

Scuola di formazione specialistica Rossi-Doria
VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE:
CONCETTI, METODI, APPLICAZIONI
Tavola rotonda conclusiva



Ragioneria
Generale
dello Stato

La valutazione delle politiche pubbliche in Italia: lo stato dell'arte e i passi necessari da compiere

Federica Bertamino
Servizio Studi Dipartimentale -RGS

Roma, 05/07/2024



Agenda

- Le caratteristiche della valutazione delle politiche pubbliche in Italia
- I passi necessari da compiere per rafforzare il sistema della valutazione
- Primi interventi adottati a livello nazionale

Le attività di studio ed analisi RGS-SeSD sulla valutazione delle politiche pubbliche – I progetti e il Rapporto finale (1/3)

A partire dal 2020, la RGS ha sviluppato un percorso di studio volto a favorire l' **utilizzo della valutazione a supporto della programmazione e delle decisioni di bilancio**, attraverso due progetti distinti:

- “**La valutazione delle politiche pubbliche e la spending review**”, che ha raccolto e approfondito le evidenze di alcuni Paesi considerati maggiormente avanzati sul tema della valutazione delle politiche pubbliche (Irlanda, Paesi Bassi e Canada).
- “**Policy evaluation to improve the efficiency of public spending**” che ha avuto l' obiettivo di **analizzare le caratteristiche delle attività di valutazione delle politiche pubbliche in Italia**, anche al fine di individuare possibili linee di intervento.

Recenti visite di studio: Estonia, Spagna, Irlanda, Paesi Bassi

Le evidenze emerse sono state elaborate e sistematizzate nel **Rapporto RGS**, pubblicato al seguente link:

[Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell Economia e delle Finanze - Valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa. Il percorso di studio e approfondimento della RGS \(mef.gov.it\)](#)

Le attività di studio ed analisi RGS-SeSD sulla valutazione delle politiche pubbliche – Il metodo (2/3)

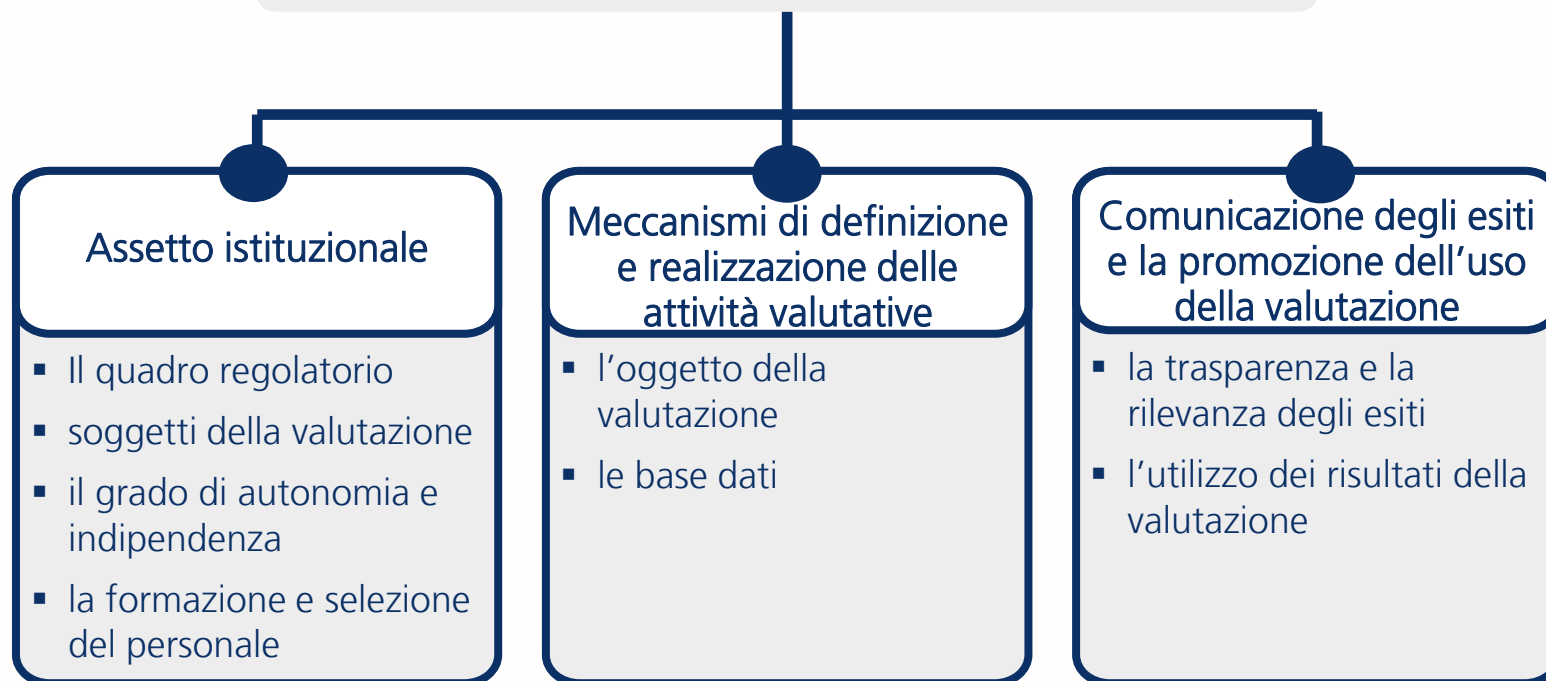
- Definire in modo strutturato **le diverse dimensioni di analisi che qualificano un sistema di valutazione** delle politiche pubbliche e di revisione della spesa
- Approfondire **le esperienze di paesi più avanzati** sotto il profilo dell'implementazione della valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa
- Comprimerne i **punti di forza e le ragioni del successo** (ed eventuali limiti) in relazione alle predette dimensioni di analisi
- Un'analisi approfondita del sistema di valutazione e revisione della spesa del **nostro Paese**, evidenziandone gli aspetti che necessitano di revisione e/o potenziamento (*gap analysis*)
- Proporre eventuali **soluzioni di intervento** per raggiungere i livelli di efficienza ed efficacia riscontrati nelle migliori pratiche, in relazione alle diverse dimensioni di analisi (*action plan*)

Le attività di studio ed analisi RGS-SeSD sulla valutazione delle politiche pubbliche – Alcune considerazioni (3/3)

- Non esistono sistemi/modelli di valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa «ottimali» in senso «assoluto»
- Diversi modelli/soluzioni possono assicurare buoni risultati in termini di efficienza ed efficacia della valutazione così come **uno stesso modello/soluzione può non dare gli stessi risultati in contesti normativo-istituzionali diversi**
- Pertanto, non si può pensare di replicare in modo «meccanico» i sistemi/modelli di altri paesi, quantunque rappresentino esperienze «virtuose»
- Le esperienze di altri paesi devono aiutare **ad individuare soluzioni**, declinate rispetto alle diverse dimensioni di analisi, **che si adattino il più possibile al contesto normativo-istituzionale del Paese e...**
- ..consentano di implementare un sistema di valutazione e revisione della spesa **in grado di assicurare gli stessi obiettivi in termini di efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse pubbliche riscontrato nelle migliori pratiche**

Le dimensioni di analisi rilevanti per un sistema di valutazione delle politiche pubbliche

La RGS ha proposto un contributo di studio e di riflessione teorica: il **quadro concettuale** per l'identificazione degli **aspetti qualificanti** di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche.



Le dimensioni di analisi rilevanti per un sistema di valutazione delle politiche pubbliche

Il quadro concettuale è stato utilizzato come guida metodologica:

- per l'analisi dei sistemi di valutazione di alcuni Paesi particolarmente avanzati in tema di valutazione delle politiche pubbliche (**Irlanda, Paesi Bassi, Canada**);
- nelle diverse fasi attuative del secondo dei due progetti citati (DG Reform-OCSE), consentendo una **ricostruzione sistematica delle principali caratteristiche della valutazione delle politiche pubbliche in Italia.**

La valutazione delle politiche pubbliche in Italia

L'analisi sul caso italiano si basa sugli elementi informativi acquisiti nell'ambito del progetto "*Policy evaluation to improve the efficiency of public spending*", tramite:

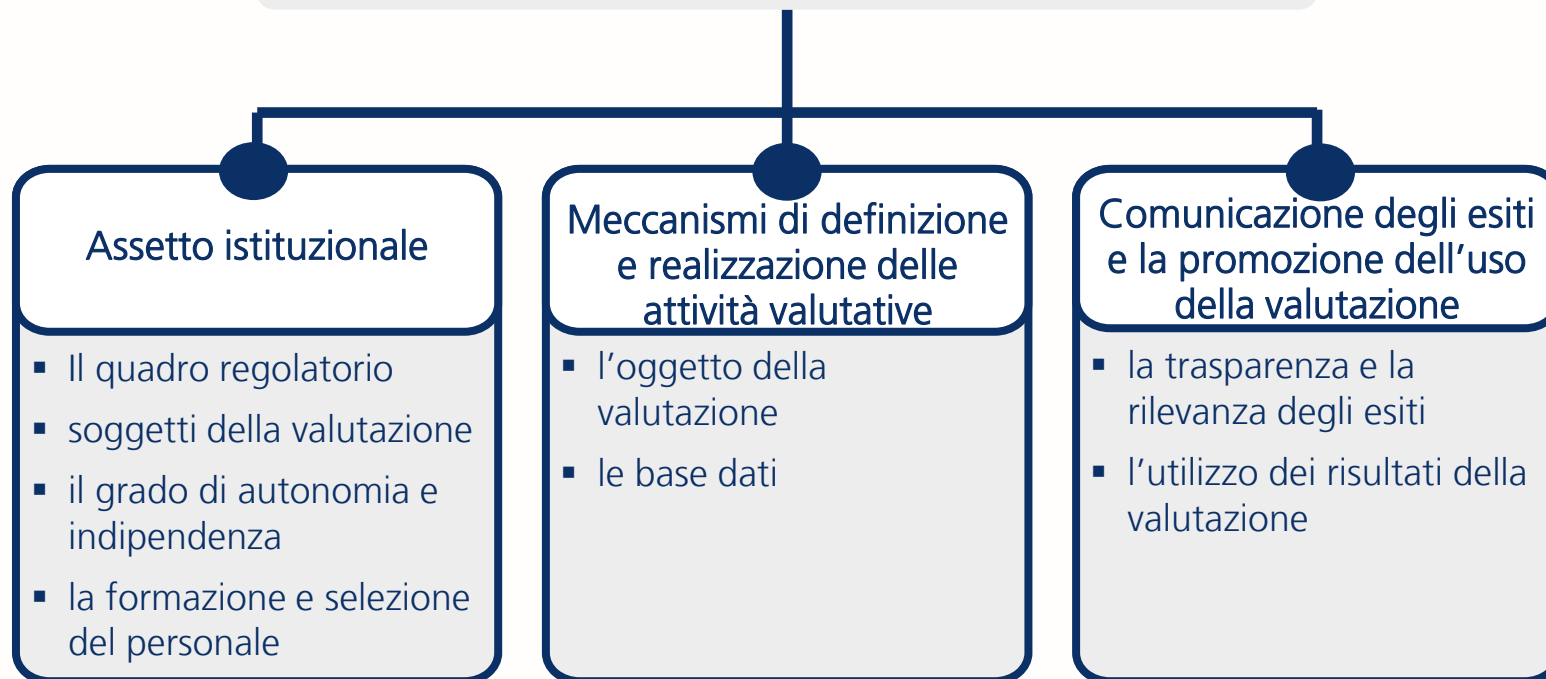
- i **questionari e le interviste** effettuate dal *team* OCSE a tutte le **amministrazioni centrali e alle strutture della Presidenza del Consiglio**;
- le successive interviste ad altri soggetti istituzionali, a **vario titolo interessati** alla valutazione delle politiche in Italia: **Banca d'Italia, Istat, Corte dei Conti, agenzie ed enti di ricerca, rappresentanti del mondo accademico**).

L'**obiettivo** era comprendere più a fondo le caratteristiche del sistema italiano e identificare i **punti di debolezza che necessitano di essere superati** o rafforzati e gli **eventuali punti di forza da valorizzare**.

Di seguito le **caratteristiche del sistema di valutazione** italiano e le possibili **linee di intervento** emerse dalle analisi condotte, organizzate secondo i **tre profili di analisi** precedentemente descritti.

Le dimensioni di analisi rilevanti per un sistema di valutazione delle politiche pubbliche

La RGS ha proposto un contributo di studio e di riflessione teorica: il **quadro concettuale** per l'identificazione degli **aspetti qualificanti** di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche.



Assetto Istituzionale (1/5)

Quadro regolatorio

Contesto italiano L'insieme di norme, disposizioni e procedure che governano le attività di valutazione in Italia **non fornisce un quadro regolatorio completo e coerente**, che definisca il **mandato e l'organizzazione** delle attività valutative, **le responsabilità** dei singoli attori del sistema della valutazione.

La normativa sulla valutazione è definita in modo separato da quella sulla **revisione della spesa**. Tale distinzione, che si riflette sulla fase applicativa, costituisce un **punto di debolezza del sistema**. L'utilizzo della valutazione è definito per legge (L 196/2009) a livello generale, **ma non sono disponibili linee guida né prassi consolidate**.

La Riforma abilitante 1.13 del PNRR, collocandosi trasversalmente fra la normativa sulla revisione della spesa e quella sulla valutazione, offre **una chiara opportunità per il superamento di tale dualismo**.

Linee di intervento Necessità di predisporre delle **apposite linee guida metodologiche**, rivolte ai ministeri, finalizzate a **chiarire obiettivi, responsabilità e ruoli dei soggetti coinvolti nelle attività di valutazione e volte ad assicurare adeguate risorse per la realizzazione delle attività di valutazione**. rafforzare le attività di valutazione e lo sviluppo di proposte di revisione della spesa basate sull'evidenza.

Le linee guida, che dovrebbero prevedere orientamenti specifici **sulle modalità di presentazione delle proposte di bilancio supportate da evidenza**, devono contribuire a rendere sistematiche le attività di valutazione a supporto delle proposte di bilancio e dei processi di revisione della spesa, **incrementandone il livello qualitativo**.

Quadro regolatorio

Legislazione sulla valutazione

L 144/1999: costituzione dei nuclei di valutazione degli investimenti pubblici.

➤ Non presenti in tutti i ministeri.

DLgs 228/2011: valutazione ex-ante and ex-post dei lavori pubblici + linee guida da parte dei ministeri per la valutazione degli investimenti negli ambiti di competenza.

➤ Linee guida sviluppate solo da alcuni ministeri (MIMS, Min. Salute).

L 246/2005 e successive modifiche: framework normativo per AIR e VIR.

➤ Il numero delle VIR è limitato.

Legislazione sulla revisione della spesa

- Articolo 22-bis L 196/2009: obiettivi di spesa per ogni ministero e appositi accordi di monitoraggio con il MEF.

➤ Tuttavia, le proposte dei ministeri non sono supportate dalla valutazione.

- Articolo 39 L 196/2009: il MEF ha il mandato per la valutazione della spesa e collabora con i ministeri attraverso i nuclei di analisi e valutazione della spesa.

➤ Tuttavia, i nuclei non sono più attivi.

Riforma 1.13 del PNRR: rafforzamento del legame con la valutazione tramite decisioni di bilancio basate sull'evidenza e del ruolo del MEF nella valutazione ex-ante delle proposte, nel monitoraggio dell'attuazione e nella valutazione ex post dei risultati.

Ambito soggettivo (1/2)

Contesto italiano

Nelle amministrazioni **non è presente**, di regola, **una struttura interna di coordinamento, responsabile della valutazione** delle politiche pubbliche e della revisione della spesa nelle materie di competenza.

Inoltre, sono pochi i casi in cui le valutazioni vengono realizzate **da strutture interne**. Alcune amministrazioni centrali dispongono di **Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici**, ai sensi della L. 144/1999 che, tuttavia, svolgono principalmente attività di monitoraggio e di gestione tecnica delle valutazioni.

Generalmente, le amministrazioni si avvalgono di strutture interne quali, ad esempio, **agenzie e centri di ricerca in house** (MLPS, Istruzione, Pol. Agricole), che svolgono attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche in determinati ambiti di competenza, sulla base di specifiche convenzioni o contratti di servizio.

Linee di intervento

Il MEF dovrebbe svolgere una *challenging function*: promuovere il rafforzamento del sistema della valutazione nelle amministrazioni, **fornendo orientamenti perché ciascuna di esse organizzi al proprio interno strutture dotate di adeguate competenze** per lo svolgimento di attività di valutazione (realizzate internamente o esternamente). Il MEF dovrebbe assicurare un'alta **qualità delle informazioni non finanziarie** nelle proposte di bilancio richiedendo ai ministeri analisi di coerenza delle spese con le priorità di governo e valutazioni di efficienza ed efficacia delle stesse.

Necessità di una **sostanziale revisione del sistema di governance dei processi di valutazione e di revisione della spesa**.

Il MEF dovrebbe: i) definire **LG metodologiche**; ii) creare **sinergie con le unità di valutazione esistenti** nei ministeri per realizzare massa critica in termini di competenze

L'organizzazione e la realizzazione delle valutazioni, che devono produrre evidenze utili per la revisione della spesa, dovrebbe ricadere nella **responsabilità dei ministeri**.

Contesto Italiano Le agenzie e le istituzioni di ricerca in house hanno generalmente **una propria personalità giuridica ed autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, contabile e finanziaria** e godono di una posizione indipendente rispetto alle amministrazioni cui fanno riferimento. I **Nuclei di valutazione**, ai sensi della L 144/1999 presentano, invece, **caratteristiche di autonomia e terzietà eterogenee**.

Linee di intervento Nel caso in cui non sia disponibile una struttura interna al ministero dedicata alla valutazione, occorrerebbe crearla, **tenendo sempre in dovuta considerazione il tema dell'autonomia e indipendenza dei soggetti/strutture deputate alle attività di valutazione all'interno dell'amministrazione**.

Formazione e selezione del personale

Contesto Italiano

È riscontrata **una generale e diffusa carenza di competenze specifiche sulla valutazione**, accompagnata da una relativa **scarsa attenzione per tali competenze nei processi selettivi e formativi**. I **concorsi** per l'accesso al lavoro pubblico non prevedono, tranne rare eccezioni, la verifica delle conoscenze in materia di valutazione delle politiche pubbliche e di revisione della spesa. L'**attività di formazione** del personale è generalista e non mirata ai temi propri della valutazione delle politiche pubbliche

Inoltre, **le competenze specifiche in materia di valutazione, anche quando esistenti, spesso non trovano piena e concreta applicazione**

Non è disponibile, nelle amministrazioni centrali, **una mappatura delle competenze** in materia di valutazione e **non esiste un albo degli esperti in valutazione** di politiche pubbliche.

Dalle interviste è emerso, infine, che **la domanda di valutazione da parte di politici e policy maker è molto debole** e, in generale, la **cultura della valutazione** risulta modesta e poco diffusa nelle amministrazioni italiane.

Linee di intervento

Il MEF dovrebbe: i) **organizzare una formazione specifica** sulla valutazione delle politiche per il personale dei ministeri; ii) **definire una categoria professionale di valutatori** nell'amministrazione, assicurando che ogni ministero abbia un gruppo dedicato alla valutazione delle politiche.

Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative (1/2)

Ambito oggettivo

Contesto Italiano

Scarso allineamento tra attività valutative e ciclo decisionale. Sono emersi pochi esempi di valutazioni di interventi finanziati con politiche ordinarie (fondi nazionali), soprattutto per quanto riguarda le valutazioni ex-post volte a misurare i risultati raggiunti.

In generale, non vengono destinate risorse specifiche per la valutazione al di fuori del contesto della politica di coesione comunitaria.

Linee di intervento

Ogni ministero dovrebbe individuare una struttura interna che abbia la responsabilità di promuovere e organizzare le valutazioni (Piano di valutazione) nelle aree di competenza, pur garantendo l'autonomia nel definire il proprio assetto organizzativo.

I ministeri dovrebbero programmare valutazioni i cui esiti siano disponibili in tempi coerenti con le decisioni di bilancio.

Coerentemente con l'articolo 22-bis della legge 196/2009, le proposte di bilancio di ciascun ministero di spesa si dovrebbero basare sull'evidenza prodotta dalle valutazioni.

Processi di revisione della spesa (o tagli) non basati sugli esiti delle valutazioni non soddisfano le condizioni a priori per una spesa efficace.

Risulta necessario incrementare le attività di valutazione in ciascun ministero, essendo le evidenze attualmente disponibili molto scarse, per quasi tutti gli ambiti di *policy*.

Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative (2/2)

Basi dati

Contesto Italiano Esiste un'importante mole di informazioni statistiche a disposizione e vi sono esempi di banche dati open. In generale, è stato riscontrato un approccio culturale favorevole alla condivisione ed integrazione delle diverse fonti informative nell'ambito delle amministrazioni pubbliche italiane.

Tuttavia, la qualità dei dati è ancora bassa, con particolare riferimento agli indicatori di realizzazione fisica e di risultato degli interventi, a causa del loro scarso utilizzo nelle attività di valutazione. Di conseguenza, anche i riscontri da parte degli utilizzatori che svolgono attività di valutazione o dei soggetti interessati (stakeholder) risultano generalmente limitati.

Linee di intervento

E' emersa la necessità di un incremento delle informazioni di tipo non-finanziario e l'attivazione di una rete maggiormente coordinata, per le fasi di raccolta e diffusione dei dati, tra i diversi attori coinvolti (MEF, Nuclei, ministeri, ecc.). Al fine di migliorare la qualità dei dati, le linee guida redatte dal MEF dovrebbero contenere anche orientamenti sulle metodologie e sui meccanismi di raccolta dei dati.

Trasparenza

Contesto Italiano

I risultati delle valutazioni condotte non vengono sistematicamente resi disponibili sui siti istituzionali dei ministeri responsabili e **il dibattito pubblico sugli esiti delle politiche è quasi assente**. Tuttavia, alcune amministrazioni pubblicano i rapporti di valutazione sui propri siti istituzionali.

Alcuni ministeri stanno adottando **iniziative finalizzate a ridurre la complessità dei prodotti valutativi**, anche attraverso strumenti quali presentazioni e sintesi non tecniche.

Linee di intervento

La **pubblicazione sistematica dei rapporti di valutazione in un database/archivio accessibile**. I rapporti di valutazione conclusi (internamente o da esperti esterni) devono essere pubblicati in una sezione dedicata **sul sito web del ministero competente** e i principali risultati e conclusioni delle valutazioni devono essere comunicati in modo chiaro e tempestivo.

Una buona pratica, a livello internazionale, è la creazione di un **"database delle valutazioni"**, che funga da archivio per tutte le valutazioni condotte dai ministeri (o per loro conto).

Rilevanza ed utilizzo degli esiti

Contesto Italiano L'utilizzo degli esiti della valutazione non è, generalmente, incardinato nei processi decisionali e ciò costituisce un punto di debolezza, che si lega alla **scarsa domanda di valutazione da parte dei policy maker**.

Le **proposte di allocazione delle risorse di bilancio non beneficiano della valutazione dei risultati delle politiche pubbliche**. In determinati ambiti settoriali (infrastrutture, educazione e sanità) è stato riscontrato un maggiore utilizzo degli esiti della valutazione nella definizione delle decisioni di policy, anche se **le valutazioni realizzate sono ancora in numero limitato**.

Linee di intervento **Rendere disponibili gli esiti delle valutazioni delle politiche durante il processo di bilancio in modo da aumentare l'utilizzo dell'evidenza nel processo decisionale.**

Due ambiti di azione del MEF per interventi correttivi nei documenti che supportano la programmazione delle risorse del bilancio, volti a stimolare l'utilizzo degli esiti di attività di valutazione:

- **le note integrative**, che dovrebbero essere accompagnate dalla cosiddetta **“Teoria del cambiamento”**, ovvero identificare le modalità e i meccanismi per cui un intervento dovrebbe produrre determinati risultati **nella popolazione target**;
- **le relazioni a corredo degli atti normativi**, che dovrebbero fornire informazioni aggiuntive, tra le quali: i) informazioni su come l'utilizzo proposto dei fondi rappresenta **il modo più efficace ed efficiente per raggiungere gli obiettivi e gli impatti identificati**; ii) **evidenze provenienti da valutazioni esistenti** che permettano di dimostrare la necessità di un intervento; iii) **una clausola di valutazione**, che fornisca indicazioni sulle modalità e le tempistiche con cui un intervento deve essere valutato.

Cosa occorre fare? Possibili linee di intervento

Alcune evidenze di **carattere generale**:

- **Sistemi di valutazione delle politiche pubbliche ben strutturati e consolidati**, sotto il profilo istituzionale e dei processi valutativi, assicurano un **maggiore livello di efficienza ed efficacia nella selezione ed attuazione delle politiche**, accrescendo, al contempo, il **livello di trasparenza** e di condivisione delle scelte allocative fra gli *stakeholder* e fra i cittadini;
- Il percorso verso l'adozione di sistemi avanzati in materia di valutazione delle politiche pubbliche richiede, oltre ad una **chiara visione e volontà politica**, anche un **profondo cambiamento culturale**, nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese, che riconosca il **ruolo centrale della valutazione a supporto del decisore pubblico**;
- I processi di revisione della spesa sono parte integrante dei processi di istituzionalizzazione della valutazione: per essere efficaci, i processi di revisione della spesa devono essere incentrati sulla valutazione;
- La **Riforma 1.13 del PNRR**, che fissa precisi obiettivi e scadenze in termini di **miglioramento dell'efficacia della revisione della spesa attraverso l'utilizzo delle evidenze della valutazione**, costituisce un'occasione e uno stimolo importante per il nostro Paese.

Valutazione delle politiche e revisione della spesa: primi interventi adottati a livello nazionale

Nel 2022: sono state istituite presso il MEF - RGS, l'Unità di Missione Analisi e Valutazione della Spesa e il Comitato Scientifico (CS) con funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di analisi e di valutazione della spesa (legge n. 233/2021), composto dal Ragioniere Generale dello Stato (Presidente), da rappresentanti di Banca d'Italia, Corte dei conti e Istat e da due esperti in materia di finanza pubblica e di valutazione delle politiche pubbliche.

A novembre 2023: il CS ha redatto un documento dal titolo "Criteri e metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione della spesa", volto a fornire orientamenti per la predisposizione di un Piano triennale, che definisce le valutazioni che verranno condotte e che devono essere caratterizzate da elevati standard qualitativi.

Ogni ministero deve definire un Piano triennale delle valutazioni, che devono fornire evidenze empiriche in tempi utili al disegno della legge di bilancio, in modo da basare le proposte di riallocazione delle risorse sugli esiti delle valutazioni.

Il documento elaborato dal CS prevede che gli esiti delle attività di valutazione siano tempestivamente pubblicati sui siti web dei ministeri e siano oggetto di discussione e di confronto pubblico.

Legge di bilancio 2023: sono stati stanziati fondi per il potenziamento delle competenze interne alla pubblica amministrazione (assunzione di personale specializzato e/o ricorso a esperti) per la realizzazione, presso ciascun ministero, di attività di analisi e valutazione della spesa pubblica.

Marzo 2024: avviata un'attività di formazione della SNA promossa dalla RGS e finalizzata alla costruzione di una comunità di funzionari pubblici specializzati in analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

Grazie per l'attenzione!
Federica.Bertamino@mef.gov.it