società civile e ci offre più occasioni per presidiare le varie tematiche. Questo vale per i Consiglieri di minoranza ma forse ancor di più per quelli di maggioranza, che altrimenti rischiano di essere schiacciati nel confronto tra Giunta ed opposizione.”

**D: “Com'è nata l'idea che l'Assemblea eserciti questo tipo di controllo?”**

R: “Nel corso delle due legislature precedenti i Consiglieri si sono resi conto che svolgere questo ruolo consentiva loro di riacquistare una parte degli spazi di iniziativa e di visibilità persi anche in seguito all'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti di Giunta. E' stato interpretato come un modo concreto per riguadagnare posizioni sul terreno della rappresentanza. Uno stimolo forte all'innovazione è venuto dalle strutture interne, ma ciò che ha fatto la differenza è stata l'esigenza dei Consiglieri di contare di più, a prescindere dalle appartenenze partitiche o di coalizione.”

**D: “Controllo è una parola molto forte. Lei ha parlato di essere informati sull'attuazione data alle leggi. Che differenza c'è?”**

R: “Sì, controllo è una parola carica di significati minacciosi, perché legata all'idea di ispezione, di sanzione; personalmente preferisco infatti il termine valutazione. Si continua a parlare di *controllo* per ossequio alla tradizionale distinzione tra funzione legislativa, di indirizzo e di controllo. Però, come ho già detto, per “controllare” intendiamo innanzitutto “chiedere conto ed essere informati”: non c'è l'idea di sanzione, né di ispezione, bensì di informazione.”

**D: “Ma viviamo da anni nella società dell'informazione: non basta quella che già c'è, di informazione?”**

R: “Direi piuttosto che viviamo nella società dell'informatizzazione. L'informazione (ma soprattutto la conoscenza) sull'attuazione delle politiche e sui loro effetti non si trova però automaticamente in

nessuna banca dati: quest'idea era in auge alcuni anni fa, ma si è poi capito che avere tanti numeri a disposizione serve a poco, se al contempo non cresce la capacità di interpretarli. E soprattutto se i dati sono stati raccolti senza avere dei quesiti specifici in mente.”

**D: “E voi ponete dei quesiti specifici sull'attuazione delle politiche e sui loro effetti?”**

R: “Proprio così. L'attività di controllo e valutazione di cui stiamo parlando spesso viene innescata al momento stesso dell'approvazione della legge, includendovi un articolo, detto in gergo *clausola valutativa*. Essa serve a delineare in maniera sintetica di quali aspetti il Consiglio chiede conto; con che tempi e modi vuole essere informato; e quali risorse sono necessarie per lo svolgimento di tali attività informative.”

**D: “Sul contenuto della clausola valutativa si va d'accordo tra maggioranza e opposizioni?”**

R: “Sì, sempre più spesso, con l'eccezione dei casi di estrema politicizzazione del dibattito. Di solito si tenta di mettere insieme le esigenze conoscitive di tutti e, allo stesso tempo, di essere molto prudenti nelle richieste di informazioni, cercando di problematizzare più che di chiedere dati puntuali. Paradossalmente sul contenuto delle clausole c'è talvolta più accordo tra maggioranza e opposizioni che con la Giunta: da qui si vede che lo strumento funziona, perché è visto come una prerogativa del Consiglio. Alla natura *bipartisan* delle clausole valutative contribuisce molto anche l'apporto tecnico degli analisti in staff al Consiglio.”

**D: “Chi sono questi analisti?”**

R: “Ufficialmente si chiamano analisti di politiche. Costituiscono lo staff di supporto all'esercizio della funzione di controllo. Sono laureati in varie discipline ma hanno tutti seguito uno specifico percorso formativo nella valutazione delle politiche pubbliche. Soprattutto, hanno ormai una notevole esperienza professionale in questo campo.”

**D: “E cosa fanno in concreto?”**

R: “Innanzitutto aiutano le Commissioni ad elaborare le clausole valutative. Nella redazione delle clausole il loro supporto è essenziale, perché hanno anni di esperienza nell'anticipare le potenziali criticità nell'attuazione delle leggi e nell'individuare quali

effetti delle politiche sarà plausibile misurare.”

**D: “Immagino però che il compito degli analisti non si fermi alle clausole valutative...”**

R: “No, infatti. Sono anche essenziali nella fase di restituzione dell’informazione richiesta: soprattutto nel sintetizzarla per renderla fruibile dai Consiglieri. Quando esaminano le informazioni ricevute in risposta alle clausole, i nostri analisti sono molto bravi nel chiedere chiarimenti e nel fare controdeduzioni, senza lasciarsi impressionare dalla quantità di numeri, spesso ridondanti, che arrivano dalla Giunta e dagli altri enti.”

**D: “Chi “rende conto” non sempre soddisfa le aspettative di chi “chiede conto?”**

R: “Anche la miglior clausola valutativa non produce conoscenza utile se chi deve rispondervi si perde nei dettagli oppure è troppo sbrigativo; insomma se non ha colto l’essenza dei quesiti valutativi. Per questo gli uffici di Giunta, o chi per loro, devono essere “accompagnati”, direi quasi stimolati, nel processo di restituzione delle informazioni.

I nostri analisti hanno imparato a svolgere bene questo ruolo di accompagnamento e ad interloquire con i colleghi di Giunta. Hanno maturato la capacità di andare al nocciolo dei problemi e di chiedere le informazioni giuste. Penso che questo dipenda anche dal distacco che i nostri funzionari hanno rispetto alla gestione quotidiana delle politiche; distacco che in Giunta, chiaramente, non possono permettersi. Ho notato che in Giunta apprezzano questo stimolo che proviene loro dal Consiglio, in quanto li aiuta a riflettere su eventuali passaggi critici della politica ed individuare soluzioni cui loro non avevano pensato. Dallo scambio di informazioni non guadagna solo chi chiede conto, ma anche chi rende conto.”

**D: “Prima mi parlava della necessità di rendere le informazioni fruibili ai Consiglieri”**

R: “Questo aspetto è fondamentale. Anche la miglior relazione in risposta ad una clausola valutativa raramente può essere oggetto di dibattito in Commissione così com’è. Va sintetizzata in modo che il contenuto sia fruibile con una rapida lettura. Questa opera di sintesi delle “informazioni di ritorno” occupa una parte notevole del tempo dei nostri analisti.”

**D: “Si limitano ad operare una sintesi?”**

R: “Di fatto no. La qualità delle relazioni che provengono dalla Giunta può essere deludente e i nostri analisti devono essere abili a correre ai ripari. Ad esempio hanno imparato a lavorare autonomamente per anticipare le risposte ai quesiti più importanti contenuti nelle clausole. Questo lavoro parallelo serve a tappare i buchi nei casi più problematici e più in generale ad assicurare che le relazioni siano lette da occhi attenti e competenti.”

**D: “Quindi dipende da questi analisti se l’informazione giusta arriva ai Consiglieri?”**

R: “Certamente svolgono un ruolo importante. I nostri analisti hanno imparato a presentare le informazioni in maniera molto efficace. Il tipico risultato è un documento di poche pagine in cui si sintetizza cosa è successo dall’approvazione della legge in avanti: cosa si è realizzato, quali le difficoltà si sono incontrate e in qualche caso quali effetti si sono prodotti sul problema che la legge voleva affrontare. Tutto sulla falsariga della clausola valutativa.”

**D: “E una volta fatta la sintesi della relazione, cosa succede?”**

R: “Il documento di sintesi prodotto dagli analisti, con la relazione proveniente dalla Giunta, viene discusso dalla commissione consiliare che ha approvato la legge e ha redatto la clausola valutativa. Ovviamente i membri della commissione possono essere cambiati, se nel frattempo è cambiata la legislatura..”

**D: “Ma sono gli analisti a presentare la relazione in commissione?”**

R: “No, ovviamente. Nel nostro caso sono due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione, che illustrano la relazione, dandone eventualmente interpretazioni discordanti. Però entrambi partono dallo stesso documento, che ufficialmente è la relazione che arriva dalla Giunta in risposta alla clausola valutativa, ma in pratica è il documento a cui hanno lavorato gli analisti del Consiglio.”

**D: “Analisi di questo tipo nascono soltanto se sono previste da una clausola valutativa?”**

R: “Diciamo che questo è il metodo che nel tempo si è affermato di più. Però può capitare che i Consiglieri abbiano la necessità di approfondire la

loro conoscenza dell'attuazione di leggi senza clausola valutativa e che, quindi, non prevedono esplicitamente nessuna attività di controllo.”

**D: “Capita di frequente?”**

R: “Non è un caso raro; pensi, ad esempio, a tutte le leggi che risalgono a quando la prassi di redigere clausole non si era ancora affermata. E comunque ancora oggi non tutte le leggi contengono una clausola. Il nostro Regolamento prevede che una volta all'anno, entro una certa data, una Commissione, o un decimo dei Consiglieri, possa richiedere all'Ufficio di Presidenza lo svolgimento di quelle che noi chiamiamo *missioni valutative*.”

L'Ufficio di Presidenza, con l'aiuto dei nostri analisti, esamina le proposte pervenute e, compatibilmente con le risorse disponibili, attiva una o più missioni. Solitamente non più di due o tre all'anno. Anche in questo caso un Consigliere di maggioranza ed uno di opposizione hanno il compito di seguire la realizzazione dell'analisi e di presentare i risultati alle Commissioni competenti.”

**D: “In questo caso chi realizza le analisi?”**

R: “Dipende. Di solito si affidano incarichi ad enti di ricerca pubblici e privati, specializzati in valutazione delle politiche pubbliche; soprattutto quando si richiedono competenze molto particolari, che il Consiglio non può avere al proprio interno. Nel caso di ricerche molto complesse, i nostri analisti stendono un vero e proprio bando per l'assegnazione dell'incarico. A quel punto le attività di ricerca sul campo e le elaborazioni tecniche sono realizzate dai valutatori a cui è stato affidato l'incarico; i nostri analisti si limitano a seguire lo svolgimento del lavoro e, successivamente, a preparare il documento di sintesi per i Consiglieri. Come nel caso delle relazioni richieste da una clausola.”

**D: “Ma ho un dubbio: un'analisi tecnica non rischia di soffocare l'autonomia decisionale dei Consiglieri?”**

R: “Inizialmente erano in molti a temere, come dire, una deriva tecnocratica. Guardavano con scetticismo e diffidenza a questa nuova attività. Con il tempo però si è capito che si trattava di timori totalmente infondati. Vede, questo è solo un modo concreto per avere informazioni aggiuntive rispetto a quelle che già abbiamo, o che crediamo di avere.

La valutazione delle politiche pubbliche non

fornisce certo soluzioni indiscutibili o giudizi assoluti. Il compito fondamentale di assumere delle decisioni, di compiere delle scelte, resta sempre ai politici. Se nel compiere queste scelte, io come politico posso attingere a nuove conoscenze e mi viene offerto qualche elemento di riflessione in più, il mio ruolo di decisore non ne viene svilito ma al contrario esaltato. Inoltre, con maggiori informazioni posso andare al confronto con i destinatari delle politiche assumendo un ruolo proattivo: nello stesso tempo di comunicazione, di ascolto e di sintesi.”

**D: “E questo rafforza il ruolo di rappresentanza del Consiglio?”**

R: “Esattamente. I Consiglieri hanno a poco a poco scoperto che promuovere questo tipo di analisi è anche un modo per aprirsi verso la collettività regionale, per incontrare soggetti locali coinvolti dalle politiche pubbliche, per confrontarsi con istituzioni e gruppi di cittadini che prima sapevano a malapena dell'esistenza dell'Assemblea regionale

Questo avviene soprattutto nella fase di presentazione dei risultati delle analisi. Spesso la relazione sull'attuazione di una legge, dopo la discussione in Commissione, è oggetto di un incontro pubblico, al quale vengono invitati tutti i soggetti a vario titolo interessati alla politica che è stata analizzata. Pensi che in alcune leggi di altre regioni sono le stesse clausole valutative a prevedere forme di dibattito pubblico sui risultati delle analisi.”

**D: “Questa esperienza quindi non è limitata alla nostra Regione?”**

R: “No, anche se, come sempre, le esperienze variano molto da Regione a Regione. Un elemento unificante è il fatto che gli analisti di politiche regionali hanno costituito una “rete nazionale”, che organizza un convegno ogni anno. Ormai è consuetudine che al convegno partecipi anche qualche Consigliere, che magari è stato maggiormente coinvolto in queste attività. Devo dire che è molto facile appassionarsi a questo tipo di analisi per i diretti e concreti risvolti decisionali che esse possono avere.

L'esistenza di questa rete sottolinea con forza lo spirito *bipartisan* che anima questo tipo di attività: la valutazione serve per capire come far funzionare meglio le politiche e non per vincere punti nello scontro tra maggioranza e opposizioni.”

Per ulteriori informazioni: [www.capire.org](http://www.capire.org)