www.adapt.it, 17 gennaio 2012

La valutazione delle politiche pubbliche: tra precetto normativo, cultura e pratica mancata

di Roberto De Vincenzi

Le vicende della valutazione delle politiche pubbliche in Italia sono piuttosto recenti. Benché prima del 1999 fossero state realizzate alcune limitate ma interessanti esperienze di valutazione delle politiche industriali e delle politiche del lavoro, sarà solo con lo stimolo regolamentare della Commissione europea connesso all'utilizzo dei fondi strutturali[1] che il legislatore italiano affronterà organicamente il tema della valutazione degli investimenti pubblici. Con la l. n. 144 del 17 maggio 1999, *Misure in materia di investimenti*, infatti, viene delineata per la prima volta l'architettura tecnico-strumentale e organizzativa per impiantare nel nostro Paese un sistema nazionale di monitoraggio e di valutazione dell'azione pubblica[2].

L'art. 1 della l. n. 144/1999 individua nel Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) l'istituzione titolare e responsabile – con il supporto della Ragioneria generale dello Stato – della costruzione e gestione del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (Mip) finalizzato alla produzione di informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei. Lo stesso art. 1 prevede poi la costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici, le quali, attraverso la successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (10 settembre 1999), andavano ad assumere la denominazione di *Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* da costituire all'interno di ciascuna amministrazione pubblica.

L'indicazione della priorità per una definizione di percorsi conoscitivi e valutativi dei programmi comunitari (regionalizzati) ha determinato la costituzione di tali *Nuclei* in ciascuna delle ventidue amministrazioni regionali e provinciali (per la precisione, venti regioni e due province autonome) titolari di fondi strutturali. A livello centrale, presso quello che in seguito verrà denominato Dipartimento per le politiche di sviluppo (presso il Ministero dell'economia), venne istituita l'*Unità di valutazione*, con compiti di coordinamento tecnico-scientifico. Sempre a livello centrale, la Ragioneria generale dello Stato è stata coinvolta per la costruzione di un sistema informativo di monitoraggio nazionale inizialmente dedicato ai fondi strutturali (sistema Monit) e da estendere progressivamente a tutti gli altri progetti a finanziamento pubblico[3].

---

[1] Le valutazioni intermedie, finali ed *ex post*, nonché le valutazioni tematiche, forniscono le informazioni e le analisi di realizzazione, efficacia e impatto degli obiettivi generali e specifici in cui si articolano i Quadri comunitari di sostegno e i Programmi operativi. Cfr. artt. 40, 42 e 43 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

[2] È necessario ricordare come la raccolta sistematica e aggiornata di informazioni codificate sull'attuazione di una politica o un programma (monitoraggio) rappresenti la condizione indispensabile per realizzare la valutazione – di efficienza e di efficacia – della stessa politica o programma.

[3] Cipe, deliberazione 21 dicembre 2000, n. 144, *Codice unico degli investimenti pubblici e architettura del relativo sistema di monitoraggio - Fase di avvio*, in *GU*, 17 marzo 2001, n. 64, serie generale.

L'implementazione della l. n. 144/1999 ha vissuto una prima fase di definizione del più complessivo assetto organizzativo e tecnico, caratterizzata da alcune strozzature e criticità[4] che, viste in termini positivi, hanno fornito comunque indicazioni utili, contribuendo ad una maggiore consapevolezza circa la policentricità dei luoghi di produzione delle informazioni e, di conseguenza, ad una migliore definizione di protocolli di colloquio e standard informativi minimi indispensabili.
Sul piano della pratica emerge un quadro di esperienze di valutazione dei programmi molto articolato, ricco sul piano dei differenti approcci e metodi utilizzati, ma fatalmente poco utilizzato dai decisori politici e dal management pubblico, i quali, al contrario, tendono a valorizzare l'investimento pubblico sollecitando un implicito giudizio positivo concentrato sul solo ammontare finanziario stanziato, evitando di sollevare la domanda valutativa e trascurando l'interesse di conoscere l'effettiva utilità dell'investimento.
Non si tratta naturalmente di una situazione statica e uniforme. A livello comunitario, la successiva programmazione dei fondi strutturali – quella in corso, relativa al periodo 2007-2013 – non ha mutato il quadro sostanziale delineato nel 1999 ed anche su piano nazionale la legislazione di settore ha spesso considerato il monitoraggio e la valutazione parte integrante del dettato normativo. È il caso del d.lgs. n. 276/2003 di *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*, che dedica l'art. 17 al *Monitoraggio statistico e alla valutazione delle politiche del lavoro*[5]. Anche sul piano della costruzione operativa delle precondizioni necessarie alla valutazione, la messa a regime di sistemi di raccolta di informazioni codificate e standardizzate (spesso efficacemente supportata da adeguati sistemi informatizzati di monitoraggio *just in time* e aperti in modo controllato ai soggetti attuatori dei progetti)[6] testimonia, sempre sul piano delle ricadute dei precetti regolamentari e normativi, la crescita inequivocabile (anche se non omogenea) di una cultura del monitoraggio e della valutazione.
In tale contesto, a distanza di un decennio dal primo intervento legislativo nazionale, la legge nazionale di contabilità e finanza pubblica per l'anno 2010 (l. n. 196 del 31 dicembre 2009) dedica l'art. 39 all'analisi e valutazione della spesa. Attraverso tale articolo, senza oneri aggiuntivi, s'intende rilanciare il ruolo dei *Nuclei* – denominati ora *di analisi e valutazione della spesa*. Inoltre, come previsto dalla stessa legge finanziaria, il Governo è stato delegato a legiferare in tema di potenziamento dell'attività di analisi e valutazione e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile[7].
Si arriva così al d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, grazie al quale, a parte l'esplicitazione dei principi generali e delle definizioni più importanti (Titolo I), si entra nell'ambito specifico dell'analisi e valutazione della spesa, cui è dedicato l'intero Titolo V. I primi due articoli che compongono la

---

[4] Conseguenze invitabili di tali criticità sono stati ritardi e inefficienze, causati dalla difficoltà di trovare soluzioni tecniche per la trasmissione dei dati dalla periferia (Regione o Provincia autonoma) al centro (Ragioneria), oppure dalle difficoltà, per le amministrazioni tecnicamente poco strutturate, di costruire il proprio sistema informativo e gestionale in linea con quelli già in uso nelle amministrazioni regionali più evolute, che avevano impostato, ben prima del 1999, procedure compatibili con le necessità del monitoraggio e della successiva valutazione.
[5] In particolare, il comma 4 dell'art. 17 del d.lgs. n. 276/2003, incarica una specifica commissione tecnica per la definizione degli «indicatori di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale dei diversi interventi previsti» dall'articolato di legge. Ciò testimonia la consapevolezza del legislatore circa la necessità di una costruzione del sistema valutativo su fondamenta solide e significative (quali le informazioni e gli indicatori di monitoraggio), in un quadro di coerenza e continuità con le indicazioni provenienti dall'ambito comunitario europeo.
[6] Si può qui fare riferimento, a titolo esemplificativo, ai sistemi di raccolta delle informazioni finanziarie e fisiche (anagrafiche progetti e soggetti coinvolti) concernenti i *programmi regionali cofinanziati dal Fondo sociale europeo*. La maggior parte delle regioni italiane gestisce la programmazione attraverso sistemi informatizzati, utilizzabili anche sul piano statistico. In alcuni casi, le caratteristiche di tali sistemi mostrano elementi di innovatività validi a livello europeo.
[7] Per questo secondo aspetto si veda l'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, *Riordino e potenziamento dei meccanismi e degli strumenti per il monitoraggio e la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni pubbliche*, che guarda più specificamente gli aspetti di controllo interno alle amministrazioni pubbliche, affrontati anche dall'art. 49 della l. n. 196/2009 con l'introduzione degli organismi interni di valutazione.

sezione dedicata al tema della valutazione (artt. 25 e 26) sviluppano un quadro concettuale e organizzativo strutturato e coerente (con la conferma del ruolo svolto dalla Ragioneria generale dello Stato e dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa) entro il quale le amministrazioni centrali sono chiamate a intervenire[8]; mentre l'art. 27 interviene sull'accessibilità delle informazioni standardizzate attraverso la valorizzazione e condivisione delle banche dati esistenti, indispensabili per le attività di analisi e valutazione della spesa. In ultimo, l'art. 28 prevede la graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche.

Nonostante gli interventi normativi e la diffusione di sistemi di monitoraggio, l'Italia, specie se messa a confronto con gli altri contesti nazionali, mostra tutt'oggi elementi di criticità e ritardi evidenti sul piano della cultura e delle pratica di valutazione delle politiche pubbliche. A tale proposito e sulla scia delle considerazioni precedenti è necessario affermare, che, se è vero che dal 1999 sono state realizzate una pluralità di esperienze di valutazione di politiche o programmi, è altrettanto vero che tali esperienze quasi mai hanno riguardato quella parte di teoria valutativa (metodologia) e pratica di analisi che si occupa specificamente di efficacia e di impatto[9].

In secondo luogo, senza la realizzazione e valorizzazione (e quindi pubblicizzazione) di valutazioni rigorose e consistenti, la domanda sociale sull'effettiva utilità di un programma o di una politica stenta ad emergere e ciò frena (se non, addirittura, azzera) le potenzialità che il "volano normativo" rappresenta in termini di innovazione culturale.

Ulteriore elemento sul quale sarebbe necessario fare leva è il miglioramento della collaborazione interistituzionale. Non a caso un intero articolo del d.lgs. n. 123/2011 insiste sulla condivisione delle banche dati (art. 27). Oggi, infatti, viviamo la paradossale situazione di avere un potenziale informativo vasto, specie su alcuni ambiti d'intervento dell'azione pubblica, ma assolutamente non accessibile agli studiosi del mondo accademico e non, cioè proprio a coloro che hanno le competenze metodologiche e scientifiche adatte per produrre analisi rigorose. L'esempio più evidente è dato dalle politiche del lavoro e della formazione professionale: se si avesse la possibilità di mettere in relazione i micro-dati (i dati individuali) prodotti a livello locale dai sistemi informativi regionali con quelli registrati nelle banche dati amministrative centrali (Inps e Comunicazioni obbligatorie), le analisi valutative potrebbero fornire indicazioni preziose per migliorare la definizione delle politiche e dei programmi futuri[10]. E questo è esattamente ciò che avviene, oramai a regime, nella maggior parte dei paesi europei, ma non in Italia.

Eppure anche nel nostro Paese, sul terreno della crescita di attenzione e sensibilità verso la valutazione di efficacia e di impatto, si registra una rinnovata vitalità di iniziative. Si fa qui riferimento innanzi tutto al forte accento posto sull'analisi di tipo *controfattuale* (ossia l'approccio più rigoroso per misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti attraverso l'investimento oggetto di valutazione) posto da Fabrizio Barca, attuale Ministro per la coesione territoriale, nel Rapporto sul futuro delle politiche di coesione in Europa[11]. Ci si riferisce, in ultimo,

---

[8] Sull'art. 25 e 26 del d.lgs. n. 123/2011 il Ministero dell'economia e finanze ha già fornito prime indicazioni operative attraverso la circ. 7 settembre 2011, n. 25.

[9] Le esperienze valutative realizzate in Italia hanno (non a caso) privilegiato: le analisi del processo d'implementazione; la valutazione partecipata (*focus* con gli attori sociali volti a verificare la "teoria del programma"); oppure la misurazione di indicatori di efficienza realizzativa o di avanzamento procedurale. Nelle pratiche più avanzate e complesse si è giunti alla misurazione della cosiddetta "efficacia lorda" che non consente alcuna verifica di cosa sarebbe successo in assenza di intervento o mediante realizzazione di interventi alternativi; verifica possibile solo attraverso rigorose analisi controfattuali.

[10] Si pensi, a titolo esemplificativo, al valore conoscitivo della ricostruzione delle traiettorie seguite dagli apprendisti alla scadenza del periodo di apprendistato in termini di tipologia di assunzione, livello d'inquadramento, retribuzione, ecc., oppure al destino dei cosiddetti "trattati in deroga" dalle politiche passive-attive di contrasto alla crisi occupazionale. Ma sono solo due esempi e di sicuro l'elenco potrebbe essere assai più ampio.

[11] Cfr. F. Barca, *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*, Rapporto indipendente predisposto su richiesta del Commissario europeo alla politica regionale (D. Hübner), aprile 2009, in cui l'analisi controfattuale, in altre parole l'analisi capace di misurare il contributo di una politica o di un programma al raggiungimento dell'obiettivo prefissato al netto di tutte le altre variabili esterne, è citata ben diciotto volte. Il rapporto è reperibile su: *http://www.dps.tesoro.it/documentazione/*.

alle iniziative organizzate negli ultimi mesi dal Consiglio italiano per le scienze sociali, finalizzate - grazie al lavoro di sintesi analitica proposto da Ugo Trivellato e Alberto Martini[12] - a stimolare la crescita qualitativa del dibattito e delle esperienze di valutazione di efficacia necessarie, in termini di miglior utilizzo delle risorse pubbliche, per il prossimo futuro.

Roberto De Vincenzi
Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
Adapt-CQIA

[12] In quest'ambito è stato organizzato un ciclo di seminari di presentazione del recente lavoro: A. Martini, U. Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare le politiche pubbliche*, collana CSS, Marsilio, Venezia, 2011, quale occasione di stimolo e confronto sul tema. Cfr. *http://www.consiglioscienzesociali.org/reparti/14/valutazione-di-politiche-pubbliche/.*