

VALUTAZIONE (DELLE POLITICHE) E (VALUTAZIONE) POLITICA:

POSSONO COESISTERE IN UN'ASSEMBLEA LEGISLATIVA?

Il titolo di questa nota può far pensare ad un gioco di parole, ma nasconde una questione di grande rilevanza: *come si concilia la valutazione con la politica?* Nel caso specifico di un'Assemblea legislativa, come può l'uso di strumenti analitici, tesi a produrre indicazioni obiettive sul successo di una politica pubblica, trovare spazio in un ambito in cui le decisioni sono di natura espressamente "politica", improntate cioè ai valori, agli interessi e alle idee di cui ciascun membro dell'Assemblea è portatore? Come si risolve la tensione tra l'oggettività (possibile) della valutazione e la soggettività (intrinseca) della politica?

UN CHIARIMENTO TERMINOLOGICO

È opportuno iniziare questa riflessione sgombrando il campo da un problema di natura semantica: il termine "politica" è usato in due accezioni diverse, creando qualche confusione.

Valutare una *politica* vuol dire "formulare un giudizio, fondato su evidenze empiriche, sulla capacità di un *intervento pubblico* di affrontare con successo un problema di interesse collettivo". Quando parliamo di valutazione, "politica" assume il significato di intervento, di programma, di azione diretta ad uno scopo. In questa accezione il termine "politica" è infatti il più delle volte usato al plurale, oppure è accompagnato da una specificazione che ne qualifica la ricaduta settoriale: ad esempio, si parla di politica per la casa, di politica dei trasporti o di politiche del lavoro.

Quando invece il termine "politica" è usato

senza ulteriori aggettivi, significa essenzialmente *processo destinato a far prevalere particolari idee, valori o interessi*. In questo ambito non si fanno valutazioni usando strumenti analitici neutrali: la *valutazione politica* – di un'iniziativa legislativa, ad esempio, o di un provvedimento dell'Esecutivo – è un *giudizio dato sulla base del sistema di preferenze* al quale il soggetto giudicante fa esplicito riferimento. Da questo punto di vista si può anzi rilevare come la politica sia un'incessante produzione di "valutazioni politiche": le quali però, nonostante la rassomiglianza semantica, hanno poco a che vedere con la "valutazione delle politiche".

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:

Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna);
Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia);
Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte);
Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).

Questo chiarimento terminologico aiuta a mettere a fuoco ma non risolve il dilemma posto all'inizio di questa nota: possono i membri dell'Assemblea, abituati ad esprimere giudizi di natura politica, utilizzare *anche* i risultati di un'attività analitica che ambisce invece a produrre giudizi distaccati e neutrali? Non rischia questo utilizzo di confliggere con l'essenza stessa della loro funzione di rappresentanti eletti dal popolo, incaricati di dare giudizi politici - cioè in difesa delle idee, dei valori e degli interessi per i quali hanno ricevuto un mandato dagli elettori?

La risposta che proponiamo in questa nota è che non vi è conflitto tra politica e valutazione se vengono rispettate due condizioni.

Innanzitutto, occorre *circoscrivere* l'utilizzo della valutazione delle politiche ad ambiti ben delimitati e adeguatamente motivati, lasciando così intatta la preminenza della politica in seno al processo legislativo. Riteniamo che la valutazione delle politiche possa essere legittimamente utilizzata nelle Assemblee legislative *a supporto della funzione di controllo*: può servire cioè a produrre informazioni sistematiche e affidabili su come le leggi sono state attuate e su quali ricadute hanno prodotto sulla collettività.

In secondo luogo, occorre *salvaguardare* la valenza informativa *super partes* della valutazione, riconoscendole spazi di autonomia dalla politica e adottando meccanismi e strumenti tesi a valorizzare il patrimonio di conoscenze che questa attività può generare.

La valutazione non vuole sostituirsi alla Politica, ma mira ad arricchirla di elementi e spunti di riflessione, aggiungendo contenuti fattuali al confronto tra le parti. In particolare, la valutazione diventa il mezzo attraverso cui i soggetti che danno attuazione alle leggi sono chiamati a *rendere conto* di tale attuazione.

LA PREMINENZA DEI VALORI E DEGLI INTERESSI NEL PROCESSO LEGISLATIVO ...

Sulla base dei valori e degli interessi che intende tutelare nell'esercizio del suo mandato, ogni membro di un'Assemblea legislativa esprimerà una "valutazione politica" delle finalità e del contenuto di un determinato atto legislativo e delle politiche che ne discendono. Il giudizio su un particolare intervento legislativo dipenderà quindi dalla congruenza tra gli *obiettivi* perseguiti dalla legge e i *valori* professati dal singolo legislatore, nonché dalla corrispondenza tra le *conseguenze distributive* attese in seguito all'attuazione della legge e le *preferenze distributive* del singolo legislatore.

Ogni legge mette in gioco, in maniera più o meno pronunciata a seconda dei casi, aspetti *valoriali* e aspetti *distributivi*. Detto in modo più semplice, anche a rischio di banalizzarlo, una politica pubblica "piace o non piace" se persegue finalità che appaiono (eticamente, moralmente) condivisibili o meno e/o se va a favorire (economicamente, social-

mente) quelle parti della società ritenute più degne di tutela e garanzia.

Sono evidenti, ad esempio, i forti conflitti di valori che circondano una legge che regola la fecondazione assistita, oppure una che introduce sovvenzioni pubbliche per le scuole private, o ancora una che restringe l'accoglienza di stranieri immigrati.

Il giudizio su queste politiche dipende dai valori che ognuno persegue riguardo al diritto alla procreazione, al ruolo dei privati nel sistema dell'istruzione, ai diritti civili dei non-cittadini.

Analogamente, sono evidenti i conflitti distributivi (non solo in termini meramente economici) che accompagnano le riforme del sistema previdenziale o la regolamentazione dei rapporti di lavoro dipendente.

La valutazione *distributivo-valoriale* di una legge non spetta ovviamente ad alcun valutatore professionista: essa spetta al singolo elettore (nella misura in cui ne è compiutamente informato); e sicuramente spetta ad ogni rappresentante eletto nell'organismo che ha competenza a dare luogo a quella politica pubblica. Non c'è profilo tecnico che possa prevalere su questo profilo politico e, in quanto tale, soggettivo.

Il discorso potrebbe fermarsi qui, concludendo quindi che la "valutazione delle politiche" la fanno gli elettori quando votano e i politici eletti mentre esercitano il loro mandato.

Il discorso invece può continuare se siamo disposti a considerare che esista, oltre a quello *distributivo-valoriale*, un *altro* profilo utile per giudicare una legge: quello del suo successo.

... NON ELIMINA L'INCERTEZZA SUL SUCCESSO DI UNA LEGGE ...

Ciò che motiva questo secondo tipo di valutazione è *l'incertezza rispetto al successo* di una politica pubblica, l'esistenza di un ragionevole dubbio sul fatto che una particolare legge ottenga i risultati desiderati.

In questo caso l'attenzione viene rivolta ad alcuni aspetti circoscritti (come la legge è stata attuata, quali risultati ha ottenuto, quali effetti ha prodotto) rispetto ai quali diventa essenziale avere il supporto dei metodi analitici mutuati dalle scienze sociali ed economiche.

Innescando meccanismi di valutazione, i legis-

latori hanno modo di *chiedere conto* dei risultati ottenuti ai soggetti che danno esecuzione alle leggi, i quali a loro volta sono chiamati a *rendere conto* di ciò che hanno fatto.

... CHE DIPENDE DALL'INCERTEZZA SULLA SUA ATTUAZIONE ...

Esiste una vastissima aneddotica, nonché una qualificata letteratura scientifica, sulle difficoltà che le politiche pubbliche incontrano sul loro percorso di attuazione; percorso che coinvolge spesso una miriade di azioni concrete che devono essere realizzate da una molteplicità di attori in essa coinvolti (e a volte portatori di interessi contrapposti alle prescrizioni della politica stessa). Una varietà di espressioni sono state coniate per caratterizzare questo processo tortuoso e dagli esiti incerti: dall'italiano "deficit attuativo" all'inglese "*from policy fiction to policy facts*".

La valutazione dell'*attuazione* di una legge può essere condotta prescindendo del tutto dalle preferenze di natura distributiva e valoriale. Il giudizio che essa può produrre *non* nasce infatti dal confronto tra finalità e valori, né scaturisce da calcoli di guadagni e perdite a favore o a danno di questo o quel segmento della società. Il giudizio si basa piuttosto sul *confronto tra il disegno originario della politica pubblica e la sua attuazione concreta*.

Con questo tipo di valutazione non vengono messi in discussione i valori o gli interessi che hanno portato all'approvazione della legge, ma si cerca di verificare, utilizzando strumenti di indagine e di analisi adeguati, come tale legge si è tradotta nella realtà, quali ostacoli ha incontrato, quali realizzazioni ha prodotto, allo scopo di comprendere se e come sia possibile intervenire per correggere le distorsioni o le carenze riscontrate.

... E SULLA SUA CAPACITÀ DI PRODURRE GLI EFFETTI DESIDERATI

Una volta attuata, una politica pubblica può rivelarsi capace o meno di incidere sul problema collettivo che ne motiva l'esistenza. In sostanza, l'attuazione può essere stata condotta esattamente come previsto da chi ha disegnato la politica: ma questo non implica necessariamente che essa abbia prodotto gli effetti sperati.

Anche in questo caso, aneddotica e letteratura

suggeriscono un'ampia casistica di fallimenti e di insuccessi. E anche in questo caso, si tratta di procedere ad una verifica empirica che, almeno in linea di principio, può essere condotta in modo neutrale, cioè prescindendo dalle preferenze distributive o valoriali

La politica pubblica è stata efficace se ha cambiato il corso degli eventi; se, per merito suo, il problema è stato alleviato o si è risolto. Produrre questo tipo di conclusioni in modo credibile è tutt'altro che semplice; richiede una notevole competenza tecnica, soprattutto l'abilità di saper selezionare i dati appropriati e di saperli interpretare per stimare in che misura i cambiamenti osservati nello "stato delle cose" siano effettivamente attribuibili alla politica attuata.

LA COESISTENZA POSSIBILE TRA POLITICA E VALUTAZIONE ATTUATIVO-EFFETTUALE

Tre considerazioni sono utili per integrare il ragionamento condotto fino a questo punto.

Innanzitutto, dire che la valutazione delle politiche prescinde da considerazioni *distributive-valoriali* non significa affermare che queste abbiano un peso minore rispetto a quelle *attuative-effettuali*. Significa solo riconoscere che si pongono su un piano molto diverso.

La "valutazione politica", così come l'abbiamo definita fin qui, è un elemento fondamentale della dialettica democratica ed è legata in modo indissolubile al processo di formazione del consenso: limitarla o sminuirla indebolirebbe uno dei pilastri del sistema democratico. Lo stesso non si può certo dire della valutazione delle politiche.

Infatti le analisi valutative sono sicuramente utili al rafforzamento del processo democratico, nella misura in cui fanno da supporto alla funzione di controllo delle assemblee, ma non sono indispensabili. Prova ne è la scarsa diffusione che le analisi valutative hanno ancora in Italia, senza che per questo vengano meno le basi della nostra democrazia. Ciò però non toglie che la valutazione dell'attuazione e degli effetti delle politiche pubbliche possa essere uno strumento utile per l'esercizio di una *governance* più razionale e trasparente: importante è riconoscerne il giusto ruolo, evitando la retorica e i trionfalismi.

In secondo luogo, va sottolineato come i soggetti

politici non saranno mai *indifferenti* ai risultati di una valutazione, nonostante la sua natura in linea di principio neutrale. Coloro che *si oppongono* ad una particolare legge per motivi *distributivi-valoriali* hanno spesso una preferenza nel vederla inattuata, al fine di accusare la parte politica che l'ha introdotta di incapacità attuativa, oppure per vedere confermata la loro argomentazione sulla non fattibilità della politica proposta. Per ragioni esattamente contrarie, *i promotori* di quella stessa politica hanno una ovvia preferenza a dimostrare che essa è stata attuata come programmato, in quanto l'efficienza attuativa è un ingrediente utile per la formazione del consenso.

Atteggiamenti analogamente contrapposti può suscitare l'efficacia di una politica pubblica. Avere cambiato il corso delle cose è un titolo di merito tanto frequentemente affermato dai *promotori* di una politica quanto raramente supportato da analisi rigorose; dal *campo opposto* l'affermazione di inefficacia porta con sé l'accusa implicita (e spesso esplicita) di aver sprecato le risorse impiegate.

Ne consegue che, quanto più una legge è approvata in un clima di radicale contrapposizione tra valori ed interessi diversi, tanto minori sono le possibilità che un'eventuale valutazione "tecnica" incida sulle decisioni riguardanti quella stessa politica. Quando sono toccati aspetti che riguardano convinzioni o interessi profondi e radicati, gli spazi per un'analisi valutativa sono molto ristretti, se non del tutto mancanti. Qualsiasi risultato empirico, per quanto plausibile, verrà probabilmente stravolto, o semplicemente ignorato, se percepito come una minaccia alle tesi propugnate come giuste. Di questo occorre essere pienamente coscienti, nel momento in cui si candida la valutazione come metodo volto alla produzione di conoscenza sulle politiche pubbliche e in particolare come strumento di supporto alla funzione di controllo.

A tali considerazioni se ne associa una terza, cui abbiamo già accennato: un presupposto essenziale, affinché la valutazione abbia qualche *chance* di essere utilizzata è che i *policy-maker* riconoscano l'esistenza di un'incertezza rispetto alla concreta attuazione della politica e alla sua reale efficacia. Dati possono essere raccolti, modelli elaborati, effetti stimati; ma se manca all'origine un genuino e ragionevole dubbio rispetto al fatto che la politica possa avere successo, le prospettive per l'utilizzo di queste informazioni

sono davvero minime. Dove non ci sono dubbi (o mancano attori politici che se li pongano), non c'è un reale spazio per la valutazione delle politiche.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In un contesto come quello italiano, nel quale la valutazione *attuativa-effettuale* non si è ancora affermata come strumento a supporto della funzione di controllo, può essere utile avviare l'uso di tali strumenti analitici su politiche caratterizzate da una *conflittualità limitata*. Non tutti gli interventi pubblici sono accompagnati infatti da alti livelli di conflitto in termini valoriali o distributivi; tanto è vero che alcune politiche sono implementate in parallelo (o in sequenza) da amministrazioni di colore politico opposto. Basti pensare alla formazione professionale, agli aiuti alle piccole e medie imprese o all'assistenza domiciliare agli anziani.

Se la valutazione non può dunque ignorare l'intensità del conflitto distributivo e valoriale, può però tentare di aggirarlo. In sostanza, poiché le risorse da destinare alla valutazione sono scarse, conviene concentrarle là dove il conflitto appare meno intenso e le probabilità di un suo utilizzo, a scopi decisionali, maggiori.

Questa, oltre ad essere una cautela di massima, rappresenta una strategia di breve-medio periodo; una strategia utile soprattutto a far sviluppare un atteggiamento, nei confronti delle politiche pubbliche, improntato alla cultura del dubbio.

Nel frattempo è necessario lavorare affinché maturi, e si diffonda, l'abitudine a farsi domande sull'attuazione e gli effetti delle politiche e a ricevere e discutere le risposte derivanti dalla valutazione. Occorre predisporre pratiche e procedure che aiutino questo processo di maturazione e di diffusione; costruire luoghi istituzionali di "non belligeranza" sui valori e gli interessi, dedicati interamente alla riflessione sui contenuti concreti delle politiche; fare in modo che i risultati delle analisi condotte entrino a far parte del dibattito pubblico; agevolare la partecipazione alla discussione sugli esiti delle valutazioni di tutti gli attori sociali interessati.

In questo modo, la valutazione potrà (forse) contribuire a far compiere alla politica un salto di qualità.

Per ulteriori informazioni: www.capire.org