

LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO

LA COSTRUZIONE DI UNO SPAZIO ISTITUZIONALE DEDICATO ALLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE

Rita Di Marzo – Responsabile Posizione organizzativa Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia

Nel Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia si è iniziato a parlare di valutazione delle politiche agli inizi della IX legislatura. Per la precisione correvano gli anni 2003-2004 e gli uffici consiliari avevano ricevuto fra gli altri, in quella stagione di riforme, il mandato di studiare ed elaborare proposte per potenziare la funzione di controllo consiliare.

La preoccupazione istituzionale di fondo era di controbilanciare il peso dell'Esecutivo, uscito accresciuto da quella prima elezione diretta del Presidente della Regione.

Progetto CAPIRe era in azione già da qualche anno e grazie alle elaborazioni sin lì maturate sui temi del controllo e della valutazione - da ascrivere all'impegno dei quattro Consigli fondatori (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) e di ASVAPP - il nostro Consiglio regionale trovò spianata la via, potendo raccogliere le sollecitazioni e mutuarne gli strumenti ideati a fini di valutazione (clausole e missioni valutative).

Si partì con l'istituzione di una Commissione speciale a termine che, nelle more della revisione del regolamento consiliare, avrebbe operato sino all'istituzione di un organo permanente deputato ad occuparsi stabilmente di controllo e valutazione.

Fu così che la parola *valutazione* fece il suo ingresso nella nostra Assemblea, direttamente dalla porta principale, senza che sin lì fosse maturato un percorso interno che potesse garantire fondamenta solide all'avventura che s'andava ad iniziare. Ma tant'è, da qualche parte bisogna pure cominciare.

LA SCOMMESSA DELLA VALUTAZIONE

La prima slide che vi propongo prende le mosse proprio da qui, da Milano, dal VII Congresso AIV, dove per la prima volta, per quanto mi riguarda, ho sentito a viva voce parlare di valutazione degli effetti delle politiche e di controllo sull'attuazione delle leggi. La domanda del professor Alberto Martini ben rende quella che era la portata della sfida: la Politica andava in qualche modo convinta che ci fosse bisogno di

valutare le politiche per capirne il funzionamento e imparare a fare meglio; gli apparati regionali non erano attrezzati né culturalmente né professionalmente per offrire il necessario supporto tecnico.

Accadeva che la Politica opponesse d'essere già valutata dal voto dei cittadini, così confondendo l'oggetto della valutazione. La difficoltà di distinguere fra *politics* e *policy* sta nella dimensione idealistica della nostra tradizione culturale, tutta centrata nel confronto-scontro sui valori e assai poco pragmatica nel non prestare attenzione al se e al come gli interventi pubblici funzionino nel concreto. Come se ai valori e alle idee non occorranza anche gambe salde per andare e braccia operose che ne traducano l'esistenza.

E accadeva che le tecno-strutture, dal canto loro, faticassero ad accogliere le nuove prospettive di lavoro: si trattava di cambiare gli assetti e le modalità di sempre (tanta assistenza procedimentale ai lavori in Consiglio e tanti provvedimenti amministrativi in Giunta). Soprattutto si trattava di rifondare il proprio sapere su conoscenze aliene per acquisire le nuove competenze multidisciplinari richieste. Che fare? Raccogliere la sfida e impegnarsi nel percorso sapendolo accidentato.

Sul fronte politico, la domanda di onesta auto-provocazione che leggiamo nella seconda slide lo conferma. Chiarifica, se ce ne fosse bisogno, lo scoglio principale da superare: l'accettazione esplicita del dubbio che gli effetti attesi dalle politiche adottate potranno o meno realizzarsi e che gli attori coinvolti sapranno davvero agire nella direzione desiderata.

Passare dalla facilità e immediatezza dell'annuncio alla complicata e lunga verifica dei risultati prodotti è impegnativo, anche perché richiede di accogliere il rischio di avere brutte sorprese. E' una svolta che poggia sulla *vista lunga* del decisore pubblico, che si vorrebbe operasse con *spirito di servizio* per la *promozione del bene pubblico* nella *ricerca delle soluzioni più efficaci* che rendano *ben spese le risorse* impiegate.

LA CONQUISTA DI UNO SPAZIO DEDICATO

Il 2006 segna per il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia la tappa dell'istituzione del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, organo deputato a controllare l'attuazione delle leggi regionali e a verificare i risultati delle politiche (e a diverse altre cose), con il supporto tecnico di una struttura minimale. Nella sua prima formazione il Comitato non era ancora in composizione paritaria. Lo sarebbe diventato due anni dopo, all'inizio della legislatura che si sta chiudendo, in esito alla sperimentazione concreta, nei primi anni di attività, di deliberazioni assunte sempre all'unanimità dei consensi e sull'onda dell'impegno, sottoscritto nel 2007 a Matera, di perseguire una logica *non partisan* nella produzione di conoscenze sul funzionamento e i risultati delle politiche.

La Carta di Matera dettaglia nei suoi dieci indirizzi gli altrettanti fronti di lavoro che vedono le Assemblee regionali tuttora impegnate in un percorso faticoso, fatto di alcune tappe raggiunte e traguardi ancora da conquistare. Tale percorso è ancora troppo lasciato alle risorse di una manciata di tecnici ed all'interessamento di singoli Consiglieri che, per convinzione originaria, convincimento sulla via di Damasco o fiuto della necessità di un cambiamento dell'azione pubblica, insieme lavorano nella consapevolezza che i cambiamenti culturali non sono facili e che le innovazioni istituzionali non servono se non tradotte in concrete pratiche di lavoro.

Se il Comitato del FVG è stato il primo a calcare le scene nell'appartato nord-est d'Italia, grazie ad una semplice previsione regolamentare, in altre Assemblee regionali il percorso costitutivo è stato più meditato, partendo da previsioni inserite negli Statuti, che hanno richiesto tempi diversi di attuazione.

Il periodo 2007-2011 vede all'opera Comitati paritetici nei Consigli regionali di Umbria, Lombardia, Piemonte e Abruzzo. Per citare il caso della Lombardia che ci ospita, il suo Comitato paritetico costituisce punto di arrivo del percorso di crescita istituzionale e non punto di partenza, com'è stato per il FVG.

I Comitati rappresentano la conquista di uno spazio di discussione dedicato a ciò che accade dopo l'approvazione di una legge e la loro composizione paritaria è posta a presidio della credibilità del processo di valutazione.

In altre Assemblee è passata la diversa scelta di allocare le funzioni di controllo e valutazione direttamente in capo alle Commissioni legislative, com'è ad esempio nel caso della Toscana - che ha puntato ad inserire la valutazione fra le funzioni ordinarie del Consiglio - o dell'Emilia Romagna che ha inteso garantire la trasversalità della valutazione nelle Commissioni di merito, affidandone al contempo la promozione ad una Commissione che ne presidia metodo e percorso.

L'ATTENZIONE AL DOPO FATTA LA LEGGE

Quale che sia la scelta istituzionale fatta - presidiare la valutazione con un organismo dedicato cui è richiesto di lavorare fuori da logiche di parte oppure privilegiare l'inserimento della valutazione tra le funzioni ordinarie della Assemblea legislativa - il comune denominatore è la nuova attenzione al '*dopo fatta la legge*', per ragionare su come le leggi vengono attuate e su che risultati producono le politiche che le leggi promuovono.

Questo allungamento di sguardo non era un dato acquisito (oggi lo è un po' di più) e rappresenta una prima conquista l'averne codificato la pratica. Se il nostro Consigliere regionale afferma quanto riportato nella slide n. 6 è perché appartiene alla piccola schiera di quanti beneficiano, per vocazione professionale, di quell'approccio pragmatico e di quella tensione al risultato piuttosto carente nella nostra cultura, ove si finisce spesso con il produrre opinioni sulle opinioni, mantenendo infine ciascuno la propria, senza prestare troppa attenzione alla realtà dei fatti. Il passaggio dalla codifica di regole e di attività alla loro pratica risulta sempre irto di incognite.

Prendiamo il caso della legge: risolve da sé i problemi che ne motivano l'adozione? Il fatto è che le leggi, per quanto possano essere ben congegnate, per quanto condivisi e condivisibili i

valori sottesi, partecipato il processo decisionale ed equa la composizione degli interessi in gioco, possono rimanere lettera morta se non si dà loro attuazione. Possono essere attuate in maniera diversa dal loro disegno originario, con novità e sorprese rispetto a quello che il Legislatore si attendeva accadesse. Infine, nel caso felice in cui il processo d'attuazione proceda nella direzione giusta, c'è ancora da fare i conti con i risultati: le scelte fatte si sono rivelate efficaci? Lo sono se è a loro imputabile il cambiamento che si voleva produrre. La loro appropriatezza è ancora tale rispetto all'attualità di scenari che possono essere cambiati? Appropriatezza ed efficacia delle decisioni non possono essere presunte.

TAPPE RAGGIUNTE MA TRAGUARDI DA CONQUISTARE

Lo stesso tipo di ragionamento si può fare con riguardo all'ingresso della valutazione nelle Assemblee legislative: l'averne codificato la pratica - indubbia conquista - significa che i lavori consiliari beneficiano ora del suo utilizzo e che il Legislatore vi informa le sue decisioni? L'aver inserito clausole valutative in tante leggi regionali - per controllarne l'attuazione ed innescare percorsi di valutazione duraturi nel tempo - vuol dire che la valutazione è già bell'e fatta? La clausola valutativa è solo un articolo di legge in più e può rischiare di valere quanto la classica *foglia di fico*, come avverte il Consigliere umbro. Il fatto è che le informazioni utili alla valutazione non si auto-producono.

Il Legislatore dice all'Esecutivo che su quella legge vuole una rendicontazione fatta così e così, al nobile scopo di capire se gli interventi messi in campo hanno funzionato. Con questo può sentirsi a posto: ha fatto l'ennesima impegnativa legge e per di più ne ha assoggettato a valutazione i risultati. L'Esecutivo può accogliere l'onere informativo con qualche fastidio: una cosa in più da fare, con tutti gli impegni onerosi che ha già; una cosa che non è scontato farà, per le più diverse ragioni e anche perché la valutazione può suscitare timori in chi governa, interessato a gestirsi in casa gli eventuali insuccessi e far fuoriuscire solo segnali positivi sul proprio

operato. Se invece adempie, non è detto che l'informativa, pur quando davvero illuminante, valga da sé ad aprire un dibattito.

Le informative possono rimanere nei cassetti o arenarsi nelle procedure interne. Ad esempio, nel nostro Consiglio regionale nessuna informativa - pur quando discussa in Comitato e poi in Commissione - è mai arrivata al dibattito in Aula, come denuncia un nostro Consigliere, e analoghi esiti hanno avuto i rapporti conclusivi delle missioni valutative svolte (anche se è capitato abbiano poi avuto risonanza anche esterna).

Quando al dibattito si arriva, ecco pronta l'insidia delle possibili strumentalizzazioni di parte, nel rinfaccio e rimpallo degli errori amministrativi o legislativi, piatto forte per le opposizioni.

STRUTTURE TECNICHE ANCORA DEBOLI

Queste osservazioni non vogliono denunciare una sconfitta che al momento non c'è, ma solo dare il quadro di quelle che sono le difficoltà. Perché tutto il percorso è davvero accidentato e richiede molte cautele nei diversi passaggi. Saranno gli interventi che seguiranno al mio a raccontarvi come nei Consigli si cerca di lavorare per sostenere tutto il processo e giungere a risultati apprezzabili.

A proposito delle cautele: una gran parte grava sulle tecno-strutture che, dietro le quinte dei Consigli e delle Giunte, prestano supporto al confezionamento delle clausole, cercano di raccogliere ed elaborare dati, scrivono le relazioni informative oppure le esaminano per produrne note di più agevole lettura per i Consiglieri o note informative destinate alla divulgazione, talora necessariamente con l'aiuto di apporti professionali esterni.

Si tratta di funzionari, nella stragrande maggioranza dei casi di formazione giuridico-amministrativa, che hanno accettato la sfida di occuparsi della valutazione delle politiche, approcciando discipline estranee al loro bagaglio professionale.

Il collante e il punto di riferimento di questi sforzi è stato ed è Progetto CAPIRe, con tutta la formazione specialistica che nel suo ambito si è

riusciti a fare, grazie anche all'attività di promozione dell'organo di raccordo delle Assemblee legislative, la Conferenza dei Presidenti.

L'impegno organizzativo che la valutazione impone ai singoli Consigli (ma anche alle Giunte) non è però ancora agito in misura adeguata: la maggior parte degli uffici dedicati è numericamente debole e le professionalità impiegate insufficienti all'impresa. Né vi si ovvia davvero investendo risorse su apporti esterni.

IL RISCATTO DELLA QUALITÀ DELL'AZIONE PUBBLICA

Abbiamo parlato di Consigli e Giunte, interessati da problemi di riequilibrio istituzionale, e abbiamo parlato di Uffici che cercano di reinterpretare il loro ufficio, il tutto a servizio di una più efficace azione pubblica.

C'è un quarto soggetto che entra in considerazione, il più importante, perché inciso dalle politiche che si vorrebbe valutare: la Comunità regionale, i Cittadini destinatari degli interventi pubblici, in quanto singoli o nelle loro formazioni sociali e di lavoro. La disaffezione per le Istituzioni ha raggiunto punte di emergenza. Qualcuno potrebbe chiedersi cosa importino i problemi di riequilibrio istituzionale e osservare che chiamare in campo la valutazione delle politiche è, una volta in più, strumentale alla spartizione del potere fra decisori che hanno fallito nella cura dell'interesse comune e anche approfittato della cosa pubblica, con costi di rappresentanza e governo finiti nel mirino della Magistratura. Il semplice disfattismo non aiuta. Occorre saper riconoscere le buone pratiche, sostenerle e pretenderle a gran voce; i cambiamenti non si producono da soli e ciascuno e tutti ne siamo responsabili.

I problemi di riequilibrio di cui sopra interessano poiché sono i pesi e i contrappesi a poter presidiare il processo democratico.

L'ultima istanza del processo democratico è proprio il controllo pubblico, che nella valutazione può trovare un buon alleato per il riscatto della qualità dell'azione pubblica.

Il processo di istituzionalizzazione della valutazione potrà dirsi completato quando si arriverà a quella *valutazione pubblica aperta*

sostenuta da Fabrizio Barca, quando parla di *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*.

Se, come il Ministro afferma, *l'azione pubblica è di cattiva qualità non per l'incapacità delle classi dirigenti che ne sono responsabili, ma per loro espressa volontà, poiché si sceglie la convenienza a estrarre un beneficio certo dalla conservazione dell'esistente anziché competere per un beneficio incerto in un contesto innovativo e in crescita*, la questione del metodo su come spendere le risorse appare davvero centrale.

LA VALUTAZIONE PUÒ AIUTARE A SPENDERE MEGLIO

Il tempo difficile che viviamo verrà anche ricordato per il *refrain* della *spending review* dei conti pubblici. Sembra banale dirlo, ma per la tenuta dei conti la revisione continua della spesa dovrebbe essere il metodo in uso per evitare sprechi e allocare le risorse là dove servono e producono risultati. Per non tagliare alla cieca, occorre disporre di informazioni rilevanti su come e per cosa si spende e su che risultati la spesa produce.

Insomma, valutare le politiche, per capire se gli interventi funzionano nella direzione desiderata, può aiutare a spendere meglio.

Non si tratta di riporre nella valutazione l'aspettativa di risolvere tutti i problemi, essa va riguardata per quello che è: uno strumento e un metodo di lavoro che può produrre informazioni utili alle decisioni, nella tensione a quel cambiamento che tutti invociamo.

Chiudo con le dichiarazioni di due Consiglieri: l'una riconosce nelle attività di controllo e valutazione un valido aiuto al difficile compito del Legislatore, l'altra testimonia tutto il lavoro che c'è ancora da fare, nel rammarico di chi sta per lasciare e avverte il disagio di un lavoro incompiuto, s'interroga su quale sia la strada per trovare le risposte più giuste alla oramai ineludibile domanda di risultati e ne intravede la via nel ricorso alla valutazione delle politiche.