

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI IN FRANCIA

L'ESPERIENZA DEL CONSIGLIO DI RHÔNE-ALPES

La valutazione delle politiche pubbliche si sta diffondendo in Europa con modalità e procedure che variano da paese a paese. E a volte anche all'interno dello stesso paese, da regione a regione. In questa Nota proponiamo l'esperienza delle *Régions* francesi, soffermandoci in particolare su quella maturata dal Consiglio regionale di *Rhône-Alpes*. Ciò che caratterizza questa esperienza è l'importante ruolo assegnato all'Assemblea elettiva nel processo di valutazione delle politiche regionali.

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).

I CONSEILS REGIONAUX FRANCESI

In Francia il sistema di governo locale è composto dalle *Collectivités Locales* e si sviluppa su tre differenti livelli: *Régions*, *Départements* e *Communes*. Ad ogni livello di governo sono assegnate particolari competenze delegate dallo Stato centrale.

Nell'ultimo decennio, le riforme istituzionali, orientate verso un maggiore decentramento, hanno gradualmente rafforzato il peso delle amministrazioni regionali nel governo del territorio. Attualmente le Regioni possono infatti intervenire in diversi ambiti di *policy*: dallo sviluppo economico

alla formazione professionale, dall'istruzione superiore al turismo, dai trasporti alla cultura.

Il principale organo decisionale dell'amministrazione è il *Conseil Régional*, composto da membri eletti direttamente dai cittadini ogni 6 anni. A differenza delle assemblee regionali italiane non possiede il potere di fare vere e proprie leggi, ma approva comunque deliberazioni che regolano le politiche regionali nei settori di competenza. L'atto più importante sul lato finanziario è l'approvazione del bilancio regionale.

La funzione esecutiva (*Exécutif*) è rappresentata dal *Président du Conseil* nominato dallo stesso *Conseil* al suo interno. Il Presidente è assistito nell'esercizio delle sue funzioni esecutive da un Ufficio di Presidenza composto da altri Consiglieri (*Vice-Présidents*), simili ai nostri Assessori, ai quali sono delegate le singole materie di competenza regionale.

Il Presidente ha funzioni propositive nei confronti del *Conseil* e di istruttoria sulle deliberazioni in approvazione dall'Assemblea. Importanti uomini politici a livello nazionale ed internazionale hanno coperto in passato (o coprono tuttora) la carica di Presidente del Consiglio regionale: ad esempio Valéry Giscard d'Estaing è stato *Président du Conseil d'Auvergne* per circa diciotto anni (dal 1986 al 2004).

Leggendo il tutto in un'ottica comparata con l'Italia, l'organo esecutivo delle Regioni francesi non ha però lo stesso peso decisionale di quello italiano e, rispetto ai nostri Consigli regionali, il *Conseil*, sembra giocare un ruolo istituzionale di minor rilievo.

LA VALUTAZIONE NELLE REGIONI FRANCESI

I primi tentativi di introdurre la valutazione nella pubblica amministrazione francese risalgono agli anni Ottanta, ma il primo sistema di valutazione viene introdotto ufficialmente all'inizio degli anni Novanta e riguarda le politiche di iniziativa ministeriale, promosse sull'intero territorio nazionale. Negli anni successivi, le Direttive europee legate ai Fondi strutturali spingono il Governo francese ad estendere tale sistema di valutazione anche alle politiche regionali.

Per garantire l'adesione degli enti locali all'istanza di valutazione proveniente dal centro, il Governo fa leva sulle **politiche negoziate**, attuate mediante i *Contrats de Plan* (CPER), strumenti di programmazione negoziata tra Stato e Regione, di durata pluriennale.

Una Circolare ministeriale del dicembre 1993 introduce, come clausola dei *Contrats*, la messa in opera di sistemi di valutazione, progettati e gestiti dagli stessi organi di governo regionale e locale. Da questo momento in poi, e per i successivi 10 anni, le Regioni francesi si adeguano gradualmente alle indicazioni provenienti dallo Stato. Una forte accelerazione avviene dopo l'agosto del 2000, quando una seconda Circolare rende obbligatoria l'adozione di sistemi di valutazione delle politiche derivanti dai *Contrats de Plan*: essa prevede l'uso di incentivi finanziari per promuovere lo svolgimento di attività di valutazione e tenta di fornire un inquadramento procedurale e metodologico comune tra le Regioni.

L'introduzione della valutazione attraverso i *Contrats de Plan* ha favorito dunque la diffusione di pratiche valutative e alcune Regioni hanno esteso l'applicazione di tali pratiche anche alle politiche di esclusiva competenza regionale. Con diverse forme e intensità la valutazione si è fortemente legittimata nelle singole realtà regionali, superando i dettami e gli obblighi statali. Alcune amministrazioni si sono dotate anche di uffici e servizi interamente dedicati alla valutazione delle politiche e hanno adottato procedure e meccanismi del tutto originali.

Pays de Loire, Bretagne, Rhône-Alpes e Nord-Pas-De-Calais sono tra le regioni che hanno maturato le esperienze più innovative, anche grazie alla costituzione di strutture di valutazione *ad hoc*, a servizio dei *Conseils*.

I PRINCIPI FONDANTI DELLA VALUTAZIONE LEGATA AI *CONTRACTS DE PLAN*

Nell'esperienza dei *Contrats de Plan* gli organi che vengono appositamente preposti alla funzione valutativa sono due: il **Comitato di Valutazione** e il **Comitato scientifico**. Una quota delle risorse statali stanziata a favore dello sviluppo regionale è destinata a coprire i costi della valutazione.

Lo svolgimento della valutazione è fondato sul rispetto di quattro principi.

1. Partecipazione. Nel Comitato di Valutazione, organo che solitamente decide i temi della valutazione, deve essere ugualmente rappresentata la componente politica, quella amministrativa e quella scientifica. A questo scopo siedono nel Comitato alcuni eletti nel *Conseil Régional* insieme a rappresentanti del Governo centrale; alcuni componenti del Consiglio economico e sociale della Regione; esperti della comunità scientifica regionale; funzionari dell'amministrazione regionale. Inoltre la partecipazione ai lavori del Comitato è talvolta allargata ai rappresentanti degli enti locali che a diverso titolo sono coinvolti nell'attuazione della politica sottoposta a valutazione. Il Comitato si configura dunque come un'ampia sede decisionale, nella quale convergono i principali *stakeholders* regionali.

2. Indipendenza. La regola impone che coloro che svolgono materialmente lo studio di valutazione siano soggetti esterni all'apparato pubblico. Viene dunque istituito un Comitato Scientifico (diverso per ogni studio di valutazione) che sceglie i valutatori esterni e ne segue i lavori. Questo Comitato è composto dai funzionari del settore coinvolto, dagli esperti regionali – interni e/o consulenti a contratto – e da un coordinatore proveniente generalmente dal mondo della ricerca o della consulenza. Tale Comitato da un lato deve assicurare un certo rigore metodologico nella realizzazione dello studio; dall'altro deve garantire che lo studio risponda alle precise domande provenienti dal livello politico.

3. Trasparenza. Nel caso delle politiche negoziate vi è l'obbligo per le amministrazioni regionali di pubblicare il documento (*Cahier de charge*) con il quale si conferisce l'incarico ai valutatori esterni e successivamente di divulgare i rapporti di valutazione prodotti. Tali documenti devono essere

periodicamente inviati agli organismi nazionali responsabili della loro pubblicazione e messa in rete.

4. Apprendimento. Si tratta del principio più difficile da perseguire. Lo scopo della valutazione consiste infatti nel produrre una ricaduta a livello decisionale. A questo fine deve essere avviato un processo di apprendimento dei risultati della valutazione da parte dell'amministrazione; l'intento è di giungere alla "rimodulazione" delle politiche che si sono rivelate in qualche misura carenti. Le singole Regioni hanno adottato strategie diverse per alimentare questo processo di apprendimento.

IL CASO DELLA REGIONE RHÔNE-ALPES

Nella regione di Rhône-Alpes, la valutazione ha assunto un notevole peso istituzionale e il sistema adottato presenta due particolarità che lo rendono unico nel panorama delle esperienze francesi:

- il sistema di valutazione risale al 1992 e per anni Rhône-Alpes è stata la sola regione a valutare sia le politiche negoziate con lo Stato che quelle di competenza regionale, sviluppando una notevole esperienza di lavoro;
- il soggetto che approva i temi della valutazione e i suoi risultati è il *Conseil Régional* in seduta plenaria; a tale organo decisionale viene assegnata una posizione di assoluto rilievo.

Lo svolgimento della valutazione su una politica regionale (per i *Contrats de Plan* la procedura è però diversa) prevede nove differenti momenti:

a) Proposta: la richiesta di realizzare una valutazione può provenire da membri dell'Assemblea

elettiva o da dirigenti della Regione.

b) Programmazione: l'organo esecutivo della Regione (Presidente e VicePresidenti), in collaborazione con i dirigenti, operano una prima selezione delle politiche da valutare e sottopone la selezione al *Conseil Régional* che la approva, eventualmente chiedendo modifiche o aggiunte.

c) Redazione del mandato: il Comitato di Valutazione redige un primo documento nel quale sono definite in dettaglio le domande che guideranno la missione valutativa.

d) Validazione del mandato: il *Conseil Régional* in seduta plenaria discute ed approva le domande contenute nel documento elaborato dal Comitato.

e) Costituzione del Comitato Scientifico: per ogni valutazione viene istituito un Comitato Scientifico, i cui membri sono scelti dal *Conseil Régional*.

f) Realizzazione del lavoro: il Comitato scientifico, mediante bando, sceglie l'ente esterno che svolgerà la valutazione e ne segue le attività. Svolto il lavoro sul campo, l'ente elabora il rapporto finale e le sue raccomandazioni di *policy*.

g) Presentazione del rapporto e dibattito in Assemblea: il Comitato scientifico e il Comitato di Valutazione analizzano il rapporto e le raccomandazioni elaborate dall'ente, fanno i loro commenti e sottopongono tutta la documentazione al *Conseil Régional*. Il Comitato Scientifico e il soggetto incaricato della valutazione presentano lo studio all'Assemblea. Successivamente ciascun gruppo politico prende la parola e si apre il dibattito.

h) Divulgazione dei risultati: i dibattiti in *Conseil*

Fig. 1 Il sistema di valutazione in Rhône-Alpes



sono pubblici; il rapporto e le raccomandazioni finali sono a disposizione di eventuali richiedenti e possono essere diffusi dai mezzi di stampa.

i) Ricaduta decisionale: l'organo esecutivo può proporre al *Conseil Régional* delle misure di intervento in linea con le indicazioni offerte dalla valutazione e dal successivo dibattito. L'Assemblea decide se approvare o meno le misure proposte.

Nella Figura 1 viene illustrato l'intero processo valutativo con una stima dei tempi necessari per lo svolgimento di ogni fase. Il maggior impegno in termini di tempo (e di risorse) è naturalmente la discesa sul campo operata dalla società di consulenza, o istituto di ricerca, che realizza la valutazione (dai 6 ai 12 mesi), ma molto tempo viene anche impiegato nella fase precedente, relativa alla definizione del mandato valutativo (dai 4 agli 8 mesi).

Come viene evidenziato nella Tabella 1, che riporta i tempi effettivi di alcune valutazioni condotte in Rhône-Alpes dal 1998 al 2003, la durata complessiva di una valutazione può andare da un minimo di poco più di un anno ad un massimo di circa due anni e mezzo.

Tab. 1 Esempi di valutazione condotti in Rhône-Alpes

Tema della valutazione	Durata della valutazione
Trasporti ferroviari	27 mesi
Parchi naturali	14 mesi
Giovani disoccupati	15 mesi
Formazione professionale	18 mesi
Aiuti alle imprese	17 mesi

Come si evince dalla descrizione fatta sopra, l'Assemblea regionale interviene in alcuni momenti decisivi del processo di valutazione: dalla proposta delle politiche da sottoporre a valutazione fino alla discussione e all'approvazione degli eventuali correttivi da apportare alle politiche valutate.

La valutazione trae legittimazione e significato da questo forte intreccio con la vita consiliare; nello stesso tempo l'essere il promotore e primo destinatario di studi valutativi conferisce (o dovrebbe conferire) al Consiglio una maggiore autorevolezza all'interno del sistema di governo regionale.

ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE

L'esperienza del Consiglio regionale di Rhône-Alpes si presta ad alcune riflessioni critiche. In primo luogo, in ordine ai tempi del processo che conduce alla valutazione. Se infatti dedicare un anno alla realizzazione dello studio appare ragionevole (e nei casi più complessi potrebbe non essere sufficiente), utilizzare otto mesi per decidere il mandato di valutazione sembra un tempo eccessivo. Come sostengono gli stessi funzionari, responsabili della struttura regionale di valutazione, la presenza di tali rallentamenti è dovuta essenzialmente alla rigidità dei regolamenti che normano i processi deliberativi del Consiglio regionale in seduta plenaria. Secondo tale opinione andrebbero riviste le modalità decisionali interne all'Assemblea, optando magari per la costituzione di una commissione permanente, in rappresentanza dei gruppi consiliari, in cui venga garantito il principio della concertazione, ma con un numero minore di partecipanti e un maggiore dinamismo decisionale.

Inoltre, affinché il coinvolgimento del Consiglio non corrisponda soltanto ad una serie di passaggi formali (un rischio presente anche nelle esperienze più mature), è necessario che i membri dell'assemblea siano informati sui contenuti della valutazione e sull'evolversi dello studio; possano interpellare direttamente i membri del Comitato scientifico e gli stessi valutatori; abbiano modo di interloquire con i rappresentanti degli enti locali e con i soggetti attuatori sugli esiti della valutazione. E, più in generale, siano pienamente consapevoli di quali risultati cognitivi è ragionevole attendersi dalla valutazione e attraverso quali strumenti tali risultati possono essere raggiunti.

Sono questi i fronti sui quali la regione Rhône-Alpes sta attualmente lavorando.

La presente Nota è stata elaborata sulla base delle informazioni contenute nel lavoro di Muriel Gigli, *"Il sistema di valutazione francese. I dispositivi regionali e il caso di Rhône-Alpes"*, mimeo, 2004. Per un'approfondimento si consiglia *"La valutazione dei Contracts de Plan in Francia"*, della stessa autrice, su Strategia e negoziato. Studio di valutazione sull'intesa istituzionale di programma Stato - Regione Piemonte, a cura di Stefano Piperno, IRES-Piemonte, (in via di pubblicazione).

Per ulteriori informazioni: www.capiire.org