

XVI Congresso annuale dell'Associazione Italiana di Valutazione

**Sessione tematica: l'istituzionalizzazione della valutazione in seno alle Assemblee legislative regionali**

Intervento del Consiglio regionale della Lombardia sul tema:

**Il circolo virtuoso: come controllo e valutazione  
possono orientare le decisioni**

Elvira Carola - Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali

1. Questo intervento conclude la sessione tematica dedicata al processo di istituzionalizzazione della valutazione nelle Assemblee legislative regionali e ha l'ambizione di metterne in luce alcuni primi risultati positivi, ma anche limiti e criticità che restano ancora sul cammino.
2. Attraverso gli interventi degli altri Consigli (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Umbria) abbiamo già considerato che dotarsi di strutture tecniche specializzate, istituire organismi istituzionali dedicati, darsi regole esplicite sull'uso della valutazione, attivare forme di collaborazione tecnica soprattutto fra Esecutivo e Legislativo, sono fattori rilevanti e, potremmo dire, imprescindibili perché la pratica valutativa possa davvero istituzionalizzarsi. Aggiungiamo ora un altro fattore: l'integrazione della valutazione fra le funzioni dei Consigli regionali.
3. Perché si possa parlare di istituzionalizzazione della valutazione, occorre che i decisori pubblici utilizzino effettivamente la valutazione delle politiche e gli apprendimenti che la valutazione genera. Occorre cioè che i risultati della valutazione concorrano effettivamente a orientare le decisioni pubbliche e questo può accadere più facilmente se la funzione di controllo e valutazione non rimane separata dalle altre funzioni consiliari.

Le Assemblee legislative svolgono, per Statuto, tre funzioni fondamentali: la funzione legislativa (il fare leggi), quella di indirizzo (esprimere orientamenti politici e obiettivi dell'azione regionale) e la funzione di controllo. Quest'ultima, finora, è stata definita e attuata (poco) in termini di controllo sull'attività della Giunta regionale e si è avvalsa soprattutto di strumenti detti di "sindacato ispettivo" (interpellanze e interrogazioni). Solo in tempi più recenti alcuni Statuti regionali hanno introdotto una nuova accezione del controllo in termini di "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali". Così recita oggi lo Statuto d'Autonomia della Lombardia e in modo simile anche altri Statuti regionali. Pertanto, riuscire ad istituzionalizzare una funzione nuova significa anche metterla in sinergia con le altre funzioni più consolidate, fino a creare un vero e proprio circolo virtuoso che va dal fare leggi, al verificare gli effetti delle politiche messe in atto proprio in forza delle leggi approvate, al riorientare le azioni in base ai risultati della valutazione.

Naturalmente questo circolo virtuoso non è ancora una prassi consolidata, anche se negli ultimi anni cominciamo a registrarne qualche primo caso che illustriamo in estrema sintesi.

4. In Lombardia, ad esempio, un percorso virtuoso si è verificato nel caso della riforma del servizio idrico integrato, grazie all'iniziativa del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione.
5. Nel 2010 il tema dell'acqua era al centro dell'attenzione. Un acceso dibattito pubblico si concentrava sul tema della proprietà dell'acqua – si ricorderanno i Comitati per l'acqua pubblica, il referendum e così via -.

In quello stesso periodo, tuttavia, l'Unione europea ha messo in mora l'Italia per una infrazione nell'attuazione della Direttiva 271 del 1991. Si tratta di una norma europea che riguarda l'abbattimento dell'inquinamento nelle acque, soprattutto per quanto concerne la concentrazione di fosforo e azoto. In Lombardia 265 comuni (il 17%) risultavano in situazione di infrazione per varie cause: il sistema fognario non copre interamente il territorio, i depuratori non sono completamente adeguati, gli interventi infrastrutturali necessari non solo non sono in corso, ma talvolta non sono neppure programmati e

finanziati. Con una Nota Informativa realizzata su iniziativa tecnica, abbiamo informato i Consiglieri di questa situazione.

6. In questo contesto è intervenuta una norma statale che ha soppresso le Autorità d'Ambito (AATO), cioè gli enti responsabili della pianificazione e programmazione territoriale per la gestione del servizio idrico integrato (cioè la gestione integrata dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione). Le Regioni sono state chiamate ad affidare queste competenze ad un altro soggetto esistente.

Avviata la discussione sul progetto di legge che avrebbe poi portato ad affidare alle Province questa competenza, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha ritenuto di grande importanza garantire al Consiglio di ricevere periodicamente informazioni sull'esito di questa riforma. Ha quindi proposto di inserire nella legge una clausola valutativa in base alla quale la Giunta viene chiamata a elaborare una relazione annuale, rispondendo ad alcuni specifici quesiti. La clausola, approvata, chiede conto di quanto attuato sotto vari aspetti che non è possibile qui approfondire. Ci limiteremo a riferire sul tema degli investimenti.

7. La clausola chiede infatti di sapere in che misura gli investimenti hanno contribuito a dare copertura ai servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

In attesa della prima relazione di risposta alla clausola, il Comitato ha promosso un workshop sul tema dei reflui urbani (le acque di scarico derivanti dagli insediamenti residenziali nelle quali in Lombardia si riscontra ancora una concentrazione di azoto e fosforo superiore a quella consentita). Nel corso dell'incontro i dati più aggiornati sulla qualità delle acque lombarde sono stati discussi con gli operatori del servizio idrico integrato e con i rappresentanti degli uffici provinciali competenti nella materia.

8. All'inizio del 2012 è giunta poi la prima relazione di risposta alla clausola valutativa, frutto anche di un'intensa collaborazione fra le strutture tecniche di Consiglio e Giunta. Dalla relazione abbiamo appreso che gli investimenti in corso coprono solo il 10% del fabbisogno infrastrutturale della regione (che ammonta a più di 681 milioni di euro). Quindi si può anche dire che il 90% delle infrastrutture necessarie a far sì che la Lombardia rispetti le norme in materia di acquedotti, fognature e depurazione, non hanno alcuna copertura finanziaria. Queste stesse norme prevedono che le opere vengano coperte con i proventi delle tariffe pagate dagli utenti del servizio, ma spesso le tariffe sono troppo basse per coprire questi costi. Anche dove le tariffe sono state adeguate, i comuni non possono contrarre debiti per finanziare le opere a causa dei vincoli del Patto di stabilità.

Una delle principali preoccupazioni di tutti gli amministratori pubblici in questa materia, è proprio che le tariffe subiscano un'impennata per coprire i costi del servizio e degli investimenti necessari. È per questo che il Comitato, esaminando la relazione, ha chiesto alla Giunta di stimare, nella relazione successiva, quali dovrebbero essere i livelli tariffari ottimali per consentire un equilibrio economico nella gestione del servizio idrico integrato.

9. Il Comitato, inoltre, ha proposto alla commissione competente per materia, la VIII nella scorsa legislatura, di promuovere un atto di indirizzo (una risoluzione) per impegnare la Giunta a intervenire sul Governo perché i vincoli del Patto di stabilità non impediscano a comuni e società in house di investire sulle infrastrutture necessarie – cosa che avrebbe anche migliorato la situazione italiana nei confronti dell'infrazione europea – e per definire le norme sulla tariffazione – cosa che agevolerebbe il processo di adeguamento delle tariffe da parte dei diversi gestori.

Il 31 luglio 2012 l'Assemblea lombarda ha approvato questa risoluzione e, nei mesi successivi, la Giunta regionale l'ha messa in atto attraverso una serie di interlocuzioni con il Ministro competente.

10. A livello statale, non si è ancora giunti al completamento della regolazione necessaria, ma in ambito regionale l'attenzione politica del Consiglio, secondo l'opinione dei tecnici della Giunta regionale, ha generato una notevole risonanza e alcuni esiti interessanti:
- a. il dibattito si è progressivamente allargato
  - b. i consiglieri regionali hanno usato le informazioni acquisite per verifiche in sede locale
  - c. le province e i comuni si sono sentiti maggiormente chiamati alla responsabilità sulle politiche del servizio idrico
  - d. i processi decisionali che vedono protagonisti i Sindaci (Conferenza dei Sindaci) si sono attivati e funzionano
  - e. in tutte le province la programmazione degli interventi e degli investimenti è stata adeguata. A Varese è stato approvato il primo Piano d'Ambito. In altri casi sono stati approvati solo dei piani stralcio che riguardano le situazioni di infrazione, come ad esempio in provincia di Milano che ha programmato interventi su tutti i comuni in infrazione per 125 milioni di euro.
  - f. I comuni in infrazione, che all'inizio della procedura erano 265, sono diminuiti del 50%.

Certamente non tutti questi esiti sono da attribuire in modo diretto all'atto di indirizzo espresso dal Consiglio, ma sicuramente questo ha contribuito al superamento della situazione di stallo nella quale le politiche per il servizio idrico integrato si trovavano negli anni scorsi.

11. Possiamo trovare esempi simili a questo lombardo anche in altre regioni. In Emilia Romagna, ad esempio, il Consiglio regionale nel 2011 ha promosso una missione valutativa per verificare con quali risultati sono stati utilizzati i cosiddetti *voucher conciliativi*, ossia contributi che aiutano i genitori che lavorano a conciliare esigenze professionali e necessità di cura dei figli piccoli. Con il voucher le famiglie con reddito ISEE fino a 35.000€ possono coprire parzialmente la retta dell'asilo nido. La missione ha messo in evidenza l'utilità di questo intervento (il 30% dei genitori intervistati ha dichiarato che senza il voucher avrebbe dovuto rinunciare al lavoro, il 62% ritiene che abbia contribuito a migliorare le condizioni lavorative delle madri). Nel contempo però la valutazione ha messo in evidenza una limitata adesione a questo intervento e la necessità di modificarne alcune caratteristiche: rendere meno rigido il requisito di occupazione del genitore, rendere accessibile il voucher in corso d'anno, anticipare l'erogazione del contributo, e così via.

Anche qui il Consiglio ha accolto le indicazioni emerse e si è espresso con un atto di indirizzo (una risoluzione) per impegnare la Giunta a proseguire nell'intervento apportando questi correttivi.

12. Un altro caso simile si è verificato in Friuli Venezia Giulia. Il Consiglio ha svolto una missione valutativa sugli interventi di sostegno alle famiglie che si prendono cura degli anziani non autosufficienti. La missione ha messo in evidenza risultati positivi della legge nel suo complesso, ma la necessità di correggere i requisiti di accesso al contributo economico per le famiglie. Infatti la loro adesione era risultata inferiore alle attese. Questi esiti hanno suscitato un dibattito politico molto ampio e hanno trovato vasta eco sulla stampa locale. Tutto ciò è avvenuto sul finire della scorsa legislatura e, nonostante l'interruzione, la

questione non è caduta, ma è stata ripresa nella nuova legislatura e il Consiglio nel 2010 ha modificato il regolamento attuativo della policy, modulando il contributo in base al reddito ISEE dei beneficiari, l'entità dell'assistenza richiesta e la gravità della condizione di non autosufficienza del familiare assistito.

13. Ancora un esempio in Toscana, dove una legge del 2004 prevede il finanziamento dei comuni montani e disagiati per spese progettuali. Una ricerca commissionata dal Consiglio nel 2007 ha messo in evidenza che i termini per il rimborso dei finanziamenti non rendevano conveniente il ricorso a questa forma di sostegno. Nello stesso anno, con una modifica alla legge, il Consiglio ha provveduto ad allungare questi termini da 18 a 36 mesi.
14. Il caso occorso in Piemonte è forse il più recente. Una relazione di risposta alla clausola valutativa inserita nella legge regionale 1/2007 ha messo in evidenza che, nell'ambito delle politiche di governo del territorio, le pratiche di co-pianificazione territoriale (adottate sperimentalmente) hanno avuto particolare successo. Con una modifica normativa approvata nello scorso mese di marzo, il Consiglio ha quindi inserito stabilmente l'utilizzo delle Conferenze di co-pianificazione nelle procedure di pianificazione territoriale.

In tutti i casi presentati, la valutazione degli esiti delle politiche ha permesso ai Consigli di incidere sull'implementazione degli interventi. Sarebbe interessante se, a distanza di tempo, nuove missioni valutative potessero verificare i risultati ottenuti con queste modifiche.

Questi che abbiamo presentato sono naturalmente solo pochi esempi di integrazione fra funzione legislativa, funzione di indirizzo e funzione di controllo e valutazione. Sono esempi di sinergia fra Giunta e Consiglio, ma anche fra Comitati, Commissioni e Assemblea che siamo ancora in grado di ricordare a memoria e contare sulle dita di una sola mano.

15. Non possiamo ancora affermare che la pratica della valutazione fa parte effettivamente del policy making. Siamo solo in presenza di pochi casi di successo.

Cosa occorre perché questi casi facciano scuola? Di cosa c'è bisogno perché l'uso della valutazione e delle informazioni empiricamente fondate si diffonda e diventi prassi consolidata?

16. Siamo consapevoli di auspicare un grande cambiamento culturale che, probabilmente, non avverrà in tempi brevi. Quindi, senza alcuna pretesa di completezza, cerchiamo solo di identificare alcuni fattori che, pensiamo, potrebbero facilitare questo processo.

All'interno delle istituzioni possiamo dire che rilevanti saranno:

- a. il lavoro tenace e rigoroso delle strutture tecniche interne ai Consigli
- b. la collaborazione fra i diversi livelli: fra tecnici e politici, fra organi interni alla stessa istituzione, fra Legislativi ed Esecutivi, e così via

All'esterno delle istituzioni, possiamo comprendere la rilevanza

- c. dei media, nella misura in cui ci aiuteranno a far convergere l'attenzione sui problemi della collettività e sulle politiche attuate, e non solo sulla dialettica politica
- d. della comunità scientifica (e qui ci rivolgiamo alla platea dei valutatori) che speriamo possano sempre più contaminare le istituzioni, proponendo un modo originale di guardare alla realtà, dal punto di vista dei risultati raggiunti, benché spesso imperfetti, e non solo delle buone intenzioni.

Con questi auspici per il futuro, ringraziamo per l'attenzione.