

La valutazione delle politiche pubbliche. Un confronto tra istituzioni.

giovedì 20 settembre 2018, Consiglio regionale della Basilicata, Potenza

Elvira Carola, Consiglio regionale della Lombardia

Comunicare e utilizzare i risultati della valutazione. Esperienze.

Buon pomeriggio a tutti,

prima di tutto ringrazio la Presidenza del Consiglio regionale della Basilicata e la Presidenza della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'invito al quale ho aderito con vero piacere. Questo intervento mi dà l'occasione di condividere l'esperienza che ho avuto il privilegio di coordinare presso il Consiglio regionale della Lombardia, prendendo parte in prima persona alla nascita e allo sviluppo di una nuova funzione che il nostro Statuto definisce come "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali".

Mi è stato chiesto di parlare oggi di due fasi cruciali per la valutazione delle politiche pubbliche: come comunicarla e come utilizzarla. L'importanza di questi due aspetti è già stata illustrata negli interventi precedenti e, quindi, cercherò in pochi minuti, di raccontarvi come gli obiettivi del comunicare e utilizzare la valutazione si sono tradotti in pratica nel nostro Consiglio.

La nostra storia comincia nel 2004 con l'istituzione dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali che ho l'onore e il piacere di dirigere. Nei primi anni di attività abbiamo prima di tutto dovuto costruire competenze tecniche che non c'erano, abbiamo studiato tanto (io ed i miei collaboratori), abbiamo sperimentato attività di analisi delle politiche regionali sia per impadronirci del metodo, sia per trovare gli strumenti di comunicazione più appropriati.

Negli anni 2008-2009, abbiamo contribuito a scrivere le nuove norme di Statuto e Regolamento

che, in materia di valutazione, hanno innovato profondamente la nostra Assemblea. Fino a quel momento infatti lo Statuto prevedeva unicamente le funzioni di vigilanza e controllo che le Commissioni esercitano sull'attuazione delle deliberazioni consiliari e dei piani e programmi regionali, sull'amministrazione regionale e sul bilancio. Con lo Statuto d'Autonomia del 2008, a questo tipo di controllo è stato affiancato il “controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali”, come funzione distinta e di pari dignità rispetto alle altre funzioni consiliari. Questa nuova funzione è stata affidata al Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, cioè ad un organismo dedicato, paritetico (è formato da 8 consiglieri, 4 di maggioranza e 4 delle minoranze) che votano a titolo individuale. Presidenza e Vicepresidenza del Comitato sono ripartite fra maggioranza e minoranza che, a metà legislatura, si alternano.

Dal 2010, con la prima istituzione del Comitato, è iniziato un processo abbastanza veloce di istituzionalizzazione della valutazione, guidato da soggetti politici consapevoli di agire su un terreno nuovo, fatto di innovazione istituzionale, sperimentazione tecnica e procedurale, di complessità relazionale e tecnica e, non ultima, di grande valenza comunicativa.

Il percorso ha assunto subito ritmi veloci, anche se non è stato risparmiato da qualche ostacolo (come è ovvio che sia). Fra gli aspetti più difficoltosi c'è stata la costruzione di rapporti efficaci con le commissioni e con l'Esecutivo, cercando con perseveranza i terreni di interesse comune. Le relazioni annuali del Comitato, pubblicate sul nostro sito, descrivono in dettaglio tutte le attività svolte e i risultati raggiunti. Mi limiterò a citare solo qualche dato.

- Abbiamo pubblicato 30 Note Informative sull'attuazione di altrettante politiche regionali: poche pagine (in genere da 8 a 12) per informare i consiglieri dello stato di attuazione e dei risultati delle politiche attuate in Lombardia.
- Il 21% delle leggi regionali (87 leggi) contiene clausole valutative (43) o altre norme di

rendicontazione (46) con un tasso di risposta che negli ultimi 5 anni è passato dal 22% al 46%.

- Abbiamo realizzato 16 missioni valutative (più avanti citerò qualche caso più significativo).
- Abbiamo investito risorse finanziarie passate da iniziali 50.000 a 100.000 euro all'anno.
- Abbiamo fatto un investimento in risorse umane significativo nel panorama nazionale, con un Ufficio dedicato, l'assunzione di 4 analisti di politiche pubbliche, la formazione costante di questo personale.
- Abbiamo partecipato, fin dalla sua nascita, a Progetto CAPIRe che ci ha dato la grande opportunità di fare rete con gli altri Consigli regionali e di avere una costante assistenza scientifica da parte di ASVAPP.
- Abbiamo attivato rapporti costruttivi con tutte le commissioni consiliari e con la maggior parte degli assessorati regionali.
- I componenti del Comitato hanno promosso, nel 2017, una legge sulla valutazione (n. 20/2017) che introduce norme innovative come la programmazione triennale della valutazione, il finanziamento di tirocini per formare giovani analisti di politiche pubbliche, la valutazione sperimentale di nuovi interventi, la consultazione dei cittadini, e così via.

Svolgendo questa intensa attività abbiamo appreso alcune lezioni e maturato alcune riflessioni sulla comunicazione della valutazione e sul suo utilizzo, che pongo alla vostra attenzione.

Prima lezione che abbiamo appreso dall'esperienza: comunicare i risultati di processi valutativi è cosa delicata che richiede rigore e chiarezza in egual misura. Anche quando la valutazione mette in evidenza interventi di successo, valutare e parlare di valutazione suscita sempre e comunque perplessità, attenzione estrema, preoccupazione, ecc. Quindi è

estremamente rilevante che i rapporti di valutazione siano elaborati con estremo rigore metodologico e siano chiari, che si possano leggere agevolmente, senza dover essere esperti di statistica o economia. È senz'altro più vantaggioso evitare le tentazioni esoteriche delle ristrette comunità di esperti e proporre una comunicazione che non chiede all'interlocutore di far fatica, aumentando le sue difese, e cerca di coniugare la brevità con la chiarezza e l'incisività. Con un pizzico di orgoglio posso affermare che i nostri documenti hanno sempre riscosso apprezzamenti sia per i contenuti rigorosi che per il linguaggio chiaro e sintetico. Non sempre ci siamo riusciti al meglio, ma sicuramente le Note Informative hanno segnato un orientamento e un punto di discontinuità rispetto ai tradizionali dossier alti alcuni centimetri.

Seconda lezione: non si comunica solo per iscritto. La nostra tradizione si fonda su ciò che ci hanno insegnato i latini: verba volant, scripta manent. E quindi è giusto che i rapporti siano documenti scritti. Sintetici, come abbiamo detto, ma scritti. Tuttavia non possiamo ignorare che i nostri destinatari, i consiglieri regionali, non hanno molto tempo per leggere e studiare, devono essere necessariamente molto selettivi e quindi non è molto probabile che corposi e impegnativi rapporti valutativi raggiungano le loro priorità. Come facciamo a catturare l'attenzione? Mi è piaciuta molto la pragmatica ricetta che la prof. Karen Bogenschneider dell'Università del Wisconsin ci ha proposto durante un seminario ospitato dal nostro Consiglio l'anno scorso e che illustra molto bene quello che anche noi abbiamo appreso dalla pratica quotidiana. Lei ha detto: se noi tecnici, ricercatori, ecc. vogliamo farci ascoltare dai politici, dobbiamo andare sul loro terreno: cosa i politici sono abituati a fare tutti i giorni? Loro parlano con la gente, quindi privilegiano il canale verbale e la relazione interpersonale. Noi cerchiamo pertanto di presentare sempre i risultati di analisi e valutazioni con incontri diretti fra i ricercatori e i consiglieri regionali, talvolta anche con eventi aperti al pubblico, e abbiamo

potuto constatare che l'interesse è sempre molto elevato.

Terza riflessione: comunicare la valutazione vuol dire anche renderla accessibile a un numero maggiore di persone. Ovvio, direte voi. Ma l'esperienza ci dice che non lo è del tutto. Provo a spiegarmi meglio. Se un'Assemblea legislativa fa valutazione delle politiche pubbliche significa che è un'istituzione che investe risorse pubbliche per produrre conoscenze nuove e nuove consapevolezze su quali interventi funzionano e quali no e come farli funzionare meglio. Perché questo investimento sia il più produttivo possibile **le conoscenze che produce devono essere pubbliche, a disposizione di tutti:** tecnici e politici, ricercatori e amministratori, esperti e singoli cittadini. Ma non ci sono automatismi, occorre la volontà di rendere pubbliche le informazioni. Non basta scrivere sul sito che esiste il Comitato paritetico e che il Consiglio svolge la funzione di controllo e valutazione. Occorre dare **effettiva pubblicità ai documenti**, alle conoscenze. Dal 2004 ogni nostro documento è pubblicato sul sito istituzionale. Il Comitato ha sempre rimarcato la pubblicità dei documenti come uno dei punti di forza del nostro modello e per il 2019 ha in progetto di migliorare ulteriormente l'accessibilità delle pagine del sito dedicate alla valutazione. Dal 2017 poi abbiamo collegato ogni documento di analisi e valutazione alle leggi di riferimento. La banca dati delle leggi, ribattezzata OpenLeggiLombardia, contiene oggi più di 500 documenti di monitoraggio, rendicontazione, valutazione e approfondimento sulle politiche regionali e tutti i documenti sono disponibili in formato aperto.

Quarta lezione appresa dall'esperienza: "i dati non sono dati" (prendo a prestito una frase che ho sentito spesso e a ragione dal prof. Alberto Martini, padre di progetto CAPIRe e maestro dal quale abbiamo imparato molto). I dati che occorrono alla valutazione non ce li regala nessuno. Spesso non sono disponibili, per svariate ragioni. Ma non si può parlare di come comunicare la

valutazione senza affrontare il tema della concreta disponibilità delle informazioni. Occorre una operazione culturale importante per rendere l'azione pubblica sempre più trasparente e conoscibile. Sia per aumentare la comunicazione verso il cittadino, sia per poter fattivamente collaborare con il mondo della ricerca che con quei dati può produrre conoscenza scientifica. È paradossale riuscire ad avere informazioni su redditi e patrimoni di dirigenti pubblici e rappresentanti politici, ma non riuscire a sapere come sono state spese le risorse pubbliche che quegli stessi soggetti hanno contribuito a destinare e gestire; o quante famiglie hanno beneficiato di una determinata agevolazione oppure – e cito un nostro recentissimo caso – non poter sapere di quanto un determinato finanziamento ha permesso di ridurre le liste di attesa per le prestazioni sanitarie! Per queste ragioni la recente legge sulla valutazione (l.r. 20/2017) all'art. 7 (*Accesso ai dati e procedure*) ribadisce gli obblighi dell'esecutivo per garantire la raccolta dei dati utili a valutare le politiche regionali e l'accesso alle informazioni. Speriamo che questa norma dia ulteriore forza ad un processo piuttosto faticoso.

Art. 7

1. *La Giunta regionale garantisce il più efficace accesso alle informazioni sulle politiche regionali al Consiglio regionale e ai soggetti da questo incaricati di effettuare studi e valutazioni.*

2. *La Giunta regionale assicura la raccolta dei dati utili alla valutazione delle politiche regionali, anche attraverso idonei sistemi informativi.*

3. *La Giunta regionale approva e invia al Consiglio regionale le relazioni periodiche previste dalle leggi regionali e i documenti di valutazione previsti dai Programmi operativi regionali.*

Veniamo ora al secondo tema del mio intervento: **come far sì che le conoscenze valutative vengano effettivamente utilizzate.**

Questa è la nota più dolente della nostra esperienza, perché far entrare la valutazione nei processi decisionali è effettivamente molto difficile. Comunque abbiamo avuto alcuni casi positivi che vi cito brevemente.

I caso: servizio idrico - Dal 2011 in Lombardia è in corso un complesso e delicato processo di riorganizzazione del servizio idrico integrato. La clausola valutativa inserita nella legge di

riforma ha innescato un costante monitoraggio da parte dell'Esecutivo e ha prodotto informative annuali al Consiglio dalle quali il Comitato ha rilevato alcuni deficit di implementazione dovuti a ritardi da parte delle Province e a criticità della normativa statale. Un atto di indirizzo alla Giunta, proposto dal Comitato, ha contribuito a mantenere alto il livello di attenzione a questa politica, accelerando il processo in corso per stessa ammissione degli amministratori che ne sono protagonisti a livello provinciale e comunale.

Il caso: reinserimento lavorativo dei detenuti - Una missione valutativa sull'implementazione e i risultati degli interventi per il reinserimento lavorativo dei detenuti ha ispirato i lavori della Commissione speciale carceri e l'elaborazione di un progetto di legge approvato a larghissima maggioranza e diventato la l.r. 25/2017.

III caso: sostegno alle imprese - Nel 2015 una missione valutativa ha stimato l'efficacia di un voucher concesso alle imprese per partecipare alle fiere internazionali. La misura è risultata in grado di far aumentare il fatturato export delle imprese beneficiarie mediamente del 20% (fino al 27% se micro imprese). Da questi risultati della missione sono scaturiti indirizzi alla Giunta regionale approvati a novembre 2016. Con questo atto l'Assemblea ha impegnato la Giunta regionale a proseguire nelle azioni di sostegno alle imprese per partecipare alle fiere internazionali: finanziando adeguatamente gli interventi, ma soprattutto rimodulando le misure regionali secondo le indicazioni scaturite dalla missione valutativa. Nel periodo immediatamente successivo non è stato finanziato nuovamente lo stesso tipo di misura. Tuttavia, abbiamo notato che un nuovo bando del 2018 (il bando Export 4.0) che finanzia la partecipazione delle imprese a fiere all'estero con un voucher simile a quello valutato, prevede criteri esattamente corrispondenti alle indicazioni scaturite dalla missione.

IV caso: esenzione tassa automobilistica – una missione valutativa ha valutato se esentare dalla tassa automobilistica per 3 anni riesce a incentivare l'acquisto di auto meno inquinanti e ha

messo in evidenza che i requisiti troppo stringenti previsti dal bando 2016 hanno influito negativamente sull'adesione alla misura, rendendola del tutto inefficace. In questo caso il bando successivo ha riproposto l'intervento con criteri differenti che corrispondevano esattamente alle indicazioni scaturite dalla valutazione.

Sono solo pochi casi? Forse sì, e qui veniamo alla nostra **quinta riflessione** con un piccolo aneddoto.

Alcuni anni fa un collega della Giunta regionale che per la prima volta si avvicinava al tema della valutazione delle politiche pubbliche, mi ha chiesto: quante leggi sono state modificate a seguito di valutazione? Io ho risposto candidamente: nessuna! E poi ho cercato di spiegargli che la domanda era mal posta. Perché l'obiettivo non è cambiare le leggi (almeno non necessariamente), ma migliorare le politiche, gli interventi, le logiche e le modalità dell'azione pubblica. Occorre tener conto che se, come abbiamo detto, il fine della valutazione è produrre conoscenza e autoapprendimento, la conoscenza spesso non dà frutti immediati, in un rapporto stretto di causa ed effetto, ma serve a migliorare complessivamente e progressivamente l'approccio di tecnici e politici al disegno delle politiche pubbliche. Quel che abbiamo appreso dall'esperienza è che **valutazione significa prima di tutto contaminazione!** (e intendo contaminazione di idee, di metodi, di occhiali con i quali guardare alla realtà).

Quindi, a mio modesto parere, dovremmo fare attenzione a non cadere nel tranello di voler misurare – oggi – la quantità nell'uso della valutazione, magari solo perché siamo preoccupati di dimostrare la legittimità della spesa sostenuta per finanziarla.

Potremmo forse più utilmente riflettere sulle condizioni che facilitano l'utilizzo della valutazione nei processi decisionali. In un suo articolo¹, il prof. Martini sostiene che *“la probabilità che una qualsiasi forma di valutazione sia utilizzata nelle decisioni riguardanti una*

¹ Alberto Martini, Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico?, <https://www.istat.it/it/files/2011/02/Martini.pdf>

determinata politica pubblica dipende in modo inverso dall'intensità del conflitto [valoriale] che circonda quella politica" perché "la profondità del conflitto rende improbabile che l'evidenza empirica generabile dalla valutazione abbia alcun peso sulle decisioni".

La nostra esperienza per certi versi conferma queste osservazioni. Infatti, per esplicita ammissione dei componenti stessi del Comitato, un fattore che ha favorito un buon rapporto fra valutazione e decisione politica e ha contribuito non poco alla crescita in autorevolezza del Comitato è stato che i suoi componenti non hanno mai fatto un uso strumentale della valutazione per alimentare la contrapposizione politica. La valutazione svolta è rimasta nell'ambito della policy e non ha sconfinato nella politics, come direbbero gli anglosassoni. Dal 2010 ad oggi tutte le decisioni del Comitato sono state assunte all'unanimità. Questo ha contribuito a chiarire che si valutano gli interventi e non gli assessori; si usano i fatti verificati per correggere il tiro o confermare interventi che funzionano. Ha contribuito anche ad abbassare le difese nei confronti di una pratica che, ahimé, ci evoca ancora le pagelle scolastiche.

Non solo. Martini afferma anche che, per dare alla valutazione maggiori chance di alimentare le decisioni, è preferibile concentrare le risorse (che spesso non sono molte) sulla valutazione di politiche per le quali non nutriamo "incertezza effettuale", cioè sulla loro reale capacità di raggiungere gli obiettivi, ma abbiamo "incertezza implementativa", cioè dubbi sulle modalità con le quali sono state attuate. Anche in questo caso troviamo conferma nei casi delle missioni valutative che vi ho citato poco fa. Dagli aiuti alle imprese al sostegno ai detenuti, dagli incentivi per le auto meno inquinanti al miglioramento del servizio idrico, non si tratta di politiche di cui qualcuno mette in dubbio l'utilità, quanto piuttosto di interventi per i quali la questione è trovare i modi migliori per massimizzarne l'efficacia, comprendere quindi le condizioni nelle quali funzionano meglio e producono maggiori risultati.

Per tirare un po' le somme da queste riflessioni sparse, mi sembra d'obbligo rimarcare che, in Lombardia come nel resto d'Italia e anche se da quasi vent'anni parliamo di valutazione delle politiche pubbliche, abbiamo ancora bisogno di cambiare la nostra cultura. Quella per cui fatta la legge, risolto il problema! Abbiamo bisogno di abituarci a verificare empiricamente cosa ne è stato degli interventi pubblici e delle risorse investite, interrogandoci su quali cambiamenti concreti questi interventi abbiano prodotto per i cittadini. Abbiamo bisogno di abituarci a confrontare dati e fatti, senza averne paura e prendendo decisioni conseguenti. Abbiamo bisogno di imparare a fare a meno di leggi manifesto, leggi simboliche che all'articolo 1 prevedono di cambiare il mondo e poi magari non hanno la norma finanziaria!

Queste però sono operazioni lunghe e complesse che chiedono tempo. Qualche volta mi ritrovo a ricordare ai miei collaboratori e a me stessa che stiamo lavorando per quelli che verranno dopo di noi. Ci vuole costanza e pazienza, cose che non vanno molto di moda.

L'importante però è non perdere di vista il fine e quindi, ogni tanto, ci piace andare a rileggere quello che una famosa valutatrice americana – Carol Weiss – ha scritto nel 1997

Sia che ci occupiamo di programmi o politiche, riguardo gli ammalati o i poveri, le vittime di abusi, gli alcolisti o gli abbandoni scolastici, noi valutatori abbiamo un'opportunità per aiutare la politica e i programmi della nostra comunità a raggiungere un miglior fine.

Noi abbiamo l'opportunità di aiutare la società a meglio distribuire le sue risorse.

*Noi abbiamo l'occasione di aiutare un vasto pubblico a comprendere la natura dei problemi sociali e trovare il modo giusto di affrontarli. Ben fatta, **la valutazione è un nobile impegno**².*

Grazie per l'attenzione

² Carol Weiss, Evaluation, Prentice Hall, New York, 1997