



**REGIONE AUTONOMA  
DELLA SARDEGNA**

PRESIDENZA



**CREL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**



**10**

**LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLE  
POLITICHE PUBBLICHE IN SARDEGNA**





**REGIONE AUTONOMA  
DELLA SARDEGNA**

PRESIDENZA



CONSIGLIO  
REGIONALE  
DELL'ECONOMIA  
E DEL LAVORO

**CREL** CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO



*Pubblicazione a cura del  
Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro Sardegna.  
Hanno collaborato Antonello Anziani, Paola Casula, Rossana Floris.*

*CREL Sardegna  
Via Roma, 253 - 09125 Cagliari  
Tel. 070 606 4404 - 4541  
Fax. 070 606 4955  
Email: [crel@regione.sardegna.it](mailto:crel@regione.sardegna.it)*

*Stampa LITHOSgrafiche  
Via Garigliano, 11/13  
09122 Cagliari  
Tel. 070 275132*

## SOMMARIO

7 **Presentazione**

*Gino Mereu, Presidente Crel Sardegna*

**Incontro - Dibattito 29 ottobre 2008**

*Politiche Pubbliche: valutarne gli effetti per migliorarne l'efficacia*

11 **Introduzione**

*Gino Mereu*

15 **"Sono soldi ben spesi?" - Perché e come valutare gli effetti delle politiche pubbliche**

*Alberto Martini*

97 **Intervento**

*Francesco Pigliaru*

101 **Intervento**

*Concetta Rau*

**Seminario 19 gennaio 2009**

*Politiche Pubbliche: valutarne gli effetti per migliorarne l'efficacia*

107 **Programma**

109 **Introduzione**

*Giovanni Sistu*

113 **Chi ha bisogno della valutazione degli effetti? Attori, regole, incentivi e risorse di un gioco imperfetto**

*Marco Sisti*

159 **Verso una nuova funzione di controllo e valutazione delle politiche regionali. L'esperienza del Consiglio Regionale della Lombardia**

*Giuseppina Dantino*

191 **"I nuclei e l'attuazione dei Piani di Valutazione" - Incontro dei Rete NUUV**

*Lodovico Conzimu*

211 **Il Piano di valutazione della Politica regionale unitaria 2007-2013 della Sardegna: un processo in itinere**  
*Corrado Zoppi*

241 *Documento finale del 21 gennaio 2009*

251 *Composizione Crel Sardegna*

## PRESENTAZIONE

Gino Mereu - Presidente Crel Sardegna

Quando il professor Francesco Pigliaru, in occasione della presentazione del rapporto annuale 2008 del CRENoS, mi parlò di “Valutazione”, realizzai appieno l’importanza della tematica, e l’incidenza che essa avrebbe potuto avere sulla economia e sulla vita pubblica regionale.

Presi l’impegno, in quella circostanza, di sottoporre all’attenzione dei Consiglieri quelle riflessioni comuni per verificare la possibilità di un approfondimento seminariale.

Tutti i componenti l’assemblea del Crel manifestarono grande interesse decidendo di procedere alla organizzazione di due seminari di studio, nonché alla individuazione di autorevoli relatori, capaci di illustrare l’argomento partendo dalle realtà dove tale pratica è già stata sperimentata, o in via di sperimentazione.

La base scientifica dell’iniziativa venne assicurata dalla collaborazione del CRENoS, resosi immediatamente disponibile.

In altri Paesi, Stati Uniti in particolare, la Valutazione dell’Impatto delle Politiche Pubbliche è prassi comune da circa 40 anni, e un numero rilevante di autorevolissime agenzie di ricerca operano in questo settore.

In Italia e nelle Regioni non si va oltre il monitoraggio delle risorse disponibili utilizzate, e dei relativi settori di intervento.

I limiti di tale osservazione sono evidenti: non si valuta la qualità e l’efficacia dell’intervento, e non si entra nel merito della scelta politica.

Le conseguenze e gli effetti di questo confine si evidenziano maggiormente al termine e all’inizio della Legislatura, allorché le forze politiche si confrontano sui programmi. Chi è all’opposizione tende a dimostrare che tutto quello realizzato in precedenza è sbagliato e va cancellato, chi è al Governo, al contrario, tende a dimostrare che tutto ciò che è stato fatto va bene. Ambedue senza distinguere ciò che ha conseguito buoni risultati da quello che si è dimostrato inefficace e, soprattutto, senza aver compiuto una necessaria e attenta analisi delle idee proposte.

Senza strumenti seri di Valutazione, lo stesso cittadino elettore non viene messo nelle condizioni di giudicare con obiettività quanto è stato realizzato nei programmi delle forze politiche che si contendono il consenso degli elettori.

All’interno del volume vengono riportate qualificate opinioni di studiosi della materia e di dirigenti intenti ad avviare, pur tra numerose difficoltà, le prime interessanti esperienze in altre realtà regionali.

L’opinione prevalente che è emersa individua nel Consiglio regionale il soggetto Istituzionale più appropriato per procedere alla individuazione di chi deve eseguire la “Valutazione”.

I Consigli regionali, infatti, stanno perdendo ruolo a favore degli esecutivi ma, attraverso l’assunzione di questo compito, potrebbero trarne un for-

te beneficio. Essi possono garantire sulla indipendenza, autonomia e autorevolezza del soggetto preposto a questa importante funzione.

Per rendere credibili gli esiti della Valutazione, infatti, sono queste le caratteristiche indispensabili.

L'auspicio del Crel è che si possa avviare, in Sardegna come nelle altre Regioni, e a livello nazionale, una concreta attività di Valutazione, nella convinzione che essa possa costituire un elemento di progresso economico e culturale.



## **INCONTRO - DIBATTITO**

29 OTTOBRE 2008



## INTRODUZIONE DEL CREL

Gino Mereu - Presidente Crel Sardegna

Vi ringrazio per aver accolto l'invito a partecipare a questo incontro-dibattito col prof. Alberto Martini. Il tema che affrontiamo è ancora poco conosciuto ma ritengo di grande interesse, e destinato, almeno questo è l'auspicio, a diventare di ordinaria attualità.

Ringrazio il prof. Alberto Martini, del Dipartimento POLIS, Facoltà di Scienze Politiche, dell'Università del Piemonte Orientale di Alessandria, il quale ha accolto con grande cortesia, l'invito del Crel rendendosi disponibile a parlarci di Valutazione dell'impatto delle politiche di cui è profondo conoscitore nonché studioso. Sono a conoscenza del fatto che il prof. Martini sull'argomento sta elaborando un nuovo testo, che auspico venga reso disponibile a breve, e sul quale attendiamo oggi qualche anticipazione.

L'iniziativa odierna è realizzata in collaborazione con il Crenos, e in particolare grazie al contributo del prof. Francesco Pigliaru. Al termine dell'illustrazione, il prof. Martini è disponibile a rispondere alle eventuali domande che vorrete porgli, in modo da alimentare un dibattito. In particolare l'invito è rivolto al prof. Pigliaru, con riferimento alla esperienza acquisita come Assessore regionale della Programmazione.

Vorrei esprimere qualche breve considerazione personale, prima di dare la parola al relatore. Sono oramai quarant'anni che mi occupo di problemi economici, sociali e politici della Sardegna, anni durante i quali ho operato come sindacalista. Un aspetto mi ha sempre colpito nella vita e nella gestione della cosa pubblica: sembrava impossibile porre in atto una qualunque strategia di medio e lungo respiro, che andasse oltre la legislatura corrente.

Gran parte delle politiche, infatti, avevano come proiezione soltanto la fine della legislatura, quasi che il fine ultimo dell'azione di governo fosse l'appuntamento elettorale. Ciò, quindi, ha significato che gli atti e gli effetti dell'azione di governo, dovevano essere visibili e ben percepiti dall'elettore nel momento in cui veniva chiamato al voto per il rinnovo dell'Assemblea regionale.

Questo dato, che imponeva risposte soprattutto nella Finanziaria di fine legislatura, in base ai bisogni quotidiani e dei campanili, ha sempre impedito una vera programmazione e strategie di lungo termine.

L'assenza di strategie, e soprattutto di verifica dei risultati ha comportato, nel tempo, un nefasto gioco delle parti. Ossia, ad ogni cambio di quadro politico e comunque ad ogni avvio di legislatura, si ripeteva la stessa musica e lo stesso ritornello: tutto quello realizzato in precedenza veniva clamorosamente bocciato o considerato sbagliato. Si doveva ricominciare daccapo con nuove proposte, spesso utili solo a legittimare l'azione del nuovo

quadro politico. Nuove politiche che venivano regolarmente bocciate con l'inizio della successiva legislatura.

Era evidente che la collettività ben poco poteva fare in questo gioco delle parti, le quali si contendevano il governo della Regione. L'elettore, privo di strumenti di valutazione per poter giudicare con obiettività, veniva coinvolto in questo gioco e, come spesso accade agli sportivi in pantofole, partecipava solo come tifoso di una delle parti, e non con la possibilità di incidere nelle decisioni.

In questi ultimi anni, dopo pressanti richieste pervenute dalle parti sociali e dall'Unione Europea, si è arrivati almeno ad imporre un monitoraggio della spesa. "Pratica" che non sempre viene messa in atto, e che evidenzia esclusivamente l'entità delle risorse impegnate, senza però valutare l'effetto prodotto dalle politiche e dalle azioni di governo.

Questa legislatura ha segnato un vero e proprio capovolgimento dell'impostazione programmatica rispetto al passato. Finalmente abbiamo avuto un Programma contenente una strategia di medio e lungo periodo, che guardava a problemi mai affrontati prima per miopia politica. Si sviluppava così una lungimirante programmazione orientata a guardare lontano e a ciò che urgentemente necessitava, al fine di recuperare il divario esistente rispetto alle altre Regioni europee. Cultura, informazione e alta formazione, salvaguardia e tutela del patrimonio culturale e ambientale, riappropriazione del territorio, e rivendicazione delle aree occupate da servitù militari che parevano intoccabili.

Questa nuova fase politica avrebbe necessità di due cose:

- uno strumento adeguato, autonomo e indipendente, di valutazione dell'impatto delle politiche, per evitare che quanto di buono ed efficace è stato programmato e realizzato, incontri nuovamente gli stessi ostacoli;
- una maggior cultura, senso di responsabilità e maturità collettiva, tali da valutare con obiettività le buone politiche, chiunque le porti avanti, poiché, se valide, non possono e non devono essere azzerate ad ogni scadenza elettorale, ma semmai sostenute lasciando lo spazio necessario per le dovute correzioni e miglioramenti.

Sono queste le condizioni attraverso le quali possono svilupparsi le buone politiche, in grado di fornire risposte immediate alle emergenze riguardanti il futuro delle nuove generazioni. Politiche capaci di resistere agli assalti e alle aggressioni all'ambiente, capaci di valorizzarlo e utilizzarlo nella maniera giusta per i cittadini di oggi e di domani, senza egoismi; politiche capaci di investire su cultura, formazione e innovazione, che non possono per la loro stessa natura produrre risultati in tempi brevi, ma che sono essenziali per competere nel mondo globale. Con questi presupposti, il politico lungimirante potrà essere compreso e giudicato dagli elettori in maniera obiettiva per il valore della sua azione.

A questo punto, sorgono alcune domande che rivolgo direttamente al prof. Martini, e anche ai presenti:

- Si può concretamente compiere un passo avanti rispetto al monitoraggio previsto attualmente dall'Unione Europea per le risorse che eroga alle Regioni?
- Sono orientate in questa direzione le valutazioni delle politiche attuate dalla programmazione regionale su qualcuno dei fondi europei?
- A che punto si trovano le esperienze di altri Paesi all'avanguardia, come Stati Uniti e nord Europa?
- Le prime buone pratiche realizzate in alcune Regioni italiane hanno già fornito risultati interessanti?
- Esiste una struttura modello capace di valutare l'impatto delle politiche in maniera scientificamente corretta, attendibile e autonoma?
- Spetterebbe al Consiglio regionale o all'esecutivo individuare tale struttura?
- Quale può essere l'indicazione del percorso da suggerire a una Regione come la Sardegna, qualora decida di avviare una sperimentazione di valutazione dell'impatto delle politiche?

Cedo ora la parola al prof. Martini.



## **“SONO SOLDI BEN SPESI?” - PERCHÉ E COME VALUTARE GLI EFFETTI DELLE POLITICHE PUBBLICHE**

Alberto Martini - Università del Piemonte Orientale e Progetto Valutazione

Grazie per quest'invito al dottor Mereu, al Crel e al professor Pigliaru.

Sono soldi ben spesi? È una domanda che ha tante accezioni diverse, ve ne darò una particolare: ci si può chiedere se sono soldi ben spesi da un punto di vista di equità, se è giusto spendere soldi su una certa iniziativa a favore di un certo gruppo. Ci si può chiedere sono soldi ben spesi nel senso forse più tradizionale del termine, se sono spesi in modo efficiente, cioè senza sprechi. Ci si può chiedere se sono soldi ben spesi da un punto di vista di correttezza procedurale, rispettando le procedure, se nessuno se li mette in tasca.

Affronto questa domanda da un punto di vista molto più particolare, che riguarda gli effetti delle politiche e la capacità delle politiche pubbliche, che adesso definirò, di incidere e di risolvere i problemi; è un'accezione molto particolare, quindi, voglio sottolineare la non generalità di quello che dirò. È importante focalizzarsi su un problema alla volta e non cercare di essere omnicomprensivi.

Infatti, il peggior servizio che potrei fornirvi oggi sarebbe tentare di convincervi che la valutazione può fare tutto. Non voglio lasciarvi con quest'impressione, in particolare, non la valutazione di cui vi parlo e mi occupo; non può fare tutto. Non voglio convincervi che esiste un insieme di “tecniche scientifiche”, le

quali, se applicate fedelmente, fanno funzionare e migliorare la Pubblica Amministrazione. Togliamoci quest'illusione scienziata.

Ciò che migliora la Pubblica Amministrazione è la volontà di migliorarla. La valutazione può essere uno strumento che non funziona sempre, quindi, non voglio lasciarvi con l'impressione che queste sono tecniche magiche che, se applicate, a prescindere dagli incentivi che hanno gli attori a comportarsi in modo virtuoso, hanno degli effetti ideali. Sono uno strumento. Ci vuole una volontà alla base, può darsi che questa ci sia, però dobbiamo verificare la volontà di migliorare, non sostituire lo strumento alla volontà, fondamentalmente politica, di migliorare il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Quindi, è un'affermazione di modestia, se volete; poi sono convinto che queste tecniche siano utili, molto potenti e convincenti, e producano risultati plausibili, però vanno messe nella giusta luce.

La valutazione, di cui vi parlo, degli effetti delle politiche può servire a qualcosa solo se c'è qualcuno che è disposto a mettere in discussione quello che fa, o fanno altri, in modo intellettualmente onesto; questa è la condizione fondamentale, l'onestà intellettuale da parte di qualcuno che è disposto a mettersi in discussione e non soltanto a mettersi in mostra.

Se avete sentore, questo lo chiedo a voi, di qualche policy maker che sia disposto a mettere in discussione le proprie politiche, quello di cui vi parlo è rilevante; se non c'è le tecniche non servono a nulla.

Facciamo finta che esista qualche policy maker disposto, per ragioni di convinzione personale, di convenienza, di pressioni esterne, di desiderio sincero di migliorare, a mettere in discussione quello che fa e a verificare se quello che fa serve o non serve. Qui faccio un'affermazione impegnativa, quelli che di voi mi conoscono sanno che faccio queste affermazioni spesso un po' pesanti: il mondo della valutazione è pieno di millantatori e di venditori di aria fritta. La regola numero uno che voglio lasciarvi è: non fidatevi di chi parla di valutazione. Neanche del sottoscritto, ma usatela come regola generale, perché in questi dieci anni, da quando opero in questo settore e sono tornato dagli Stati Uniti, la parola valutazione è dilagata in modo assolutamente sconsiderato. Parlano tutti di valutazione, tutti millantano credito e vendono aria fritta. Il mio ruolo è quello di introdurre delle cautele in questo mondo un po' sconsiderato, e l'Unione Europea, la Commissione Europea (lo dico perché l'ho detto in tante situazioni), ha una responsabilità grossa, di aver fatto della valutazione un po' una burla. Torneremo su questo, sono sicuro che queste affermazioni susciteranno delle reazioni.

Soprattutto non fidatevi. Questa è una regola di condotta, di chi usa acriticamente la diade "efficienza ed efficacia". È un po' la spia di un approccio tendenzialmente poco

meditato e superficiale alla valutazione. Qui faccio una battuta: "Soldato, com'è il rancio? Ottimo ed abbondante, efficiente ed efficace"! Ormai efficienza ed efficacia sono diventate due parole che si usano, così, liberamente senza realmente meditare quello che ci sta dietro.

Propongo una diversa distinzione tra due tipologie di intervento pubblico, questa è una distinzione fondamentale per mettere a fuoco quello di cui sto parlando: tra prestazioni ricorrenti ed azioni per il cambiamento. Questo prende spunto da una distinzione che si fa negli Stati Uniti tra produce service (produrre un servizio), e produce change (produrre un cambiamento); con un gioco di parole si potrebbe distinguere tra prestazione pubblica ed azione pubblica. Sono termini che ho inventato io, non hanno una rilevanza giuridica. Per prestazione pubblica: tutta l'attività della Pubblica Amministrazione che soddisfa i bisogni riconosciuti e ricorrenti, dalla scuola alla sanità, all'ordine pubblico, l'attività corrente della Pubblica Amministrazione; non è quello di cui parlo io. Io mi occupo di azioni pubbliche, ossia attività che mirano a modificare comportamenti e condizioni con lo scopo di risolvere un problema collettivo. Si potrebbe dire, banalizzando molto: servizi pubblici sono quelli che chiamo prestazioni pubbliche; le politiche pubbliche sono le azioni tese ad un cambiamento.

Vi propongo questo grafico per inquadrare il problema. Sull'asse verticale ci sta l'intensità del cambiamento, sull'asse orizzontale la rilevanza in termini di spesa. Le pre-

stazioni/servizi pubblici sono molto più rivelanti in termini di spesa, ma sono molto poco leggibili come orientate al cambiamento; mentre le politiche pubbliche, intese come azioni, sono molto più orientate al cambiamento, connotabili come orientate al cambiamento, ma dal punto di vista della spesa sono molto meno rilevanti. Il vertice estremo sono le politiche regolative, che dal punto di vista della spesa non hanno molta rilevanza, non costano soldi, ma sono tutte orientate al cambiamento; perciò non sono prestazioni, ma azioni.

Adesso metto fuori proporzione i triangoli ed i trapezi per farvi vedere alcune tipologie principali di quello che intendo per azioni politiche pubbliche. Innanzitutto, al top di questa piramide ci stanno le politiche regolative, esempio: divieto di fumo nei locali pubblici la patente a punti. Sono azioni tese a modificare comportamenti di popolazioni ben determinate: i fumatori ed i guidatori indisciplinati. Queste sono politiche regolative orientate al cambiamento, ma poco costose dal punto di vista della spesa pubblica.

Poi vengono tutte le politiche di incentivazione, ad esempio, gli aiuti alle imprese e gli incentivi alle assunzioni, e farò degli esempi concreti di valutazione di queste politiche. Sono tutta una famiglia di azioni pubbliche che tendono a modificare i comportamenti, incentivando comportamenti desiderabili da parte di attori economici, soprattutto sono gli aiuti alle imprese, ma anche i baby bonus, gli incentivi dati alle coppie per avere più figli, per avere il terzo figlio rientrano in queste

politiche di incentivazione dove si cerca di modificare, tramite incentivi, il comportamento di individui, famiglie ed imprese. Questa è una classe particolare di politiche pubbliche.

Poi c'è l'offerta di servizi con finalità di cambiamento, esempio: sostegni alla imprenditorialità, la prevenzione in sanità. Sono offerte di servizi, che però sono leggibili, interpretabili e valutabili come azioni tese ad un cambiamento in una direzione desiderata.

Adesso le riproporziono, le azioni e le politiche sono, in realtà, la punta dell'iceberg, il grosso dell'attività pubblica sono prestazioni e servizi pubblici. Sono tutte le politiche o gli interventi di trasferimento: le pensioni e le indennità di disoccupazione; i servizi a domanda individuale: la scuola, la sanità e i trasporti; i servizi a domanda collettiva: la difesa, la giustizia e l'ordine pubblico. Vedete che da un punto di vista della spesa quelle che chiamo prestazioni pubbliche sono prevalenti; dal punto di vista del cambiamento sono prevalenti le azioni pubbliche.

Tutto questo discorso è per convincervi del fatto che valutare il successo di una politica è cosa ben diversa dal valutare la performance di un servizio, sono due approcci diversi, non sono incompatibili, ma riguardano domini diversi. In seguito farò anche qualche considerazione sul valutare la performance di un servizio. Però quello che a me interessa, e credo sia comunque importante, anche se non generalizzabile e pervasivo, sia valutare il successo di una politica intesa come tentativo di cambiare comportamenti e condizio-

ni di una particolare propria azione in una direzione desiderata. L'approccio alla valutazione del successo di una politica è diverso dall'approccio di valutare la performance di un servizio, nonostante qualcuno tenda a dire: "ma è tutto lo stesso perché è tutto efficienza ed efficacia"; non è vero. La strumentazione, i dati necessari, il tipo di back ground che è necessario per il valutatore, è diverso nel caso si valuti il successo di una politica da quello in cui si valuta la performance di un servizio.

Mi occupo di come si valuta il successo di una politica, ma convincetevi del fatto che non è leggibile tutta l'azione della Pubblica Amministrazione sotto l'ottica di valutare il successo di una politica.

Le due domande principali che ci si pone quando si valuta il successo di una politica, sono: com'è stata attuata? Ha ottenuto gli effetti desiderati? Quindi, sono soldi ben spesi? Questa domanda generale, trasversale a tutta l'attività della Pubblica Amministrazione qui è declinata in questo senso molto preciso: com'è stata attuata la politica e, soprattutto, ha ottenuto gli effetti desiderati?

Il discorso è ancora astratto, ma adesso diventerà concreto. Faccio il primo esempio di politica pubblica intesa come tentativo di modificare comportamenti per risolvere un problema. Gli esempi che posso fare sono infiniti, ne faccio quattro, perché sono cose di cui mi sono occupato, quindi i risultati che vi faccio vedere li ho ottenuti direttamente con i miei collaboratori.

Questa è una politica un po' strana, però esiste, è stata approva-

ta: incentivi alle imprese per la stabilizzazione dei precari. L'idea è quella di combattere il lavoro precario dando alle imprese sussidi condizionati al fatto che trasformino un contratto di lavoro precario di un proprio dipendente, collaboratore a tempo determinato o Co.Co.Pro. in lavoratore a tempo indeterminato. Questa è una cosa piccola, però è emblematica di un'ampia tipologia di politiche caratterizzate, come dicevo prima, dal tentativo di favorire comportamenti desiderabili da parte di attori economici offrendo loro un incentivo condizionato all'adozione di quei comportamenti, cioè vogliamo che gli attori economici facciano delle cose che non fanno, o fanno in maniera limitata, gli diamo dei soldi per farlo. Questa è un'intera classe di politiche, di cui l'esempio che vi offro è un caso particolare.

In questo caso particolare, anonimo perché il policy maker non vuole che se ne parli in pubblico perché è un po' imbarazzato dai risultati della mia valutazione, comunque, l'ha commissionata, poi i risultati erano imbarazzanti. Questo Ente Pubblico, che resterà innominato, ha stanziato nel 2007 circa 10.000.000 di euro, (che non sono proprio noccioline), per offrire contributi alle imprese, 5.000 euro ciascuna, che avessero assunto a tempo indeterminato propri collaboratori a progetto o tempo determinato. Quindi: "io ho un tempo determinato, lo trasformo in tempo indeterminato e questo Ente Pubblico mi dà 5.000 euro di incentivo, o di premio". Sono sicuro che in Sardegna avrete politiche di incentivazione di

questo tipo, magari non questa in particolare, ma non vi suona così strano dare soldi alle imprese per fare delle cose.

Come valuto il successo di questa politica? Come faccio a dire se sono soldi ben spesi? Ma le domande cruciali, e sono domande cruciali per questo tipo di politiche pubbliche, sono: le imprese richiedono gli incentivi? Assumono i precari? Quindi, qual è il tiraggio della misura, qual è il tasso di partecipazione? Questa è una domanda di tipo descrittivo relativamente facile.

Quella che è difficile, questa è la sfida intellettuale di cui voglio rendervi partecipi oggi, è: gli incentivi modificano i comportamenti, cioè inducono ad assumere i precari? Questa è una domanda molto più difficile, a cui è molto più difficile rispondere perché coinvolge una nozione fondamentale di causalità, cioè sono gli incentivi che causano l'assunzione di precari o questi sarebbero stati assunti comunque? È così, in generale, per qualunque incentivazione alle imprese c'è questa domanda di fondo: l'avrebbero fatto comunque e, quindi, sono soldi buttati dalla finestra, o l'hanno fatto grazie agli incentivi, quindi sono soldi ben spesi?

Prendiamo il primo scenario: nessuna impresa richiede i contributi per la stabilizzazione dei precari: Qui la valutazione è semplice: la politica è un fallimento, nessuno ha richiesto i contributi, l'effetto sulle stabilizzazioni dei precari è zero; fine della valutazione. Questo è lo scenario in cui nessuna impresa richiede i contributi, il bando va deserto.

Lo scenario due, invece, è molto più probabile ed implicitamente più rilevante e si è verificato in questo caso. Le imprese richiedono tutti i contributi disponibili, il take up è 100%, il tiraggio è 100%, tutti partecipano, tutte le imprese richiedono i contributi fino ad esaurimento dei fondi. La domanda resta: la politica è un successo? L'effetto sulle stabilizzazioni può essere ancora zero, il fatto di spendere i soldi non significa che abbiamo prodotto un effetto, non significa che sono soldi ben spesi, è molto più complicato rispondere a questa domanda ed occorrono concetti adatti a questa situazione, che sono quelli di effetto. Probabilmente nessuno di voi o quasi, tranne qualche eccezione, spero, ha sentito parlare del termine "controfattuale", adesso spiego cos'è. Controfattuale è ciò che sarebbe successo se non avessimo fatto qualcosa, è un concetto filosofico, se volete, che però è fondamentale anche dal punto di vista empirico per rispondere alla domanda: la politica ha avuto effetti? Bisogna confrontare ciò che è successo dopo l'applicazione della politica, del tentativo di cambiamento, con ciò che non sarebbe successo se non avessimo fatto quella politica.

Però voglio ribadire che questo è un concetto fondamentale per valutare le azioni pubbliche. Non voglio lasciarvi con l'impressione che sia un concetto fondamentale per tutta la valutazione di tutta l'attività pubblica. È un concetto fondamentale in un ambito ristretto, che è quello in cui vogliamo capire se i cambiamenti avvenuti sono avvenuti grazie ai soldi che abbiamo speso.

Nel caso specifico delle imprese e dei sussidi alla stabilizzazione dei precari non solo soldi ben spesi se le imprese che hanno richiesto i contributi avevano intenzioni di stabilizzare i precari comunque, anche in assenza di incentivo; allora, se l'avesero fatto comunque, possiamo concludere che non sono soldi ben spesi.

Sono soldi ben spesi, viceversa, se la politica raggiunge l'obiettivo di far assumere i precari, che sarebbero rimasti precari se non ci fosse stato l'incentivo.

Poi come si fa è tutto un altro paio di maniche, però l'importante è mettere a fuoco l'obiettivo cognitivo fondamentale, dobbiamo capire cosa sarebbe successo in assenza di politica pubblica per stabilire l'effetto e, quindi, per stabilire se l'obiettivo è stato raggiunto e se i soldi sono ben spesi.

In una frase più concisa: sono soldi ben spesi se la politica produce gli effetti desiderati, che sembra un po' una tautologia, tante parole per arrivare ad un concetto. L'importante è ricordare, soprattutto per questo tipo di politiche, che spendere tutto non è lo stesso che produrre l'effetto desiderato; spendere tutto, in certe situazioni, può voler dire buttare i soldi dalla finestra.

Nel caso specifico il nostro ente ha speso 10.000.000 di euro in poche settimane, una prima tranche di mille contributi sono andati a ruba, a gennaio 2007; seconda tranche di mille contributi a settembre 2007, anche questi esauriti in poche settimane; quindi, un grande successo, e il policy maker in questione dichiara ai giornali: "Grazie ai nostri contributi duemila precari hanno trova-

to lavoro". Poi ci ha chiesto di verificare se era vero, quindi onore al merito, poi però non vuole che si dica in giro, ma è umano.

Come si misura l'effetto sulle stabilizzazioni di precari in questa politica? Occorre stimare quanti precari le imprese avrebbero assunto in assenza di contributi e fare la differenza rispetto a quanti sono stati assunti con i contributi; occorre stabilire il controfattuale, ciò che sarebbe successo in assenza di contributi.

"Sliding doors", chi non ha visto il film? È un film sul controfattuale, c'è lei che corre nella metropolitana e le sliding doors si chiudono e c'è uno scenario, quello in cui resta fuori e la sua vita ha un percorso; poi si ripete la scena e lei entra nella metropolitana, arriva a casa e trova il fidanzato a letto con l'amica e la sua vita prende un corso completamente diverso. È l'unico film sul controfattuale che abbia visto.

Adesso che ho attirato la vostra attenzione con questa graziosa fanciulla, vi faccio vedere la scienza. Questo grafico non è così difficile, sull'asse orizzontale c'è il tempo, da gennaio 2004 a gennaio 2008, la politica è stata attuata in quelle due barre verticali, la prima tranche a gennaio 2007, la seconda tranche a settembre 2007, quindi quella è la politica pubblica attuata: mettere a disposizione delle imprese mille sussidi per stabilizzare i precari. Quelle linee che vedete, quella linea nera, solida, è l'andamento delle trasformazioni di contratti precari in contratti a tempo indeterminato in questa circoscrizione geografica, che resterà innominata. Vedete, c'è un

andamento crescente nel tempo, ma molto irregolare, in realtà, irregolarissimo ed affetto da stagionalità, come vi potreste aspettare. I picchi bassi sono il mese di agosto, ad agosto meno persone vengono assunte e, in particolare, meno contratti precari vengono trasformati in contratti a tempo indeterminato. I picchi alti sono i mesi di gennaio e settembre, molti contratti iniziano a gennaio e a settembre. Quello che abbiamo fatto è molto semplice dal punto di vista statistico, abbiamo stimato un modello che riproduce l'andamento tra gennaio 2004 e gennaio 2007, la linea tratteggiata, che è costruita sulla base di un modello previsionale, stimato sull'andamento reale dei dati, e abbiamo fatto una semplicissima proiezione, che è quella linea tratteggiata da sola, da gennaio 2007 a gennaio 2008; quello è ciò che i macroeconomisti chiamano il tendenziale, è la nostra stima di quello che sarebbe successo in assenza di incentivi.

Proseguendo, prima del 2007 non c'erano incentivi, questo è un requisito fondamentale di questa valutazione. Si valuta l'effetto di una politica nuova, di una sorpresa; tra il 2004 ed il 2007 non c'erano incentivi alla stabilizzazione dei precari, il mercato del lavoro funzionava per conto suo, e tra i 500 ed i 1.000 precari venivano stabilizzati in quest'area geografica ogni mese. Nel gennaio del 2007 ce ne saremmo aspettati un certo numero, nel settembre 2007 un altro numero.

Questo è il controfattuale così come noi lo stimiamo sulla base della storia passata, cioè ciò che sarebbe successo se non ci fosse stata la

politica. L'effetto è lo scostamento tra ciò che è successo e ciò che ci saremmo aspettati in assenza di politica, quindi la distanza tra la linea blu, che è quello che è successo, e la linea tratteggiata, quello che sarebbe successo, è la nostra misura dell'effetto scientifica, se volete, rigorosa, io direi, intellettualmente onesta dell'effetto della politica.

Facciamo un po' di conti per essere concreti. L'effetto sembra essere di circa 500 stabilizzazioni a gennaio e circa 200 a settembre, quindi 700 stabilizzazioni addizionali sulle 2.000 finanziate. I nostri conti dicono che quelle addizionali, rispetto a quelle che sarebbero successe comunque, sono 700. Ciascuna stabilizzazione comprata dall'Ente Pubblico costa, in realtà, 14.000 euro, perché loro hanno speso 20.000.000 di euro per finanziarne 2.000. Noi diciamo che di queste 2.000, 1.300 sarebbero successe comunque, sulla base del trend proiettato in avanti; 700 sono quelle comprate, causate dall'Ente Pubblico, dalla politica, quindi non costano 7.000 euro ciascuna, ma stabilizzare un precario costa 14.000 euro.

Sono soldi ben spesi? Uno può cominciare ad avere dei dubbi che valga la pena spendere 14.000 euro per causare la stabilizzazione di un precario.

Ma ho un dubbio: le stabilizzazioni sono andate così anche altrove, in assenza di incentivi? Abbiamo usato due Enti Pubblici limitrofi come gruppo di controllo, perché il valutatore deve essere scettico anche rispetto ai risultati che ha raggiunto. Ci siamo detti: prendiamo circoscrizioni limitrofe, Enti Pubbli-

ci territoriali limitrofi che non hanno attuato questa politica e vediamo se è successa la stessa cosa. Purtroppo è successa la stessa cosa, nell'Ente "Y" nessun incentivo nel 2007, quindi in quelle due barre verticali non è stata attuata nessuna politica pubblica di quel tipo, però c'è un effetto comunque. Vuol dire che non è causato dagli incentivi, ma da movimenti generali nel mercato del lavoro. Abbiamo fatto con l'ente "W", lo stesso esercizio, ed anche lì c'è lo stesso effetto. Quindi, con una procedura leggermente più sofisticata di differenze nelle differenze abbiamo scontato quello che succedeva negli Enti limitrofi da quello che è successo nell'Ente che ci interessava: è risultato che l'effetto addizionale è quasi nullo, a gennaio c'è quella piccola differenza, però guardate settembre, sono praticamente identici.

Ad essere generosi, le stabilizzazioni causate dagli incentivi sono circa 200 sulle 2.000 finanziate. Facciamo un po' di conti: 10.000.000 di denaro pubblico per causare 200 stabilizzazioni addizionali, fa 50.000 euro a stabilizzazione; quindi, costa 50.000 euro stabilizzare un precario. Apparentemente costa 5.000 euro, ma questo, considerando un'efficacia totale, un effetto totale, cioè considerando che la mia azione pubblica ha modificato i comportamenti delle imprese, che diversamente non avrebbero assunto questi precari. L'analisi che abbiamo fatto mostra che sarebbe successo comunque, perché è successo anche altrove. Quello che abbiamo spostato sono 200 imprese, che

abbiamo indotto ad assumere precari, e costa 50.000 euro assumere un precario, che equivale alla retribuzione di due anni. Su questo c'è un po' da riflettere.

Sono soldi ben spesi? Alla fine resta una questione politica. La valutazione dà degli strumenti per riflettere e, in particolare, per dare un giudizio di questo tipo su politiche di incentivazione. È cruciale avere informazione plausibile su qual è l'effetto della politica, quindi occorre un metodo per ricostruire la situazione controfattuale, non basta certo qualche fantasioso indicatore di impatto, bisogna fare un'analisi di questo tipo, di tipo controfattuale.

Secondo esempio di politica pubblica: prevenzione degli infortuni sul lavoro. Anche questo va molto di moda, anzi, va più di moda dei precari, si fa anche parecchia retorica. Si usano diversi strumenti per prevenire gli infortuni sul lavoro: interventi regolativi, sanzionatori, e si può usare formazione preventiva, formare i lavoratori ad essere più attenti nell'uso degli strumenti e nel rispetto delle regole di prevenzione.

Ci siamo chiesti: la formazione è efficace nel prevenire gli infortuni sul lavoro? Applicata ad un caso particolare, i cantieri dell'alta velocità Torino - Milano. È stata un'opera ciclopica realizzata tra il 2004 ed il 2006 per le Olimpiadi, per la precisione tra Torino e Novara. Noi ci occupiamo della parte Piemontese; la Regione Piemonte ha speso un 1.500.000 di euro per finanziare corsi di formazione per prevenire gli incidenti sul lavoro.

La domanda è: sono soldi ben spesi? Cioè la prevenzione serve

effettivamente a prevenire gli incidenti sul lavoro?

Altro grafico, non vi faccio vedere equazioni, ma un po' di grafici ve li devo far vedere. Sull'asse orizzontale c'è il tempo, come quasi sempre in questi grafici, misurato in trimestri, dall'inizio, da quando il lavoratore viene assunto, alla fine del cantiere. Sull'asse verticale, quello 02 - 04 sono numero di infortuni per mille giorni di lavoro. Consideratelo come una percentuale, comunque quello che conta è il livello. La cosa interessate è che i blu sono quelli che hanno ricevuto una formazione intensa; i rossi una formazione blanda, di tipo generale, non specifica alla mansione che svolgevano; i verdi non hanno ricevuto nessuna formazione. Visto così può portare alla conclusione sbagliata: la formazione aumenta gli incidenti sul lavoro, perché quelli che sono stati formati hanno più incidenti, che decrescono nel tempo, di quelli che hanno ricevuto meno formazione e hanno molto più incidenti che quelli che hanno ricevuto formazione. È un caso ovviamente di causalità inversa: giustamente la formazione è stata data a quelli che erano più esposti a rischio di incidenti. Queste differenze indicano soltanto che sono stati formati i lavoratori più a rischio di infortunio.

Questo lo mettiamo da parte; confrontare formati e non formati sarebbe sbagliato se vogliamo capire se la formazione serve o non serve. Per ricavare l'effetto della formazione non si possono confrontare lavoratori formati e non formati perché l'implicazione sarebbe che la forma-

zione fa aumentare gli incidenti; però molto facile sarebbe dire: "Guardiamo l'andamento nel tempo". La formazione è avvenuta più o meno a metà o ad un certo punto nel corso della vita del cantiere, o del contratto del lavoratore, ed il fatto che questa linea sia decrescente nel tempo può essere interpretato come effetto della formazione. Infatti così, l'ha interpretata la Regione Piemonte, che ha detto: "Gli incidenti tra prima della formazione e dopo la formazione sono diminuiti del 23%, quindi la formazione è un grande successo".

In realtà, questo è successo anche per chi non ha fatto formazione, quindi c'è qual cos'altro, c'è il fatto che nella vita di un cantiere le lavorazioni più pericolose sono all'inizio del cantiere. C'è una dinamica spontanea negativa, che tende a ridurre gli incidenti nel corso della vita del cantiere. Non possiamo attribuire quell'andamento negativo come effetto della formazione, dobbiamo applicare una procedura leggermente più sofisticata, non così intuitiva: calcolare l'incidenza degli infortuni prima e dopo la formazione per i formati. Mettiamo che questi siano incidenti avvenuti prima dei corsi di formazione, e questi avvenuti dopo i corsi di formazione. C'è una differenza, però se imputiamo una data di formazione per i non formati e calcoliamo la differenza pre e post anche per i non formati, diciamo che formazione per i non formati sarebbe avvenuta, la procedura è più sofisticata, ma comunque intuitivamente, a metà, abbiamo anche un prima e dopo per i non formati. Questi sono i numeri reali: 07 incidenti prima della

formazione per i formati, 056 dopo la formazione per i formati; ed è una bella caduta.

Però per i non formati, quelli che non hanno fatto formazione, c'è una caduta tra 021 e 012: Quello è l'effetto della formazione, l'effetto differenziale. Se voi fate 071 meno 021, fa 050; però 056 meno 012, fa meno di quello. Quindi, c'è uno schiacciamento. Questo è indizio del fatto che c'è un effetto, e si può ricavare il controfattuale facendo 071, quello che è successo prima della formazione ai formati, meno la differenza che osserviamo tra i non formati, che è 009, 021 meno 012, che è 062. Quello 062, sulla base di questa logica, è quanti incidenti ci saremmo aspettati tra i formati se non avessero fatto la formazione. Però se abbiamo 056, l'effetto è 056 meno 062, 006, che è una riduzione del 9,6%, che è meno del 23%, confrontando soltanto il pre e post dei formati, ma è comunque qualcosa, è una riduzione del 10%.

Adesso poi riprendo il grafico. Il messaggio che voglio lanciarvi è che bisogna avere cautela nell'attribuire meriti e demeriti ad un intervento; se avessimo fatto il confronto tra formati e non formati avremmo concluso che la formazione è dannosa; facendo un confronto prima e dopo per i formati avremmo concluso con un ottimismo meno 23%. E la Regione Piemonte ha detto "Abbiamo ridotto di un quarto gli incidenti grazie alla formazione". È un po' ottimistico perché attribuisce tutta la dinamica spontanea alla politica; il doppio confronto formati e non formati, prima e dopo, con e senza, porta ad un modesto 9,6%. È un risultato scienti-

fico questo, è vero, incontrovertibile? È comunque soggetto ad un assunto, che è quello che la dinamica che osserviamo per i non formati si sarebbe riprodotta per i formati identicamente; questo è un assunto arbitrario, che imponiamo sui dati, non è vero, è una nostra presunzione.

Quindi, l'assunto cruciale è che possiamo sottrarre da 071, quello da cui siamo partiti, meno 009, ma questo non è scientifico, è un assunto arbitrario. Abbiamo raggiunto un risultato più plausibile, più realistico, ma non è un risultato oggettivo; l'oggettività è sostanzialmente impossibile, la plausibilità, l'onestà intellettuale sono possibili e sono perseguibili; l'oggettività assoluta, la verità assoluta non è di questo mondo, non è di queste cose.

Penultimo esempio: la patente a punti. Questa è una politica molto facile da valutare, soprattutto nella sua dimensione più evidente: la riduzione dei morti sulle strade. Questi sono anche dati reali, sull'asse orizzontale c'è il tempo in anni dal '79 al 2004, la patente a punti, come ricordate, è stata introdotta nell'estate del 2003. Quello che vedete è l'andamento decrescente, nel tempo, dei morti per incidente stradale tra la fine degli anni '70 e l'inizio di questo secolo, l'andamento è tendenzialmente decrescente; quindi, come faccio a stabilire se quell'ultimo quadratino rappresenta una riduzione reale? Il modo più intuitivo è quello di confrontarlo con l'anno precedente, confrontare il 2003 con il 2004, e chiamare quello effetto della patente a punti.

In realtà, l'andamento nel tempo è irregolare, quindi è più oppor-

tuno utilizzare un modello, ad esempio, far passare una linea retta tra i punti che rappresenta il trend; proiettare il trend in avanti ed ottengo quei punti tratteggiati. Quello è il controfattuale, una stima, quello che sarebbe successo al numero di incidenti stradali se non ci fosse stata la patente a punti; la stima viene fuori meno 484 decessi,. Quindi, secondo questo modello la patente a punti ha ridotto gli incidenti stradali di circa 500 in un anno.

Però è arbitrario far passare una linea retta, non tiene conto del fatto che negli ultimi anni c'era un tendenziale aumento degli incidenti stradali. Un modello leggermente più sofisticato è un modello non lineare: faccio passare una parabola, proietto in avanti questo trend non lineare ed ottengo un effetto di circa 1.000 decessi ridotti dalla patente a punti.

Qual è la verità? La verità non la possiamo raggiungere, possiamo ragionevolmente dire che la patente a punti ha risparmiato tra le 500 e le 1.000 vite umane nel primo anno di attuazione. Però questo è un esempio di scuola, che infatti ho introdotto anche nel libro che sto pubblicando, perché è molto semplice nella sua struttura logica ed aiuta a riflettere sul controfattuale, su come si può ricostruire la situazione controfattuale, che è ciò che sarebbe successo se le cose fossero andate avanti secondo il loro trend naturale.

Questa non vi dico cos'è perché è una cosa che riguarda la Sardegna. È una Legge di finanziamento delle imprese, ma non so quale sia perché sto aiutando un dottorando di ricerca ad analizzare

questa Legge. Voglio soltanto farvi vedere la logica, che è un'altra logica diversa da quella temporale. Ho deciso di introdurre questo caso per introdurre un po' di variazioni. Fino adesso avete avuto le cose che riguardano il tempo, sull'asse orizzontale adesso c'è la posizione in graduatoria, tra 0 e 150 ci sono le ultime ammesse in graduatoria ad un finanziamento pubblico, tra la 160<sup>esima</sup> e la 300<sup>esima</sup> sono le prime 150 escluse. Questo tipo di approccio, che si chiama confronto intorno al punto di discontinuità, sfrutta la discontinuità generata da una graduatoria; i primi 150 hanno ricevuto l'incentivo pubblico, le successive 150, pur non essendo molto diverse perché sono contigue in graduatoria, non hanno ricevuto il finanziamento pubblico. Sull'asse verticale c'è la probabilità di cessazione a tre anni di distanza, quindi la probabilità di sopravvivenza, vedete come c'è una discontinuità netta tra le ammesse al finanziamento, che indipendentemente dalla posizione in graduatoria hanno una probabilità di cessazione del 40%. Quelle non ammesse in graduatoria, non ammesse al finanziamento, ma subito dopo in graduatoria, non sono così diverse alle altre, ma hanno una probabilità di cessazione di 20 punti percentuale più alta.

Questa discontinuità attorno alla soglia è un chiaro indizio che la politica sta funzionando perché abbiamo dato sussidi ad alcune imprese e non dato sussidi ad alcune imprese abbastanza simili, perché contigue in graduatoria, le une cessano con una probabilità del

40%, le altre cessano con una probabilità del 60%. Quel 20% di differenza è chiaramente l'effetto della politica. Poi dopo la 240<sup>esima</sup> vedete che la probabilità di cessazione aumenta addirittura, vuol dire che il vero confronto va fatto per una banda molto più ristretta, bisogna prendere le prime 70 - 80 escluse, le prime escluse e le ultime incluse ed attorno a quella soglia il confronto rivela effettivamente l'effetto della politica.

Questi sono quattro esempi di come, utilizzando la logica controfattuale, si può determinare se una politica ha avuto effetto o non ha avuto effetto.

Morale: valutare gli effetti di una politica pubblica non è un'operazione scientifica, non credo si debba usare il termine scientifico, ma si debba usare il termine rigoroso e soprattutto il termine onestà intellettuale; bisogna avere chiari quali sono gli obiettivi cognitivi che ci si pone e perseguirli con rigore ed onestà intellettuale.

L'approccio controfattuale, di cui vi ho fatto vedere alcuni esempi, si applica solo alle politiche, interventi mirati a produrre un cambiamento che potrebbe prodursi comunque. Valutare le prestazioni, cioè i servizi pubblici, richiede un altro approccio; quindi, dimenticatevi tutto quello che vi ho detto. Se il vostro obiettivo è quello di valutare le prestazioni di servizi pubblici, l'approccio dominante è quello basato sulla triade: efficienza, efficacia ed economicità; smitizziamole! Cosa vogliono dire questi tre termini? Efficienza vuol dire minimizzare i costi evitando sprechi; efficacia

vuol dire soddisfare le aspettative dell'utente e gli standard di qualità, non c'è controfattuale qua; economicità vuol dire acquistare senza farsi fregare, detto papale papale.

Al di là di tutta la retorica di molti termini altisonanti: obiettivi, rendimenti, benefici, indicatori, di cui è piena questa lettura, buon andamento della Pubblica Amministrazione, quindi prestazioni e servizi, significa contenere i costi e migliorare la qualità; qui non ci sono effetti da misurare, ma si tratta di valutare se i costi sono stati contenuti e se la qualità è migliorata.

Una cosa da importante tener presente, che nel discorso sull'efficienza ed efficacia si perde, è che è difficile perseguirli entrambi. C'è chiaramente un trade off tra costo e qualità. Vi presento un grafico fantasioso, diverso da quelli passati, da quelli che vi ho fatto vedere prima, perché qui la logica è completamente diversa. Esiste probabilmente una frontiera di possibilità tra qualità e contenimento del costo, al di là di questa frontiera non si può andare. E se ci si trova sulla frontiera, la scelta è fondamentalmente di tipo politico: se rinunciare alla qualità per contenere i costi, o aumentare la qualità ed aumentare i costi. Di fatto, ci si trova spesso al di sotto della frontiera, quindi in posizioni in cui, con scelte di tipo tecnico, non bisogna fare scelte di tipo politico. In teoria, si può migliorare la qualità e contenere i costi; di fatto, la tendenza è quella di rinunciare ad uno a favore dell'altro: la storia del maestro unico, ce la continuo o non ce la continuo, è una misura di contenimento dei costi che rappresenta un

sacrificio in termini di qualità, quindi è uno spostamento in questa direzione. Eravamo già in una situazione lontana dalla frontiera dell'ottimo, ci siamo spostati o se fossimo stati sulla frontiera, comunque, ci saremmo chiaramente spostati verso il contenimento dei costi, ma con un sacrificio in termini di qualità.

Qui la vera sfida non è l'analisi controfattuale, non sono le cose che vi ho raccontato, ma è la creazione di standard di costo e di qualità, e spostare l'attività pubblica con degli standard sempre più sfidanti verso la frontiera. Una volta raggiunta la frontiera, la scelta tra costo e qualità diventa una scelta di tipo politico e non tecnico.

Per concludere questa provocazione, abolirei i termini efficienza ed efficacia. I giuristi mi saltano sempre addosso, lo faccio apposta per farmi saltare addosso ma quello che conta è il costo e la qualità delle prestazioni pubbliche, e la sfida è riconoscere il trade off tra i due ed individuare gli standard giusti; questa è la partita della valutazione delle prestazioni pubbliche.

Se parliamo di effetti delle azioni, o delle politiche pubbliche, parliamo di un insieme più ristretto e circoscritto di attività pubbliche, quelle mirate ad un cambiamento, e la sfida qui, invece, è quella che vi ho illustrato con gli esempi, di ricostruire il controfattuale quando ciò è possibile.

Ma la chiave di tutto, per tornare al punto che ho sottolineato all'inizio, è che qualcuno si ponga la domanda "Sono soldi ben spesi?", senza sapere la risposta. È necessario che esista un dubbio da parte di

qualcuno sul fatto che i soldi siano ben spesi e non ci sia una presunzione di efficacia o di perfezione.

Chi si deve porre questa domanda? Qui vengo ad alcune considerazioni che rispondono anche alle sollecitazioni che mi dava il dottor Mereu all'inizio, se lo può porre l'Esecutivo. È abbastanza naturale che una Giunta si ponga il problema se sono soldi ben spesi. Ma l'Esecutivo non basta, secondo me, è importante il ruolo dell'assemblea legislativa, del Consiglio Regionale nel caso specifico delle regioni, come motore, come stimolo a porsi le domande se i soldi sono ben spesi. Le forze sociali dovrebbero porsi quest'interrogativo; i media, in Italia il discorso dei media è particolarmente delicato, sono particolarmente carenti rispetto alla realtà statunitense come stimolo alla verifica dei risultati dell'azione pubblica.

Voglio segnalarvi l'esperienza americana di legislative oversight, che abbiamo tradotto in Italia con "controllo delle assemblee sulle politiche degli interventi regionali", e abbiamo dato vita al progetto "Capire", che significa controllo delle assemblee sulle politiche degli interventi regionali, a cui aderisce anche il Consiglio Regionale della Sardegna, ed è il tentativo di stimolare i Consigli Regionali a farsi carico del ruolo di controllori dell'attuazione delle Leggi e dell'efficacia delle politiche; quello che in inglese si chiama "legislative oversight", controllo delle assemblee legislative.

Per concludere, una volta posta la domanda, e ci vuole qualcuno che ponga la domanda sinceramente: "Sono soldi ben spesi?", sia riguardo alle azioni pubbliche, sia riguar-

do alle prestazioni pubbliche, occorre fare molte cose. Occorre metterla a fuoco, scegliere il metodo, e per questo ci vogliono competenze tecniche; trovare i dati, ma non esistono in natura, bisogna andarseli a trovare e si devono costruire. La scusa che spesso si sente "I dati non ci sono", è una bugia con le gambe corte, i dati si trovano, si costruiscono, purché ci sia la volontà di porsi questa domanda. Si tratta di trarre le conclusioni e di utilizzare i risultati per decidere. Se manca quest'ultimo elemento, a cascata diventa tutto inutile.

Quindi, è una questione fondamentale di volontà politica, non voglio con questo sminuire il mio ruolo e quello dei tecnici, ma quest'impresa non può essere affidata ai tecnici; o esiste la volontà di porsi, da parte dei policy maker, in discussione, mettere in discussione quello che fanno e verificare gli effetti di quello che fanno, o la qualità ed i costi delle prestazioni che i loro enti erogano diventa un esercizio abbastanza sterile.

**“SONO SOLDI BEN SPESI?” - PERCHÉ E COME  
VALUTARE GLI EFFETTI DELLE POLITICHE PUBBLICHE**

**Alberto Martini**

Università del Piemonte Orientale e Progetto Valutazione

**Distinzione fondamentale tra  
due tipologie di intervento  
pubblico**

**Prestazioni ricorrenti**

**Azioni per il cambiamento**

Prende spunto da una  
distinzione che si fa  
negli Stati Uniti, tra:

*Produce a service*

*Produce a change*

**Con un gioco di parole**

***Prestazione pubblica***

**Azione pubblica**

# Prestazione pubblica

= tutta l'attività della PA che  
soddisfa bisogni riconosciuti  
e ricorrenti

(dalla scuola alla sanità  
all'ordine pubblico)

# Azione pubblica

= attività che mira a modificare  
comportamenti e condizioni con  
lo scopo di risolvere  
un problema collettivo

**Si potrebbe dire,  
più banalmente**

**Servizi pubblici = prestazioni**

**Politiche pubbliche = azioni**

**cambiamento**

**Azioni /  
Politiche**

**Prestazioni/  
Servizi pubblici**

**Rilevanza in termini di spesa**

**Politiche regolative**  
(divieto di fumo, patente a punti)

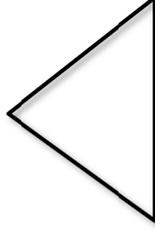
## **Azioni/Politiche**

**Politiche di incentivazione**  
(aiuti alle imprese, incentivi alle assunzioni)

**Offerta di servizi con finalità di cambiamento**  
(sostegno all'imprenditorialità, prevenzione )

**Prestazioni/Servizi pubblici**

# Azioni/Politiche



Trasferimenti  
(pensioni, indennità)

## **Prestazioni/Servizi pubblici**

Servizi a domanda individuale  
(scuola, sanità, trasporti)

Servizi a domanda collettiva  
(difesa, giustizia, ordine pubblico)

**Valutare il successo di  
una politica**

**Valutare la performance  
di un servizio**

Valutare il successo di  
una politica

Come è stata attuata?

Ha ottenuto gli effetti desiderati?

↑ “Sono soldi ben spesi?”

Esempio di politica pubblica intesa  
come tentativo di modificare  
comportamenti per  
risolvere un problema

**Incentivi alle imprese per la  
stabilizzazione dei precari**

Esempio particolare di un'ampia  
tipologia di politiche,  
caratterizzate dal tentativo di  
favorire comportamenti  
“desiderabili” da parte di attori  
economici, offrendo loro un  
incentivo condizionato  
all'adozione di quei  
comportamenti

Poniamo che Ente Pubblico abbia stanziato nel 2007 10 milioni di euro per offrire contributi alle imprese (5.000 euro ciascuno) che avessero assunto a tempo indeterminato propri collaboratori a progetto o tempi determinati

**Come “valuto” il  
successo di questa  
politica?**

**Come faccio a dire  
se sono  
“soldi ben spesi”?**

## Le domande cruciali

Le imprese richiedono gli incentivi? Assumono i precari?

Gli incentivi modificano i comportamenti? Inducono ad assumere i precari?

**Scenario 1: nessuna  
impresa richiede i  
contributi**

**La politica è un fallimento**

**Effetto sulle stabilizzazioni dei  
precari = ZERO**

**Scenario 2: le imprese  
richiedono tutti i contributi  
disponibili**

**La politica è un successo?**

**L'effetto sulle stabilizzazioni può  
ancora essere ZERO!**

**Occorrono concetti  
adatti alla situazione**

**In particolare  
quello di “effetto” e  
di “controfattuale”**

**NON** sono soldi ben spesi se  
le imprese che hanno  
richiesto i contributi  
avevano intenzione di  
stabilizzare i precari  
comunque (anche in assenza  
di incentivo)

**Sono soldi ben spesi se la politica raggiunge l'obiettivo di fare assumere precari che sarebbero rimasti precari se non ci fosse stato l'incentivo**

Sono soldi ben spesi se la  
politica produce gli effetti  
desiderati

Spendere tutto non è lo  
stesso che produrre  
l'effetto desiderato

**Il nostro Ente ha speso 5 milioni  
in poche settimane**

**Una prima tranche di 1000  
contributi a inizio 2007**

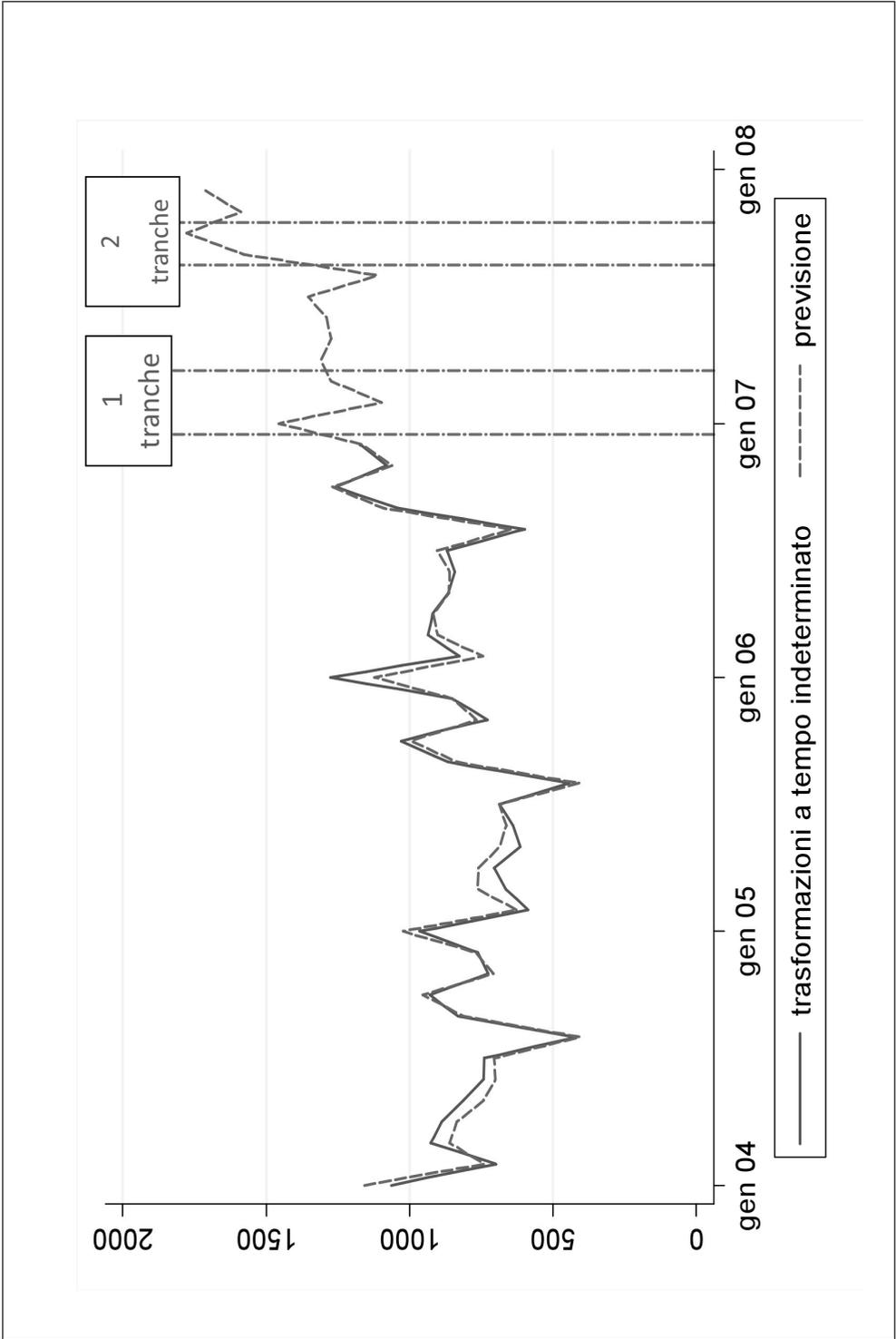
**Seconda tranche di 1000  
contributi a fine 2007**

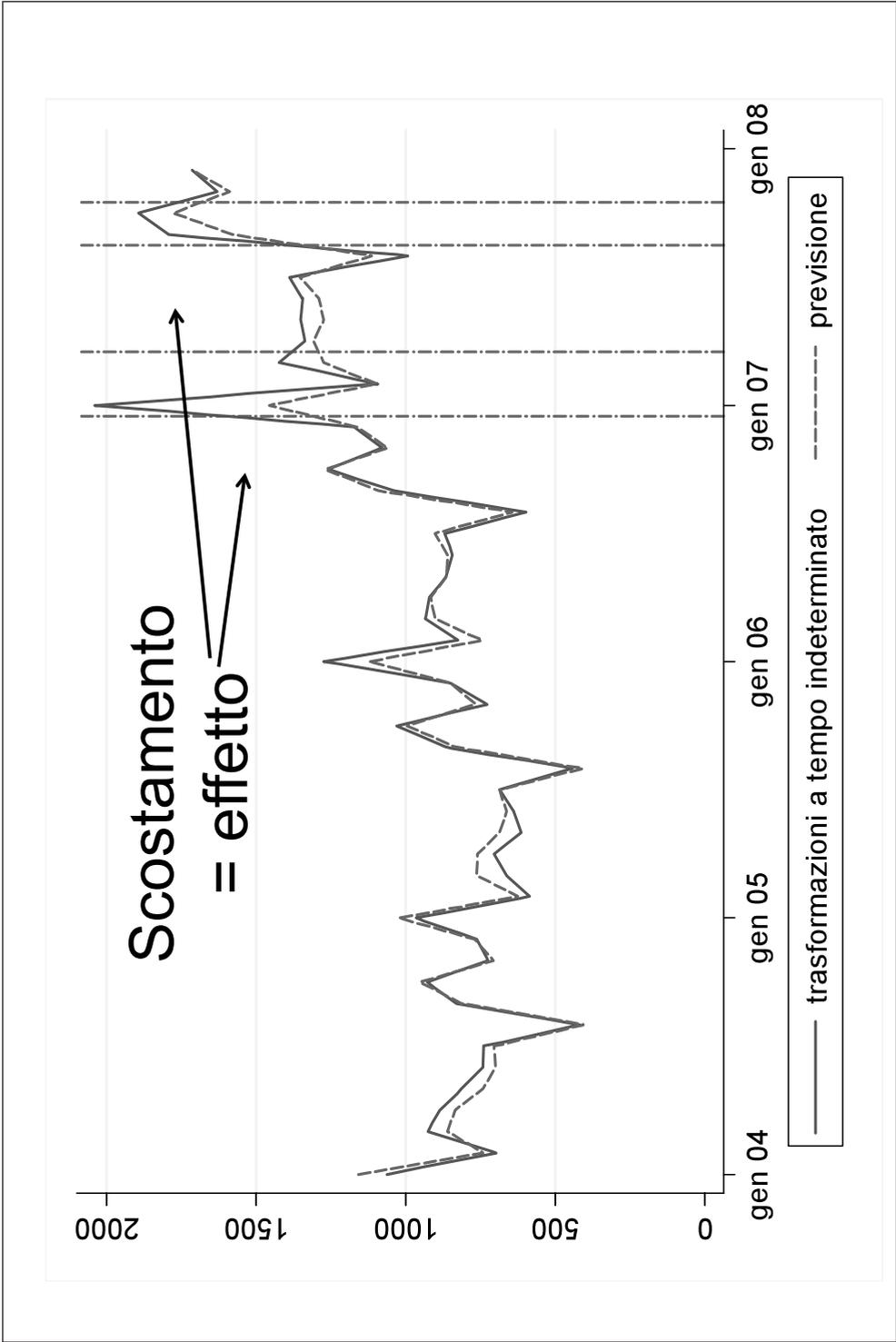
Come si misura l'effetto sulle stabilizzazioni dei precari?

Occorre stimare quanti precari le imprese avrebbero assunto in assenza di contributi e fare la differenza rispetto a quanti sono stati assunti con i contributi

**Occorre stabilire il  
CONTROFATTUALE**

**= ciò che sarebbe  
successo in assenza di  
contributi**





In questo caso l'effetto pare  
essere di 500 stabilizzazioni a  
inizio 2007 e circa 200  
a fine 2007  
(700 stabilizzazioni addizionali  
sulle 2000 finanziate)

Ciascuna stabilizzazione  
“comprata” dall’Ente  
pubblico costa in realtà

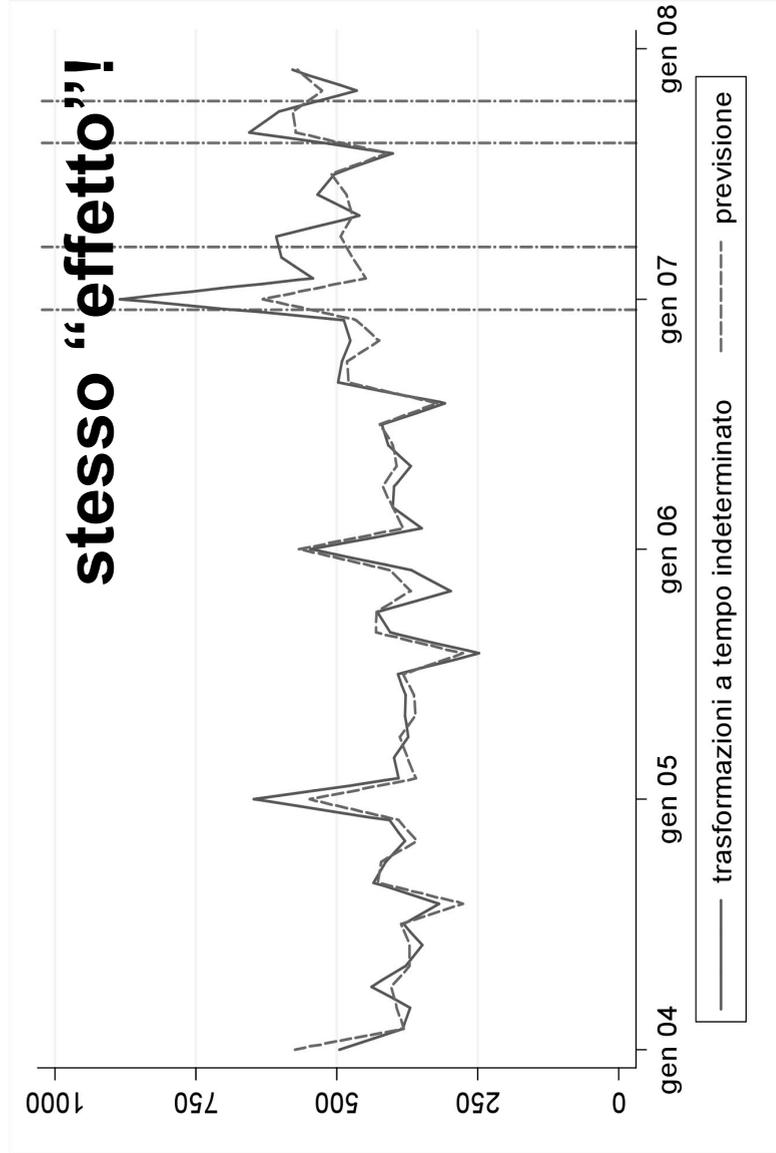
10 mil/700 = 14.000 euro

e non 5.000 euro!

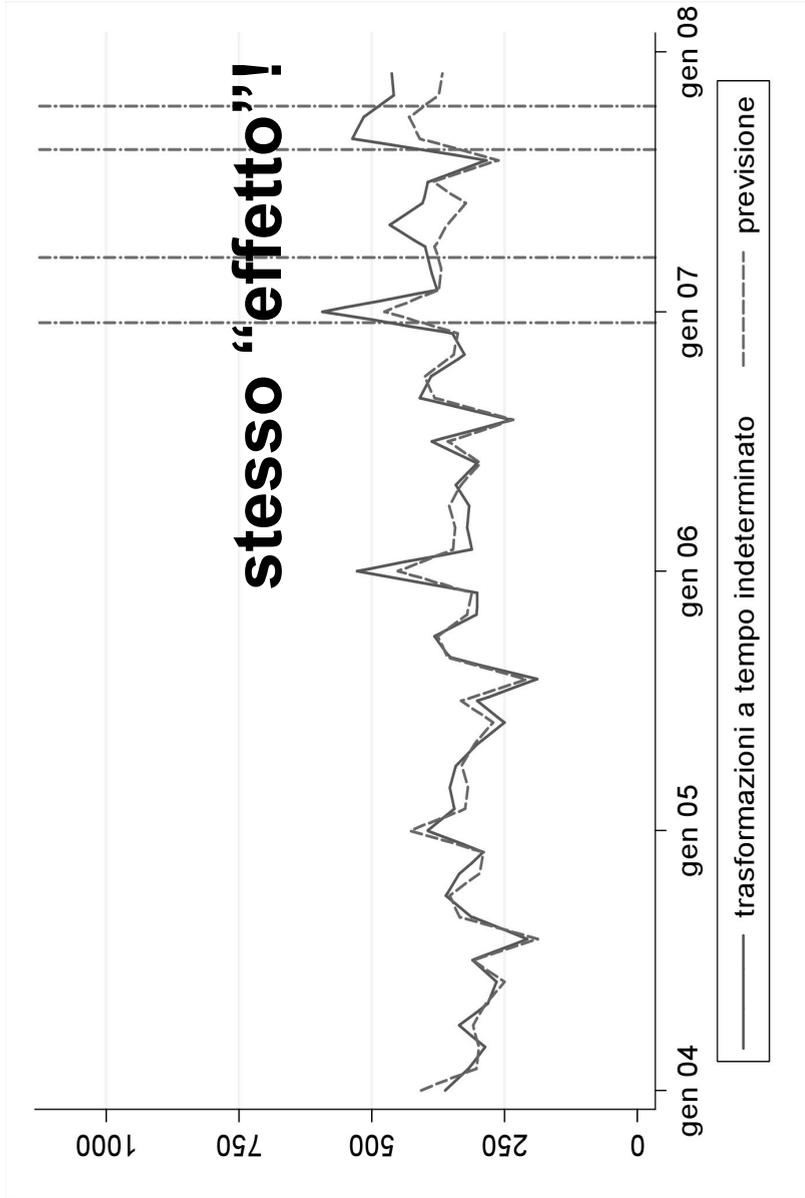
Un dubbio: le stabilizzazioni  
sono andate così anche  
altrove, in assenza di  
incentivi?

Usati due Enti pubblici  
limitrofi come gruppo di  
controllo

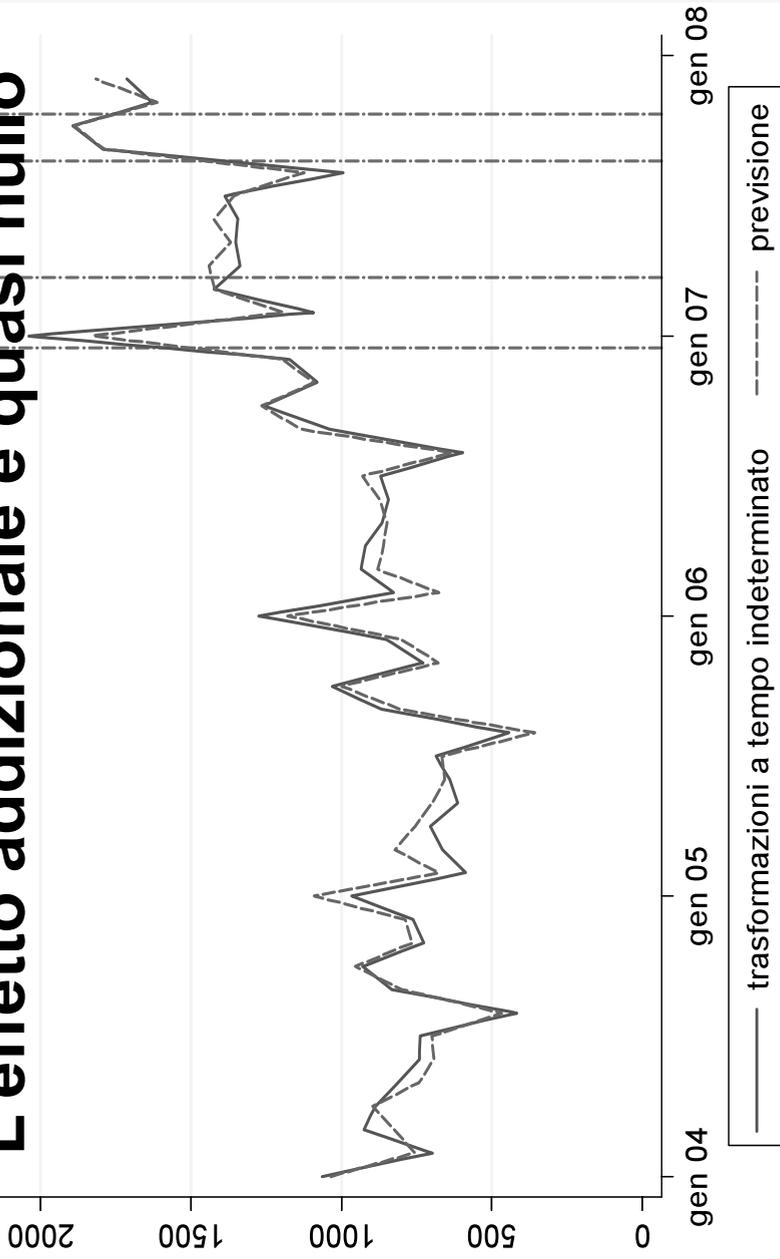
# Ente Y: nessun incentivo nel 2007



# Ente W: nessun incentivo nel 2007



# L'effetto addizionale è quasi nullo



**Ad essere generosi, le  
stabilizzazioni causate  
dagli incentivi sono  
circa 200  
sulle 2000  
finanziate**

**Ma 10 milioni/200 =  
50.000 euro**

**Costa 50.000 euro  
stabilizzare un precario!**

# Sono soldi ben spesi?

Per dare un giudizio di  
questo tipo è cruciale  
avere informazione  
plausibile su qual è l'effetto  
della politica

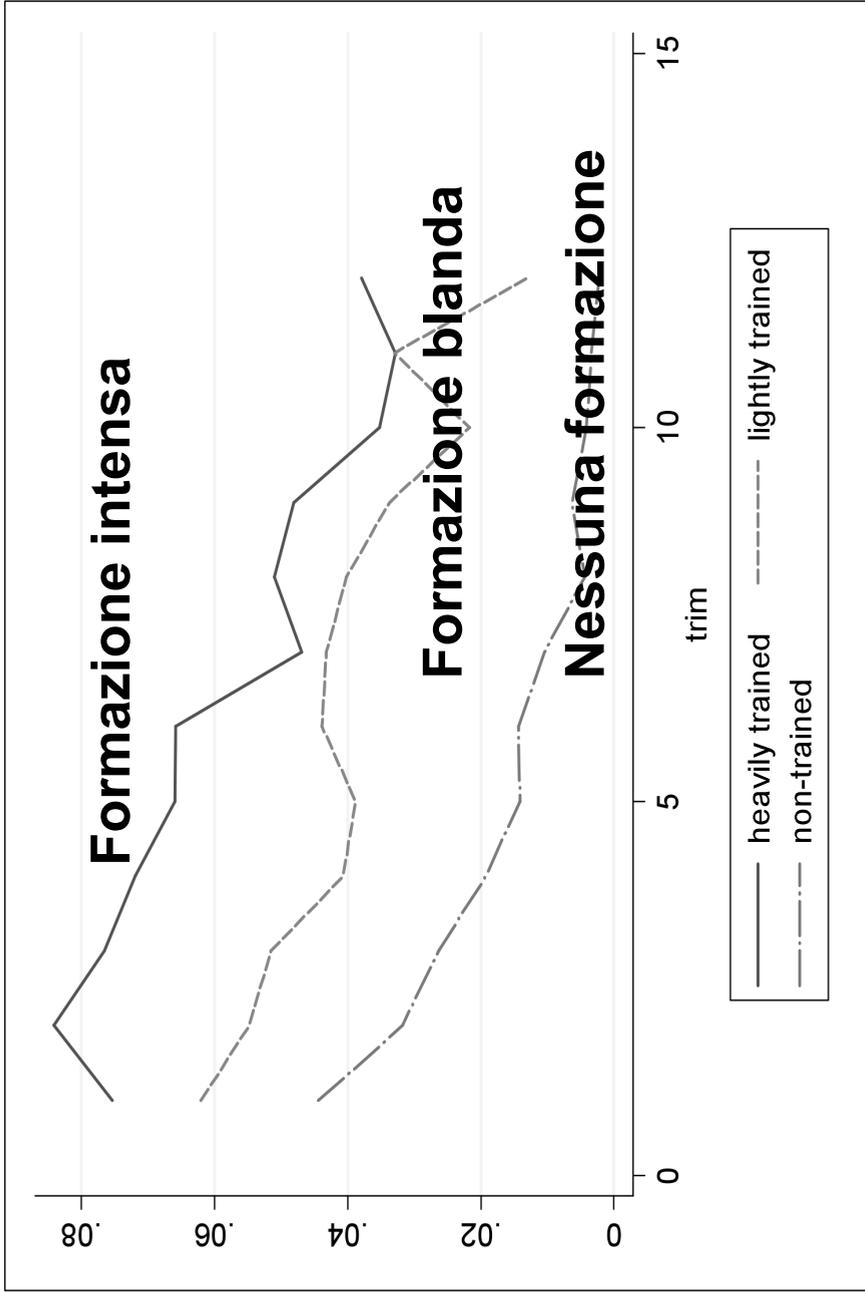
Occorre un metodo per  
ricostruire la situazione  
controfattuale

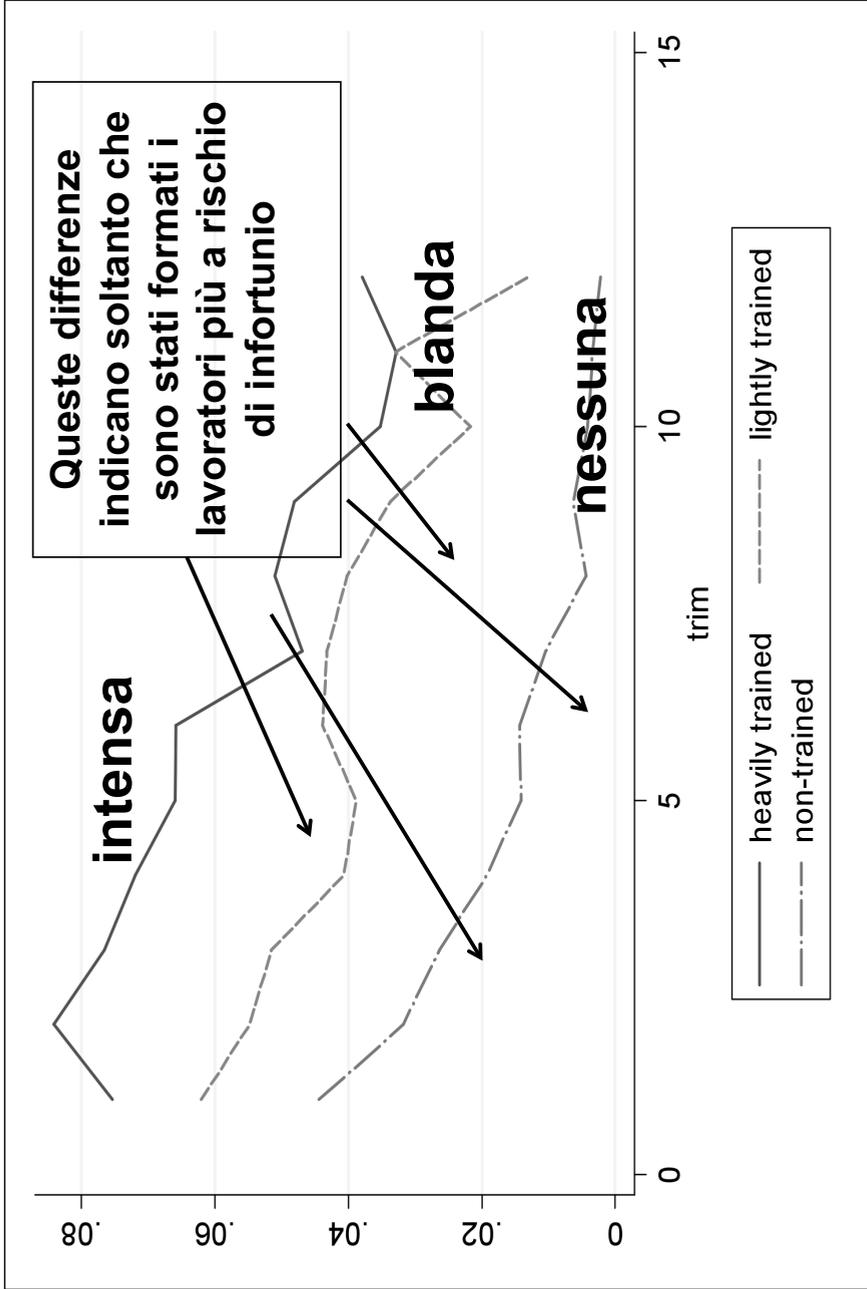
Non basta certo qualche  
fantasioso “indicatore di  
impatto”

**Secondo esempio di  
politica pubblica: la  
prevenzione degli  
infortuni sul lavoro  
(diversi strumenti:  
regole, sanzioni,  
formazione preventiva)**

**La formazione è  
efficace nel prevenire gli  
infortuni sul lavoro?**

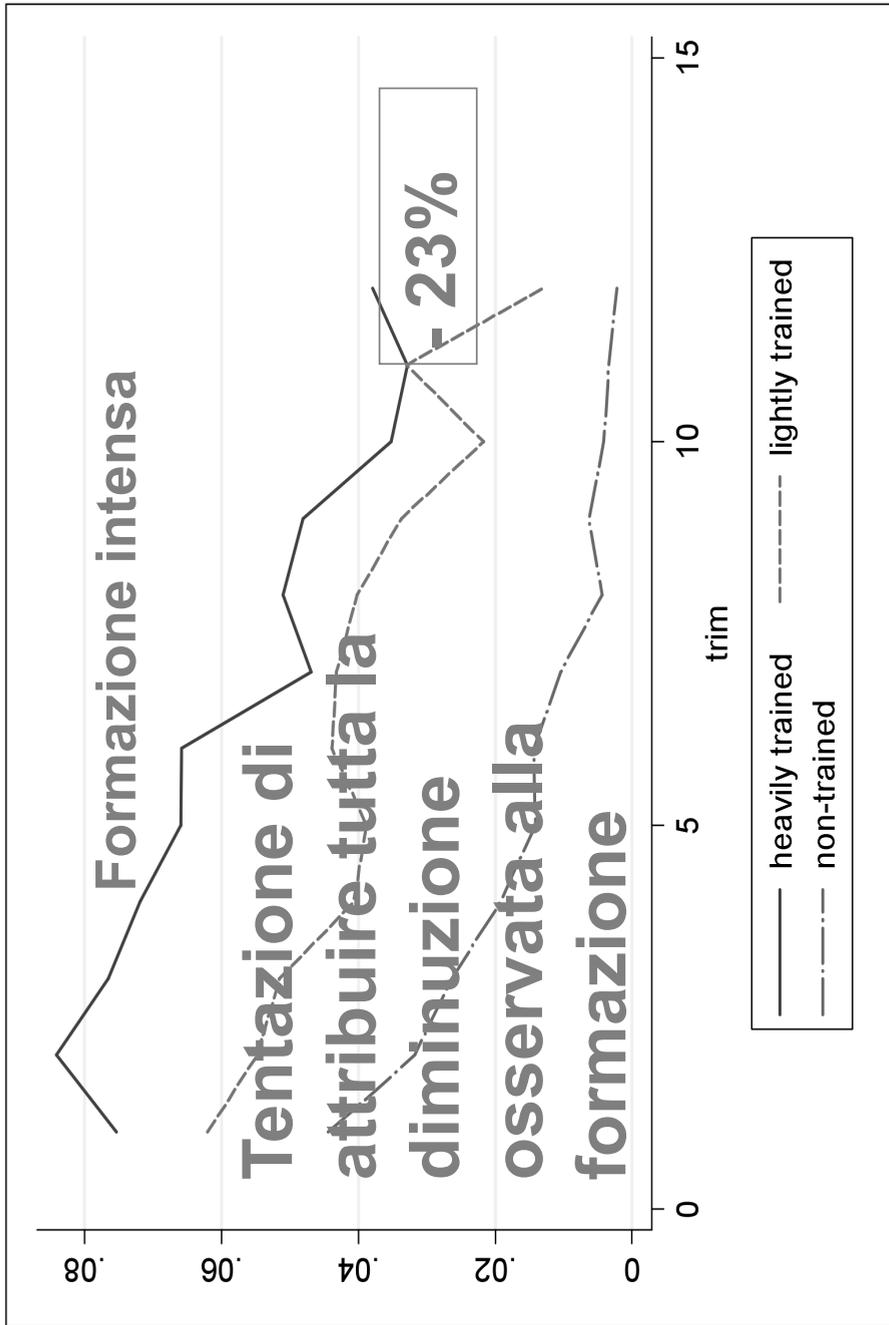
*Evidenza dai cantieri dei  
treni ad alta velocità TO-MI*

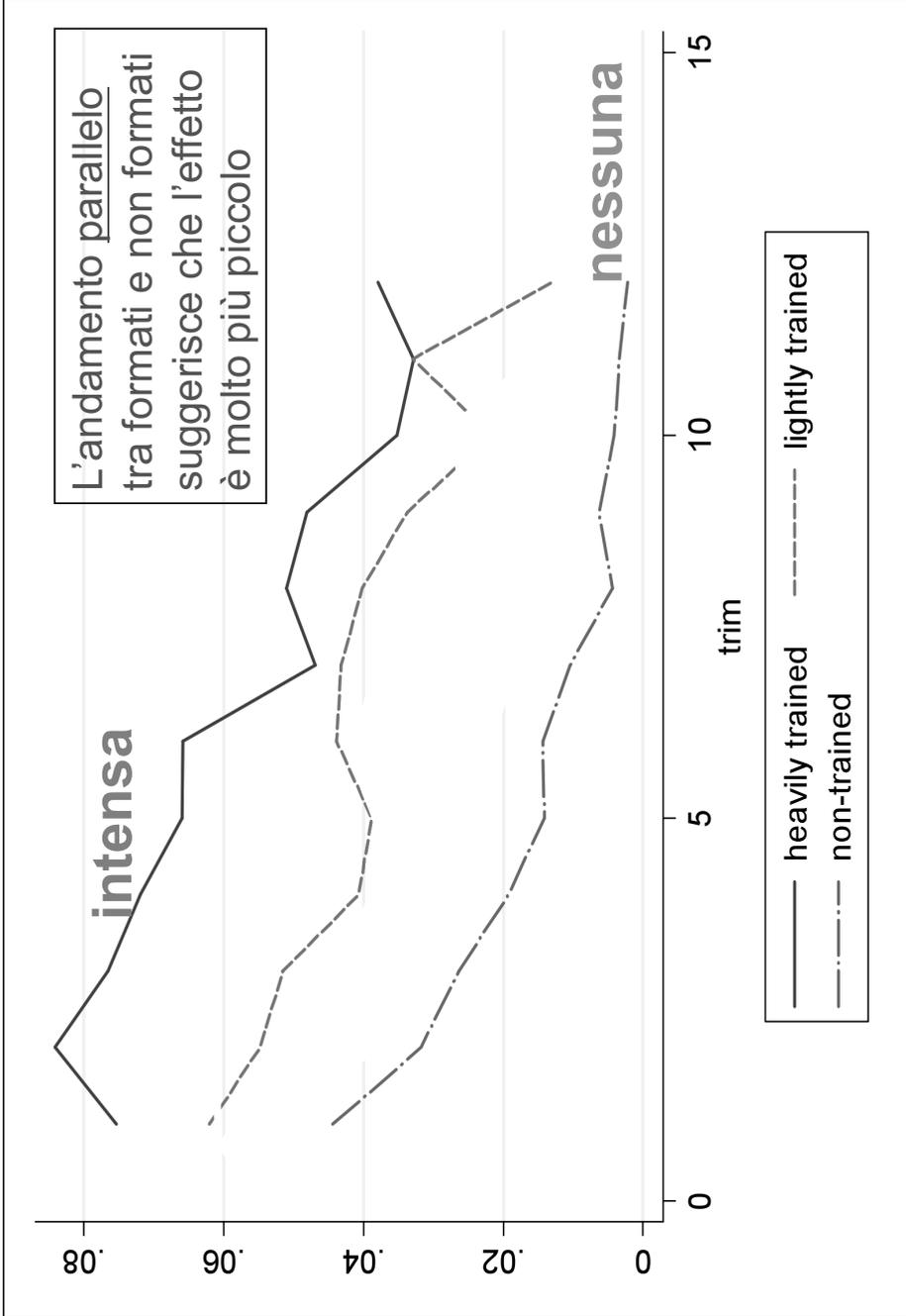




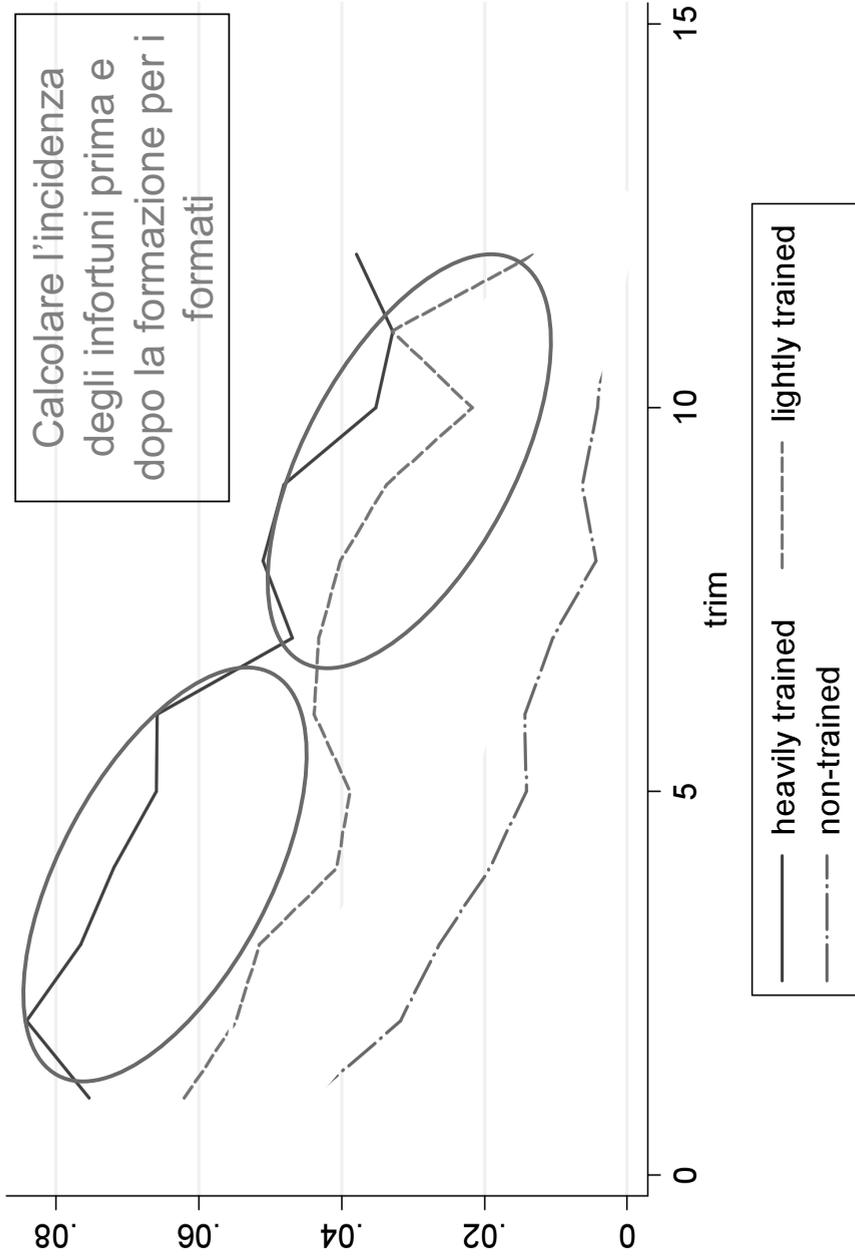
**Per ricavare l'effetto della  
formazione**

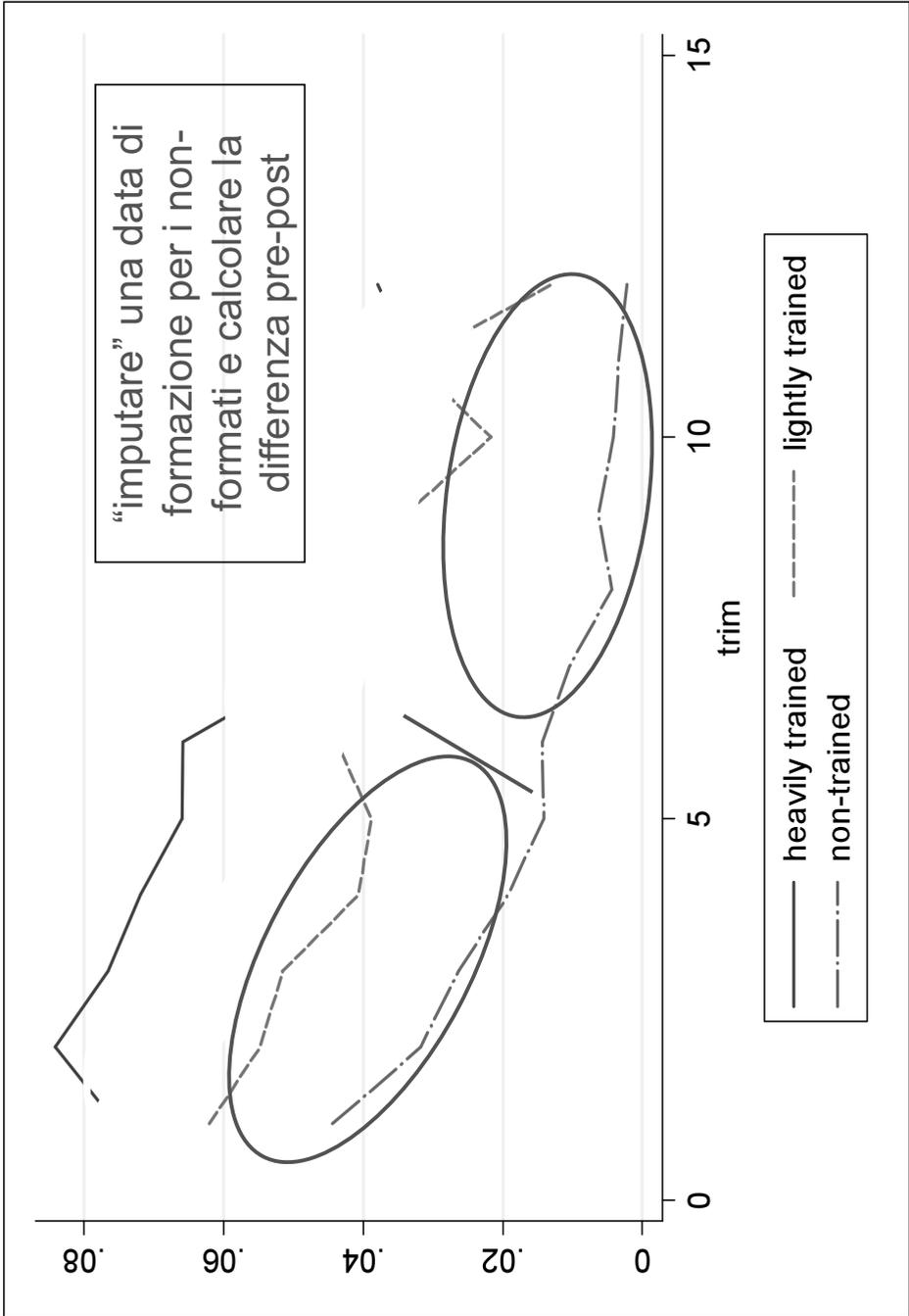
**non si possono confrontare  
lavoratori formati e non- formati  
(l'implicazione sarebbe che la  
formazione fa aumentare  
gli incidenti!)**

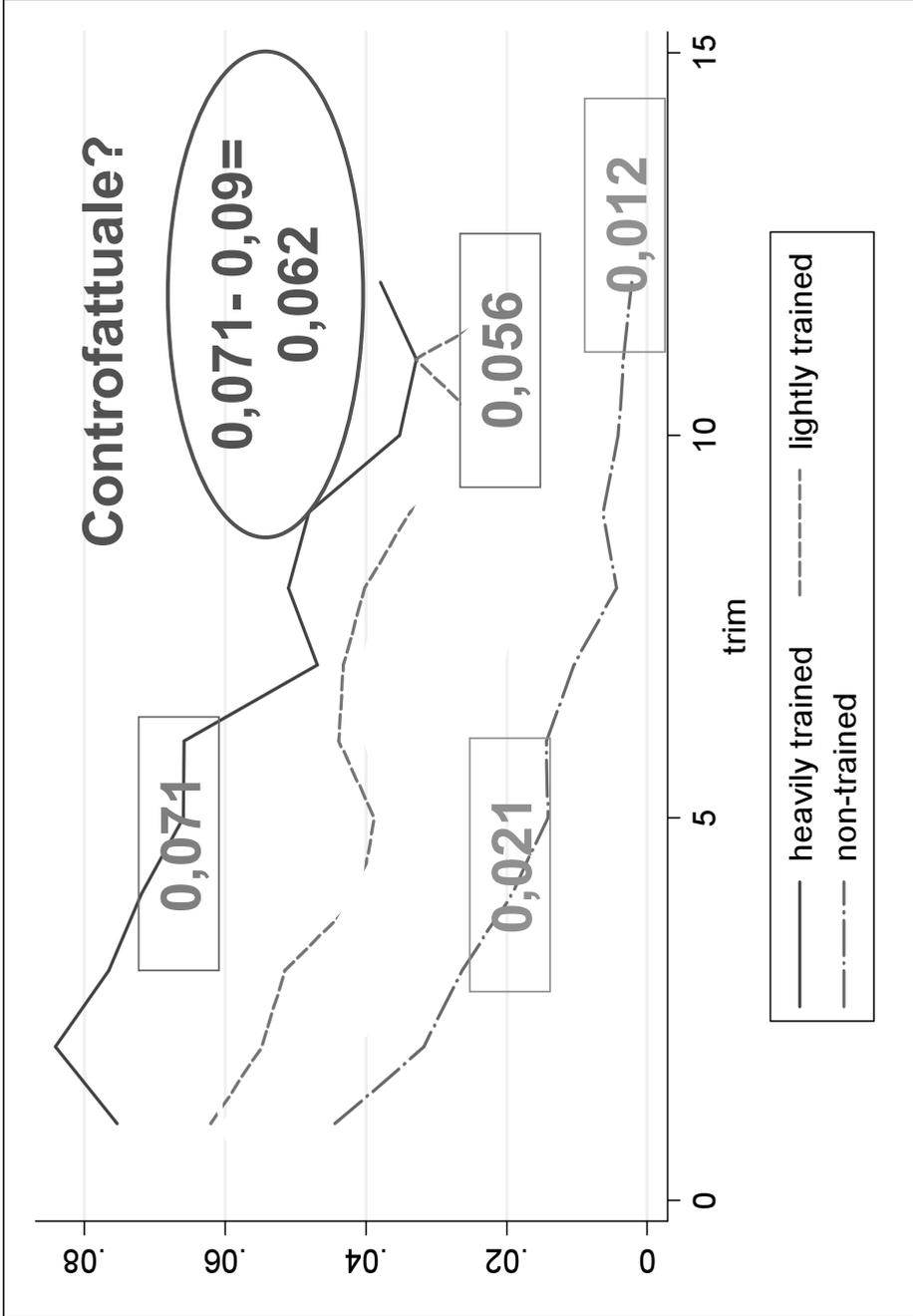


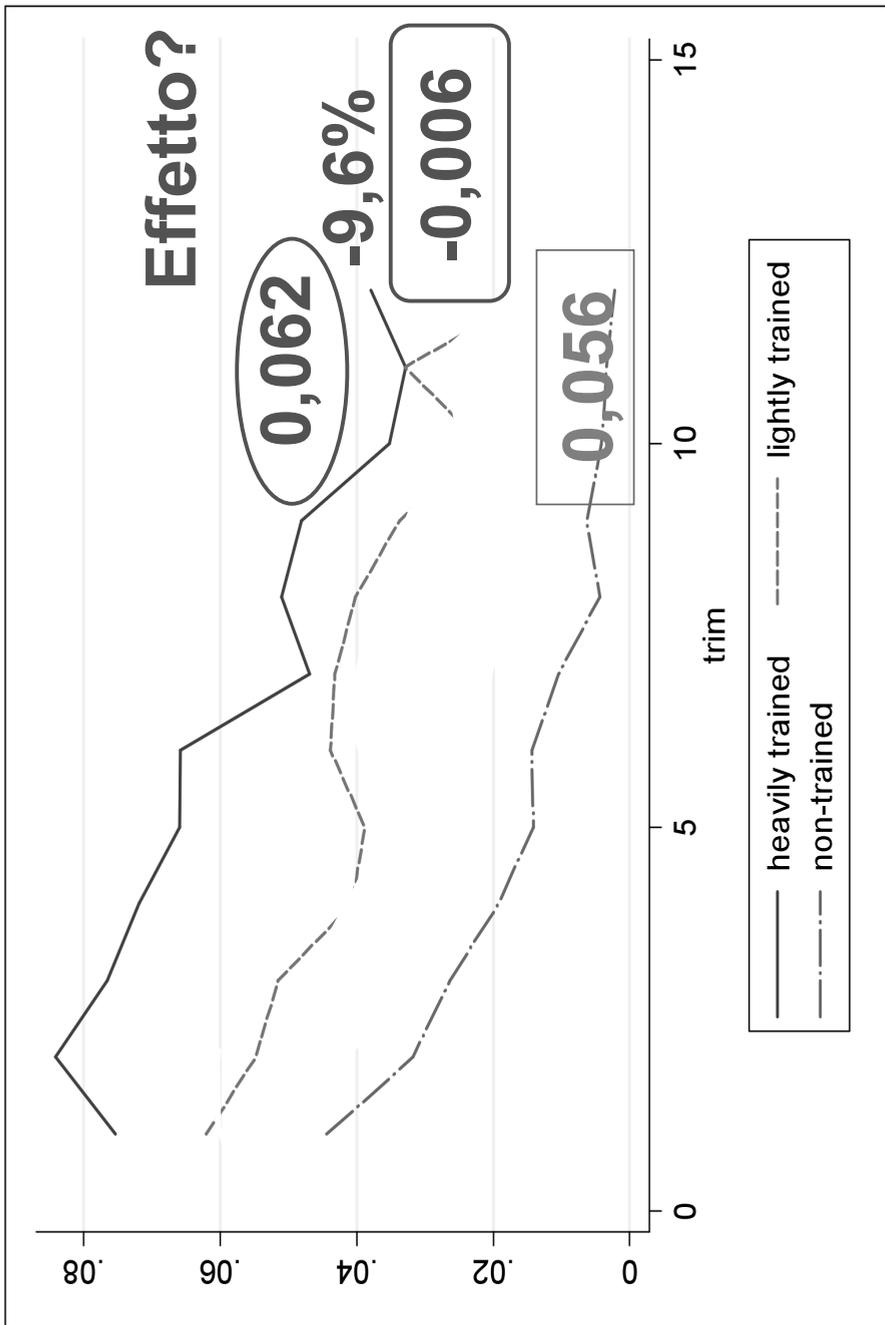


Calcolare l'incidenza degli infortuni prima e dopo la formazione per i formati







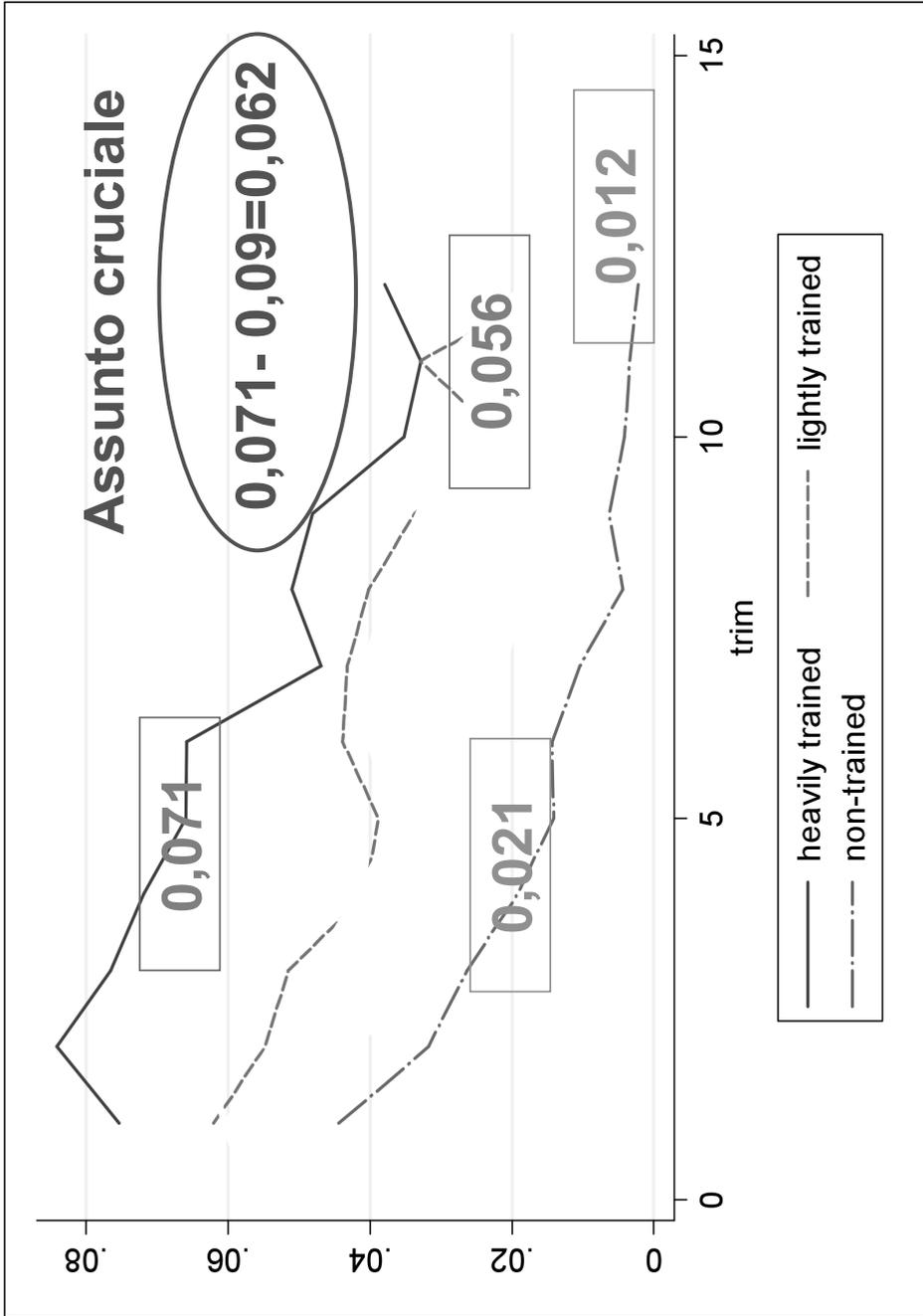


Cautela nell'attribuire meriti e demeriti ad un intervento

Confronto formati non-formati:  
la formazione è dannosa

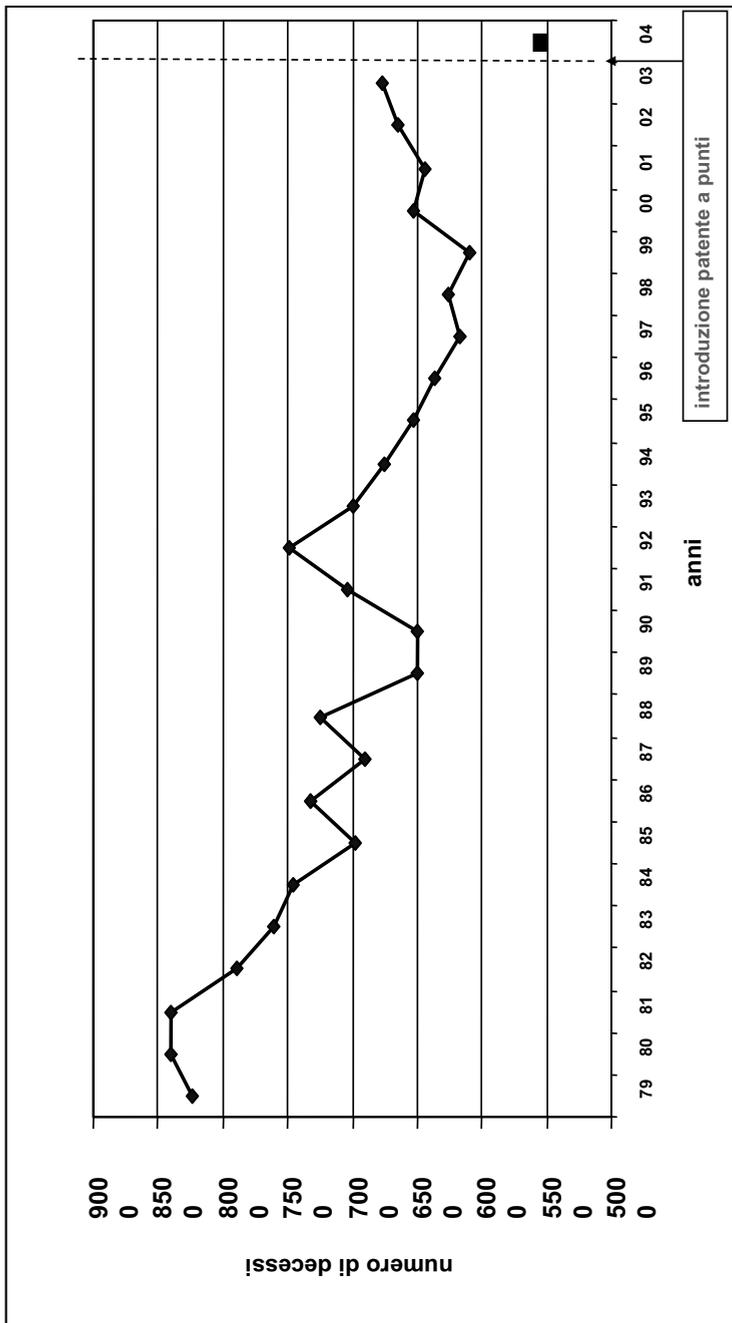
Confronto prima-dopo per i formati:  
Un ottimistico – 23%

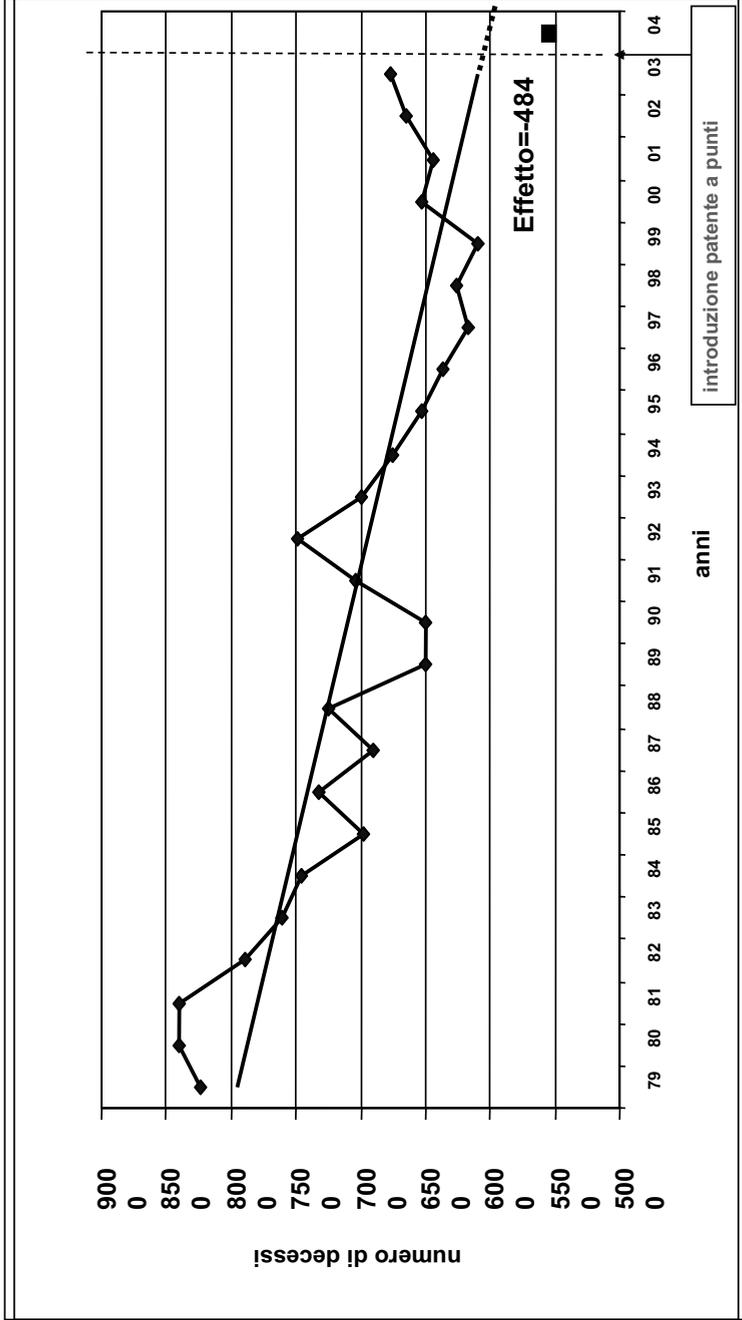
Doppio confronto formati non-formati:  
Un più modesto – 9,6%

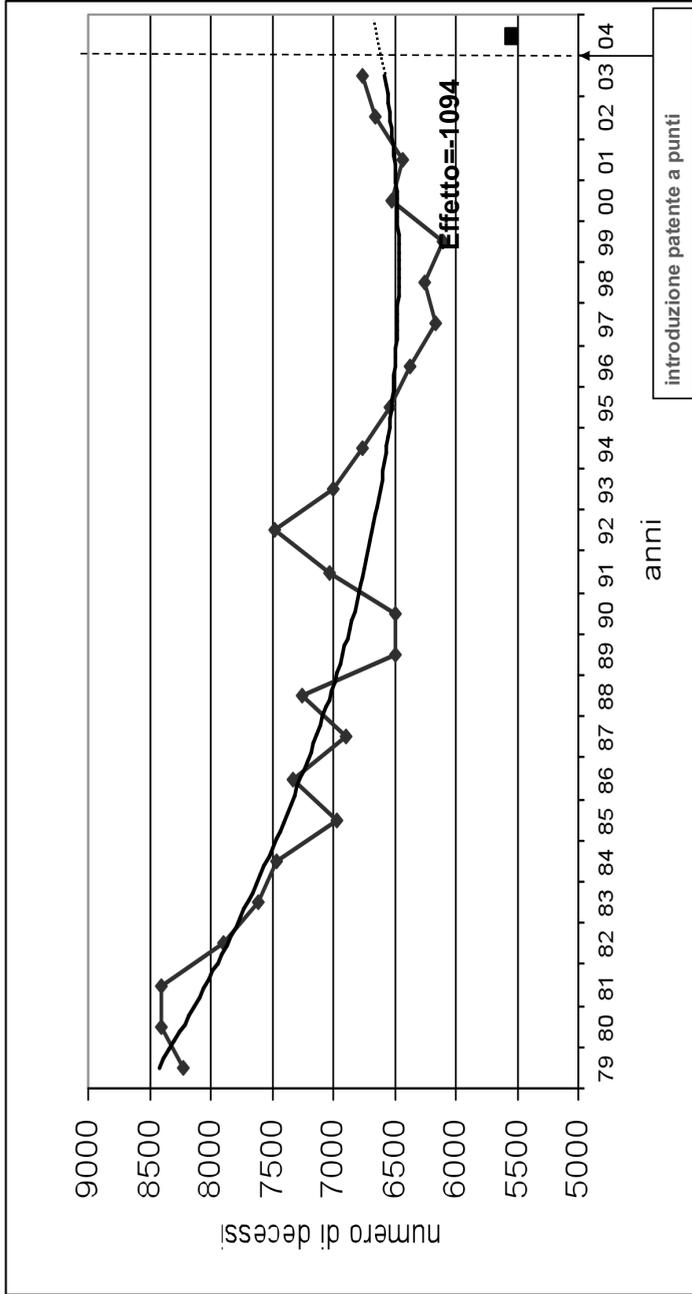


**Ultimo esempio:  
la patente a punti**

**Ha ridotto i morti  
sulle strade?**







# Morale:

Valutare gli effetti di una politica pubblica non è un'operazione "scientifica", ma può essere fatta con rigore e onestà intellettuale

L'approccio controfattuale  
si applica solo alle  
politiche =

Interventi mirati a produrre un  
cambiamento  
(che potrebbe  
prodursi comunque)

**Valutare le prestazioni,  
cioè i servizi pubblici,  
richiede un altro approccio**

**Quello dominante è basato  
sulla diade Efficienza ed  
Efficacia**

**Anzi, la triade**

**Efficienza**

**Efficacia**

**Economicità**

# Smitizziamole!

efficienza = minimizzare i costi, evitando  
“sprechi”

efficacia = soddisfare aspettative  
dell'utente e standard di qualità

economicità = acquistare senza farsi  
fregare

**Al di là di tutta la retorica e dei molti  
termini altisonanti  
(obiettivi, rendimenti,  
benefici, indicatori)**

**Buon andamento della PA  
significa**

- Contenere i costi**
- Migliorare la qualità**

**Difficile perseguirli  
entrambi**

**Trade-off tra  
costo e qualità**

**Per concludere questa  
provocazione**

~~**Efficienza**~~

~~**Efficacia**~~

**Costo e qualità delle  
prestazioni pubbliche**

**La sfida è riconoscere il  
tradeoff e individuare gli  
standard “giusti”**

**Effetti delle azioni/ politiche  
pubbliche**

**La sfida è ricostruire il  
controfattuale  
(quando è possibile)**

Ma la chiave di tutto è  
che qualcuno si ponga la  
domanda “Sono soldi  
ben spesi?”

Senza già  
sapere la risposta!

# Chi si deve porre questa domanda?

- L'Esecutivo
- L'Assemblea legislativa
- Le forze sociali
- I media

# Una volta posta la domanda

Occorre:

Metterla a fuoco

Scegliere il metodo

Trovare i dati

Trarre le conclusioni

**Utilizzare i risultati per decidere!**

Sono venuto per ascoltare Alberto Martini perché sapevo che avrei imparato, infatti ho preso un sacco di appunti.

Però volevo polemizzare un attimo con lui su un punto; più che polemizzare, segnare una visione leggermente diversa sulla parte che riguarda ciò di cui si occupa il libro che il professor Martini sta scrivendo, un libro bianco sulla valutazione delle politiche, soprattutto sul perché in Italia se ne fa così poca rispetto ad altre situazioni.

A me è sembrato che le prime dieci slide fossero, forse, eccessivamente pessimiste su questo punto; mi pare di capire che Alberto Martini dice "Incrociate le dita e sperate che là fuori ci sia qualcuno onestamente interessato ad ascoltare una valutazione rigorosa *ada die*", il che certamente è una condizione sufficiente perché le cose avvengano. Però questo significa, forse, arrivare alla seguente conclusione, che se in Italia si fa pochissima valutazione la spiegazione sarebbe in una distribuzione sfortunata dell'onestà intellettuale tra i politici rispetto a paesi nei quali si fa, invece, molta valutazione. Ora non è che sia lontanissimo dal credere una cosa del genere, però forse quello che sappiamo della statistica mi induce a pensare che non dovrebbe essere così, ma poi possiamo pensare che siano meccanismi di selezione politica diversi e possiamo cominciare a scrivere

modelli su questo punto; ma lasciamo per un attimo perdere.

Proprio in un incontro organizzato da Alberto Martini, da Trivellato, per il consiglio italiano delle scienze sociali, ho avuto l'occasione di sentire il parere di esperti internazionali, dai quali credo di avere avuto molti suggerimenti e di avere imparato molto. Lì tendenzialmente un'opinione, non dico prevalente, ma certamente diffusa, era più o meno la seguente: si fa valutazione quando si entra in una situazione di profonda crisi per convincere "la politica" ad accettare la valutazione. Sto semplificando in modo brutale, è un po' necessario che ci sia una situazione di crisi importante.

Questo di per sé mi sembra abbastanza convincente, penso che l'Italia abbia generato un debito pubblico in relativamente pochi anni, con la percezione che non ci fossero praticamente vincoli di bilancio percepiti. Se non c'è vincolo di bilancio percepito, non c'è l'incentivo alla scelta; se non c'è l'incentivo alla scelta, non c'è l'incentivo a capire, a chiederci se stiamo spendendo bene. Sto suggerendo che l'Italia è in un percorso nel quale ha ritenuto di potersi permettere di fare a meno di valutazione, e sto suggerendo che stiamo entrando in una situazione, voglio fare l'ottimista, ovviamente, abbastanza negativa, in realtà, nella quale forse si creerà una maggiore domanda di

valutazione rispetto al passato perché i vincoli di bilancio saranno presumibilmente più stringenti.

Il rappresentante tedesco mi pare ricordasse la storia più o meno così: la Germania faceva pochissima valutazione, ma quando c'è stata l'unificazione ed è stato chiaro che i lander ricchi avrebbero dovuto mettere un sacco di soldi per finanziare investimenti a favore delle vecchie regioni della Germania dell'est, in quel momento è emersa una fortissima domanda di valutazione d'impatto da parte dei lander che questi soldi mettevano. Qui di nuovo si ha una situazione di crisi, di nuovo una percezione forse anche un po' impaurita, certamente preoccupata, delle norme economiche, quindi di un vincolo di bilancio molto chiaramente presente per ottenere un cambiamento.

Penso che l'Italia che si avvia verso un disordinatissimo e rischioso federalismo fiscale, sia un'Italia nella quale la domanda di valutazione dovrebbe emergere da vari ambiti e, quindi, è giusto prepararsi ed avere Alberto Martini qui per cominciare ad accendere qualche motore e continuare a ragionarci.

Un secondo motivo per cui, secondo me, ma su questo il professor Martini ha un'esperienza sulla quale si può tornare per manifestare ottimismo o pessimismo rispetto alla sua esperienza, qui più deduttivamente penserei che con un po' di animazione sui politici la situazione specifica della forma di governo delle Regioni italiane dovrebbe, normativamente, creare di nuovo un potenziale interessante per domanda di valutazione.

Ora mi butto in politica. La caratteristica fondamentale della forma di governo regionale italiana è quella in cui i checks and balances non sono disegnati, qualcuno si è dimenticato di disegnarli, essenzialmente, come direbbe Sartori, si è creata una forma di governo che punta tutto su un unico parametro: la stabilità. Per ottenere grande stabilità disegna una situazione, nella quale l'esecutivo ha dei ruoli forti e chiarissimi, nel quale si capisce un po' meno quello che deve fare il legislativo, certamente dovrebbe avere un grande ruolo nel controllo, ma spesso non ha strumenti per esercitare in modo appropriato questo controllo.

Allora, lì vedrei di nuovo l'opportunità di infilare la cultura della valutazione, non come una cultura di rissa politica, ma come una cultura di confronto, anche basato su dati fattuali, che valutano le politiche che sono in grandissima parte responsabilità dell'esecutivo.

Non dovrebbe essere questo un terreno sfavorevole alla valutazione, perché quest'ultima irrobustirebbe, comunque, una delle componenti nella funzione del controllo che deve essere svolta, attività legislative che in questo momento hanno problemi di identità abbastanza chiari, identità che dovrebbero acquistare attraverso l'organizzarsi dentro un sistema della valutazione, nel quale si definisce chiaramente quello che deve fare l'esecutivo ed il modo in cui il legislativo può controllare, e così via.

So che se ci sono là fuori politici magnifici, con la massima onestà intellettuale, pronti ad assorbire tut-

te le migliori informazioni possibili, quelle più rigorose possibili; bene, questo è il mondo migliore che possiamo augurarci, ma forse anche in un mondo subottimale rispetto a questo ci sono almeno due buoni motivi per ritenere che si possa spingere nella direzione della valutazione. Uno, perché purtroppo ci arriva una crisi che renderà chiarissimi i vincoli di bilanci enormi, che crea domanda di valutazione, aiutata anche dalle preoccupazioni che vedo crescere intorno al modello di federalismo fiscale. Due, perché c'è una forse crisi d'identità almeno di un lato della politica, nel senso del ruolo dei Consigli Regionali che dentro un sistema nel quale si faccia buona valutazione, vedrebbero certamente crescere la capacità di controllare l'attività di un esecutivo molto forte.

Faccio una previsione, che sarà facilmente smentita: penso che la stagione della valutazione in Italia, almeno a livello regionale, stia per vedere un'importante accelerazione; sarebbe molto importante non trovarsi impreparati. Da questo punto di vista monitorare, capire cosa stanno facendo altre Regioni, in effetti, diventerà un punto importante, se c'è qualche best practice là fuori sarebbe davvero essenziale averne informazioni accurate.

Questo è più o meno quanto. Naturalmente siamo una Regione che queste cose, i rendimenti di una valutazione fatta bene sono proporzionali all'importanza del bilancio regionale nel PIL regionale. Ora qui, non so se il professor Martini sa, siamo in una Regione il cui bilancio tocca i 9.000.000.000, il cui PIL è di

32.000.000.000. Questa fu la faccia di John Martins quando disse: "Ma questo è uno stato sovietico?", "No, non è uno stato sovietico, è una normale Regione autonoma italiana".

Quindi, abbiamo un sacco di incentivi per cercare di capire se i soldi sono spesi bene oppure no, perché l'impatto di quella spesa sull'economia è assolutamente gigantesco, anche se le spese per le politiche, nel senso delle spese per ottenere dei cambiamenti, sono una piccola parte rispetto naturalmente alla spesa totale, ma una piccola parte di una cosa molto grande, rispetto all'economia reale, poi quella che conta davvero in una Regione in ritardo.



Sono stata iscritta all'associazione italiana di valutazione dalla sua nascita, ho fatto un sacco di cose sulla valutazione nella mia esperienza, quindi, sono assolutamente in grado di capire i metodi rispetto alla domanda: Stiamo spendendo bene o male?".

Nella mia esperienza operativa, quindi di policy maker reale, quali sono le cose che oggi, nella mia esperienza, mi sono convinta siano le difficoltà rispetto a questi processi? Uno, che è emerso anche negli esempi, il più emblematico quello delle valutazioni sugli incentivi alle imprese, ma ce ne sono mille altri. Il tipo di valutazione più strategica per verificare se hai utilizzato bene le risorse o le hai spese male, è la valutazione d'impatto, però la valutazione d'impatto, per vedere l'impatto vero, necessita di un lasso di tempo che purtroppo non è compatibile.

Allora, dov'è che dobbiamo migliorare, certamente anche le valutazioni di impatto, dove ci sono. Però non dobbiamo pensare alle valutazioni così per tutti, ma bisogna distinguere i vari interventi, quello che può avere un impatto e, quindi, non uno strumento generico, ma specifico intervento per intervento; non è detto che la valutazione sia valida per ogni intervento nella stessa modalità.

Quello che sicuramente, invece, le Pubbliche Amministrazioni

devono migliorare, anche culturalmente i politici, sono gli obiettivi che ogni singolo intervento deve dare, quindi una valutazione di risultato che può essere nel tempo anche verificata. Faccio un esempio, nella politica di semplificazione amministrativa, dove la Giunta Regionale ha fatto moltissimi sforzi, perché noi siamo arrivati nel 2004, non avevamo praticamente nessuno sportello unico operativo, ed ovviamente verificando o valutando la semplificazione amministrativa come un fatto molto strategico per le imprese perché i tempi investiti nella burocrazia vengono distolti dalle altre attività, (ed oggi, a detta della banca mondiale il Paese Italia è all'ottantunesimo posto), rispetto a fare impresa. Abbiamo uno dei gap più alti rispetto ai paesi europei, dovendo sempre di più abituarsi alla realtà che si compete in un contesto internazionale, o ci adeguiamo e mettiamo le nostre imprese nelle stesse condizioni degli altri, altrimenti non possiamo pretendere neanche da loro che ci sia competitività.

Abbiamo investito moltissimo negli sportelli unici, abbiamo creato un sistema molto innovativo, che anche Regioni avanzate sotto questo profilo, penso all'Emilia Romagna, ci hanno richiesto per adeguare i loro sistemi. Però tutto questo non portava ad un accorciamento dei tempi per il rilascio delle autorizza-

zioni. Allora, monitorando questa situazione abbiamo pensato di fare una Legge che in silenzio assenso, in autocertificazione, imponeva alle Pubbliche Amministrazioni di vedere il progetto in venti giorni e poi, in silenzio assenso, avevi la concessione edilizia, di fatto. Credo siamo l'unica Regione. Abbiamo fatto poi un monitoraggio della Legge, questo è risultato positivo. Per me la valutazione è questa, ovviamente una valutazione più strutturata forse non ci avrebbe dato gli stessi risultati. Credo che dobbiamo abituarci sempre di più a porci obiettivi precisi e cercare di calibrare gli interventi a seconda se gli obiettivi sono stati raggiunti o non sono stati raggiunti.

Il primo problema è questo.

Il secondo problema è che la cultura della valutazione non deve essere solo dei politici, ma deve essere delle organizzazioni sindacali, delle associazioni di categoria; deve essere diffuso, altrimenti per un politico fare un determinato intervento su cui la valutazione fosse negativa, non sarebbe percepito in Italia come un fatto positivo perché ha fatto la valutazione, ma verrebbe strumentalizzato nelle prime pagine dei giornali.

La valutazione funziona se è una cultura diffusa e, quindi, tutte le forze economiche e sociali vedono l'aspetto della valutazione positivamente; se questo fosse possibile, allora si sarebbe spinti a farla.

Il terzo punto è: chi fa le valutazioni, perché l'Italia è un Paese dove se ne fa poca, ma quando anche ricerchi soggetti super partes, che comunque ha una esperienza conso-

lidata. Allora, forse il fatto che si faccia poca valutazione in Italia fa sì anche che siano poco conosciute queste figure professionali. Penso ad alcune iniziative che ha fatto la Regione fin dall'inizio, la valutazione dei dipendenti della Regione e, quindi, anche gli incrementi, i premi di produttività dati a seconda delle performance che vengono fatte. Vengono valutati dall'Assessore che valuta i Direttori Generali, i Direttori Generali che valutano quelli che stanno al di sotto, a cascata.

È ovvio che è molto complicata una valutazione di questo genere, allora abbiamo ricercato analoghi esempi in altre Regioni, abbiamo chiesto al Fornez, abbiamo chiesto ad un po' di soggetti, perché, in realtà, misurare le performance in tutti i campi e legare delle premialità crediamo sia una modalità per raggiungere dei risultati migliori. Anche qua non è semplice, sicuramente questa scarsa diffusione della valutazione porta al fatto che ci sia, anche da parte del Governo centrale, scarsa diffusione. Lo diceva Francesco Pigliaru prima, sarebbe importante conoscere tutte le best practice attivate dalle altre Regioni o dal Governo centrale su azioni di valutazione; credo che anche le Regioni in questo dovrebbero essere supportate.

Cresce anche la cultura della valutazione perché penso che non ci siano solo politici che non vogliono capire se i loro soldi sono spesi bene o male, ma credo se uno lo fa nell'interesse collettivo e generale, anzi, sia molto interessato a capire questo; quindi, anche a capire quali sono gli interventi di miglioramen-

to. Positivamente tutto quello che ci può passare, professore, siamo disponibili ad accettarlo e, anzi, a prenderlo come indicazione utilissima, come suggerimento positivo per le nostre politiche.





## **POLITICHE PUBBLICHE**

19 GENNAIO 2009



## **PROGRAMMA**

*Seminario “Politiche Pubbliche: valutarne gli effetti per migliorarne l’efficacia”*

*Cagliari, 19 Gennaio 2009*

### **Introduzione ai lavori**

*Giovanni Sistu, Consigliere CREL*

### **Chi ha bisogno della valutazione degli effetti? Attori, regole, incentivi e risorse di un gioco imperfetto**

*Marco Sisti, Progetto di Valutazione - Dipartimento di Scienze economiche e finanziarie Università di Torino*

### **Verso una nuova funzione di controllo e valutazione delle politiche regionali. L’esperienza del Consiglio Regionale della Lombardia**

*Giuseppina Dantino, Dirigente Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali del Consiglio Regionale della Lombardia*

### **“I nuclei e l’attuazione dei Piani di Valutazione” - Incontro dei Rete NUVV**

*Lodovico Conzimu, Regione Autonoma della Sardegna - Nucleo di valutazione e verifica e degli investimenti pubblici*

### **Il Piano di valutazione della Politica regionale unitaria 2007-2013 della Sardegna: un processo in itinere**

*Corrado Zoppi, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Autonoma della Sardegna*



## INTRODUZIONE

Giovanni Sistu - Consigliere Crel Sardegna

Molto brevemente, a nome del Crel, riprendo gli elementi che hanno motivato ad approfondire, in collaborazione con il CRENOS, gli aspetti riguardanti il tema della valutazione. Possiamo dire che questo è un argomento tipicamente da Crel. Esso, infatti, vuole avere una funzione propositiva, che sta nel suo statuto, e quindi esplorare anche spazi che fino a questo momento sono stati analizzati solo parzialmente. Se questo ruolo, come abbiamo cercato di fare in questi anni, si consolida anche attraverso contributi innovativi, va a tutto merito del funzionamento dell'istituzione.

Quindi, l'interesse del Crel per questa materia trova la sua motivazione di fondo nella necessità di contribuire veramente a migliorare la natura dell'informazione utilizzata nel processo legislativo, al fine di rendere più consapevoli e razionali le decisioni assunte, sia dalla Giunta, sia dall'Assemblea Regionale. Ne discende l'opportunità di contribuire a ridurre, per riprendere un'espressione che ha usato anche il professor Martini, la conflittualità politica sulle questioni di fatto, circoscrivendola invece alle questioni sui valori che decisamente sono più importanti da questo punto di vista.

Nel concreto, appare sempre più diffusa la convinzione che il miglioramento della qualità dell'azione legislativa possa passare attraverso l'attivazione di un meccanismo efficace di feed back, che restituisca all'organo legiferante informazioni sull'attuazione delle Leggi già approvate, e sulla ricaduta che esse hanno avuto sul territorio regionale.

L'inclusione di clausole valutative nei testi di molti Paesi, come giustamente sottolineava il Presidente, costituisce una prassi consolidata da molto tempo. Recentemente, l'uso di queste clausole è andato largamente diffondendosi nella legislazione italiana, ma dietro la proposizione della norma finora è mancato un adeguato retroterra culturale, frutto della presenza di notevoli incertezze concettuali e di un inadeguato apparato organizzativo. A maggior ragione, quindi, sono interessanti le relazioni di oggi proprio perché evidenzieranno i fatti nell'ambito che alcune Regioni italiane hanno saputo realizzare.

Merita di essere ricordato il fatto che, recentemente, alcune clausole valutative sono comparse in tre importanti Leggi approvate dal Consiglio Regionale della Sardegna, la Legge 12 del 2007, la Legge 7, sempre del 2007, e poi la Legge Statutaria. In questo caso iniziamo a dotarci di un apparato normativo che richiama clausole valutative, e si tratta di capire come poi nella pratica questo tipo di indirizzo verrà tradotto.

Inoltre, ricordiamo che sono stati presentati dall'osservatorio economico della Sardegna i primi rapporti di valutazione di due Leggi Regionali. La valutazione degli incentivi alle imprese, sulla base della Legge Regionale 15/94; la valutazione dell'effetto dell'imposta sulla nautica, sugli scali e sul-

le presenze di unità da diporto in Sardegna, che era stata introdotta, ricorderete, con l'articolo 4 della Legge Regionale 4 del 2006. Ricordiamo che all'interno del centro regionale di programmazione è presente un nucleo di valutazione, della cui attività parleremo in seguito.

Bisogna sottolineare, questo è lo spirito del Crel, come la positività di queste prime esperienze appare ancora limitata dall'assenza di un'azione sistematica di integrazione dei principi della valutazione, e della molteplicità degli strumenti applicabili nelle pratiche legislative, e nelle pratiche attuative rispetto all'apparato legislativo.

Avevo qualche appunto sui principi e sugli strumenti utilizzati, evidenziati dal professor Martini nel precedente incontro con sufficiente dettaglio, con una certa ricchezza di esempi. Ricordo semplicemente tre di questi strumenti, fra le metodologie più importanti che potranno essere utili anche all'esperienza sarda: innanzitutto la cosiddetta analisi degli effetti, cioè la valutazione, lo strumento attraverso il quale capire in che misura un intervento contribuisce a produrre il cambiamento osservato. Chi lavora nella Pubblica Amministrazione ha spesso necessità di capire se le politiche adottate aiutano a risolvere i problemi sui quali intendono incidere. Per rispondere a domande di questo genere è possibile ricorrere ad un particolare tipo di valutazione, ossia l'analisi degli effetti. Non mi soffermo troppo sui dettagli, però lo scopo della valutazione, in questo caso, è quello di stimare quanta parte del cambiamento osservato in un certo fenomeno di interesse, sia attribuibile in senso causale alla politica adottata, e quanta parte invece sia dovuta a cause diverse. Adottare tecniche di questo tipo, come ci ricordava il professor Martini, è quello che realmente dà la misura dell'efficacia di una scelta legislativa.

L'altro strumento largamente utilizzato è la cosiddetta analisi di implementazione, con cui si cerca di capire in che misura l'attuazione di un intervento si discosta dal disegno originale, e quali criticità ha incontrato. Accade spesso che i decisori pubblici abbiano a disposizione poche informazioni utili a capire le modalità di attuazione delle politiche cui hanno dato impulso, e questo succede soprattutto nei processi caratterizzati dalla presenza di azioni di più attori. Esiste, quindi, molto spesso, una distanza notevole fra le finalità che hanno mosso un certo intervento pubblico, disegnato da un ente nazionale o regionale, e le attività effettivamente realizzate a livello locale. Abbiamo avuto più di un'esperienza anche in questi anni. Da questa scarsità di informazioni deriva un'esigenza conoscitiva alla quale è possibile rispondere ricorrendo al tipo di valutazione che va sotto il nome di analisi di implementazione delle politiche pubbliche. Anche in questo caso, ovviamente, si tratta di seguire un percorso di informazione e di analisi territoriale che richieda, lo si capisce immediatamente, un'attività di tipo sistematico e non occasionale, o legata a pochi indicatori, come spesso succede per molte delle iniziative di Legge, ed anche, più in generale, nell'ambito dei finanziamenti comunitari.

Infine, la cosiddetta analisi di performance, con cui si vuole capire se

un'organizzazione impegnata nell'erogazione di servizi svolge il suo compito in modo soddisfacente. Con l'espressione si fa riferimento al tentativo di giudicare i vari aspetti dell'operato di un'organizzazione, di un organismo, di un servizio, mettendo chi la dirige e chi la controlla nelle condizioni di prendere decisioni più consapevoli riguardo al suo funzionamento. In questo caso il termine performance indica l'insieme delle caratteristiche desiderabili di un'organizzazione, i costi, la qualità delle prestazioni, i volumi delle attività, le ricadute sull'ambiente esterno, che poi saranno sottoposte a valutazione.

Non mi dilungo oltre, è molto più interessante certamente ascoltare i nostri ospiti. Quello che possiamo sottolineare è che negli ultimi anni ci sono state diverse esperienze. Anche alcuni progetti finanziati all'interno della funzione pubblica, ricordo, fra gli altri, il Progetto Capire, che ha operato anche nel nostro ambito regionale con risultati che forse non sono stati pari alle attese. Ci sono, comunque, altre iniziative di grande interesse che in questo momento vengono declinate.

Quindi, è grande certamente, da parte del Crel, in virtù delle proprie funzioni, l'interesse a capire quale strada possa essere percorsa all'interno della nostra Regione, anche sulla base delle esperienze regionali che iniziano già a consolidarsi in altre aree, e realizzare ancora una volta quella funzione propositiva, propria del Consiglio, e che ha cercato di espletare in questa legislatura.



## **CHI HA BISOGNO DELLA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI? ATTORI, REGOLE, INCENTIVI E RISORSE DI UN GIOCO IMPERFETTO**

**Marco Sisti** - Progetto di Valutazione - Dipartimento di Scienze economiche e finanziarie  
Università di Torino

Buongiorno a tutti. Desidero ringraziare il Crel e il suo Presidente per l'invito rivoltoci ad essere presenti per parlare di un tema che ci appassiona e ci impegna quotidianamente, e su cui è piacevole trovare momenti di discussione e di riflessione comune.

Lavoro all'interno del "Progetto Valutazione" che, preciso, non è un ente che nasce all'interno dell'università, è il braccio operativo di un'associazione nata nel '97 per iniziativa di alcuni enti privati e pubblici che decidono di scommettere investendo sulla valutazione delle politiche. Non è un'iniziativa soltanto universitaria, che si svolge in ambiente accademico, con i pregi e i difetti di ciò che si svolge all'interno di un'università, è qualcosa che ha una prerogativa rivolta verso una ricerca applicata e plausibilmente utile alle Pubbliche Amministrazioni. All'interno delle nostre attività è nato anche il progetto "Capire", al quale in precedenza ha fatto riferimento il professor Sistu.

Dopo la conversazione con il Presidente Mereu ho titolato questa relazione "Chi ha bisogno della valutazione degli effetti?". È un titolo un po' strano, quindi ho avuto bisogno di specificarlo meglio con un sottotitolo rendendolo particolarmente lungo "Attori, regole, incentivi e risorse di un gioco imperfetto". Mi sembra che in Italia di valutazione si parli molto, e si

parla molto anche di valutazione degli effetti. Spesso però non ci domandiamo a chi questa dovrebbe servire, per prendere quali decisioni ed attraverso quali meccanismi incentivanti dovrebbe funzionare.

Quindi, questa relazione ha come punto di partenza due insoddisfazioni, due forti grida di dolore da parte di chi si occupa di valutazione ormai da molto tempo. Essa non nasce oggi, ed è un po' strano parlarne nel 2008, come se fosse qualcosa di nuovo. In realtà, la valutazione nasce negli Stati Uniti negli anni '60, ma in Italia ed in Europa se ne parla dal 1993. Quindi, ci sono già almeno quindici anni di esperienze, o ci dovrebbero essere.

Questa relazione ha come punto di partenza due insoddisfazioni che spiegano anche il titolo. La prima è quella per il mancato impiego della valutazione degli effetti, e della valutazione in genere nei processi decisionali pubblici. Se ne parla dal '93, ma se ne fa molto poca, nonostante nella mia attività mi sia capitato di parlare con una molteplicità di persone. La settimana scorsa mi sono trovato presso la Commissione Europea, e interloquivo con il capo unità responsabile della valutazione dei fondi strutturali a livello europeo. Mi capita spesso di relazionarmi anche con Consiglieri Regionali, docenti accademici e funzionari. Tutti quanti sono fortemente convinti che di valutazione degli effetti

ci sia un grande bisogno, che sia una cosa positiva, utile, eccetera, però ciò che si coglie è una grande distanza tra ciò che viene enunciato e quello che viene concretamente realizzato.

Questa è la prima grande insoddisfazione, se volete è anche professionale, dopo aver investito così tanto.

L'altra insoddisfazione, altrettanto grande, è rispetto alla retorica corrente sulla valutazione, e alle miracolose conseguenze che essa dovrebbe produrre sulle decisioni pubbliche. Mi sembra che quando se ne parla manchi una buona dose di realismo e di pragmatismo. Si consegnano alla valutazione aspettative grandiose, dopo di che i risultati sembrano andare in tutt'altro senso.

Giusto per farvi vedere che non si tratta soltanto dell'ennesimo lamento all'italiana, vi porto un articolo di circa dodici anni fa, di uno studioso statunitense, che coincide con la nascita della nostra associazione. L'articolo era questo: "Se la produzione delle idee pubbliche e delle conoscenze sulle politiche pubbliche sono così importanti, perché gli analisti di politiche sono così depressi?".

Ora abbandoniamo un attimo la dimensione psicoanalitica, e cerchiamo di leggerla nel nostro contesto concreto. Potremmo parafrasare questo titolo a nostro uso e consumo nel seguente modo, e questa è una riflessione che vi invito a fare durante la mia relazione, durante quella di Pinuccia, e magari nel dibattito successivo: "Se valutare le politiche è così utile per elaborare

interventi più efficaci - cosa che io credo naturalmente - perché di valutazione se ne fa così poca?". Negli Stati Uniti c'è una produzione di valutazione che è impressionante. Secondo me, questo è il punto di inizio di una discussione che vorrebbe arrivare a costruire un sistema di valutazione funzionante all'interno di una Regione, dello Stato, eccetera.

Quindi, prendiamo le distanze da una rappresentazione troppo stereotipata della valutazione, così come ci viene mostrata all'interno di atti ufficiali e documenti. Ho ripreso, giusto per non far torto a nessuno, una serie di esempi, di atti e documenti ufficiali che fanno riferimento alla valutazione in un modo quanto meno ingenuo. Vi cito un atto che non riguarda le Regioni ma le università, l'istituzione delle lauree specialistiche. È un Decreto del Ministero del 2000 e, tra la miriade di lauree specialistiche che vennero create all'epoca, in seguito alla riforma del sistema universitario, una era dedicata proprio alla valutazione: "Classe delle lauree specialistiche in metodi per l'analisi valutatoria dei sistemi complessi", poi è stata poco applicata. Addirittura, otto anni prima, si pensava di dare vita a classi di lauree specialistiche per analisti e valutatori.

Vi leggo la declaratoria di questa laurea perché è indicativa delle grandi aspettative che vengono assegnate alla valutazione: "I laureati, nei corsi di laurea specialistica della classe, devono avere le competenze necessarie per intervenire nel processo di decisione, di monitoraggio, di valutazione di politiche e

programmi, offrendo al decisore e/o al controllore elementi di giudizio ex ante e ex post – solitamente, chi è pratico di valutazione dei fondi strutturali sottolinea, anche in itinere, che è un po' la catechesi di chi fa valutazione in quell'ambito – sugli effetti previsti o reali dell'azione, riducendo la complessità dell'ambito decisionale, migliorando l'efficienza, l'efficacia e la qualità dell'attività anche dal punto di vista organizzativo, ottimizzando le risorse disponibili e favorendo i processi di trasparenza. Questa è la classica mission impossible che viene assegnata di solito al valutatore: "Fai tutte queste cose".

Allora, primo punto, non esiste uno strumento, un metodo, una persona, tanto meno dei neo laureati, che riesca a fare tutte queste cose, che possa soddisfare tutte queste aspettative. Eppure, di queste aspettative sono pieni i documenti. Ho dato una lettura ai piani di valutazione di cui ci parlerà successivamente il dottor Conzimu, si riempiono pagine e pagine riguardo la valutazione, quello che di ottimo dovrebbe produrre. In realtà, essa può rispondere ad alcune domande, e sperare che le risposte possano essere utili. Aspira a migliorare l'efficacia, ma da lì a riuscirvi, bisogna riflettere su quali possono essere gli strumenti ed i meccanismi possibili.

Non solo della valutazione, ma dei processi decisionali. Questo è uno schema un po' complicato che ritrovo sempre su qualsiasi manuale, su qualsiasi volume. L'ultima edizione l'ho ripresa dalla guida per la valutazione pubblicata dall'Unio-

ne Europea, quindi ha anche il beneplacito ufficiale della Commissione. Vedete questa rappresentazione, insoddisfacente e un po' consolatoria del processo decisionale pubblico, e di come la valutazione possa incidere sulle decisioni pubbliche ci sono i bisogni, i problemi, il programma, la politica pubblica che si struttura in obiettivi, input e output che, di conseguenza, si trasformano in risultati, in effetti, in patti. La valutazione è quella magica formula che dovrebbe mettere in comunicazione tutte queste parti. Si valuta l'efficienza dell'utilizzo degli input nel produrre gli output, piuttosto che l'efficacia del modo in cui gli obiettivi si sono trasformati poi in risultati concreti. Viene descritto effettivamente come un gioco perfetto, questa è un po' l'idea.

Ma funziona davvero così? Per chi pensa al disegno istituzionale della valutazione all'interno di un'Amministrazione Pubblica, costituita da persone e da uffici, funziona davvero così? Non ho mai visto realizzato questo tipo di disegno, l'ho sempre trovato molto insoddisfacente, e non ci consente di fare dei concreti passi avanti su quello che bisognerebbe venisse messo in atto per stimolare l'effettiva produzione di conoscenza, perché il mondo delle politiche pubbliche è più simile a quest'immagine, cioè ad un'immagine labirintica dove gli attori si muovono secondo logiche e dinamiche a volte poco razionali. I processi decisionali sono, in realtà, dei giochi imperfetti, ambigui, dall'esito incerto, dominati a volte da convinzioni sbagliate, dalla continua ricerca di soluzioni di

compromesso, a volte dal puro caso. Cosa può fare il modesto valutatore nei confronti di un processo decisionale di questo tipo? Quindi, non assegniamogli incarichi troppo onerosi.

Perché la valutazione, che effettivamente tende verso una razionalizzazione del processo decisionale potrebbe o dovrebbe funzionare?

Se si intende davvero fare, e questo è un grosso "se", della valutazione, in particolare quella degli effetti, un modo per migliorare l'intervento del disegno pubblico, occorre avere piena consapevolezza della sfida che si sta affrontando, e che si tenti di sciogliere alcuni nodi fondamentali. Io ne ho trovati quattro, probabilmente non sono esaustivi, però sono le quattro domande alle quali è impossibile non rispondere se s'intende fare, davvero e non, per finta.

Innanzitutto, a quali domande si vuole dare risposta. Sistu ha fatto un'elencazione dei tipi di analisi che possono essere adottati per imparare qualcosa sul funzionamento e l'utilità delle politiche pubbliche. Quella è la domanda che sta dietro ad una valutazione, è fondamentale per capire che tipo di valutazione si deve fare, che tipo di metodo si deve applicare, ma soprattutto è fondamentale per capire chi e perché dovrebbe essere interessato a dare risposte a queste domande. Questo è il nodo fondamentale, per questo ho intitolato la relazione: "Chi ha bisogno della valutazione degli effetti?". Non era soltanto un modo retorico, è proprio una domanda reale: chi è interessato a trovare delle risposte a domande sugli effetti

della politica pubblica? La risposta non è banale, non può essere data per scontata. In seguito, vi mostrerò i processi diversi che vengono utilizzati negli Stati Uniti e in Europa.

Quali regole e quali incentivi possono aiutare a far prendere sul serio la valutazione, e non considerarla un mero adempimento formale e un inutile dispendio di denaro per la collettività? Perché si può correre anche questo rischio: ossia che si tenti di fare qualcosa di utile e, invece, si finanzino attività sbagliate.

Quali risorse finanziarie e professionali occorre mettere in campo per realizzare tale analisi?

Non ho naturalmente tutte le risposte a queste domande, però possiamo riflettere insieme, possiamo mettere a disposizione l'esperienza che stiamo realizzando con molta fatica all'interno del Progetto Capire, e con altre iniziative.

Per darvi qualcosa di concreto, sul quale ragionare e discutere, vi presento un esempio di valutazione degli effetti che ci permette di compiere qualche riflessione e, soprattutto, mi consente di chiarire da un punto di vista metodologico, che cosa s'intende quando si parla di valutazione degli effetti.

Parliamo di lavoro protetto, uno strumento utilizzato tradizionalmente per i disabili, agli inizi degli anni '70, che viene proposto negli Stati Uniti e soprattutto nel nord Europa, come politica attiva per il reinserimento lavorativo di soggetti fortemente emarginati dal mercato del lavoro. In particolare, si rivolge a quattro categorie di soggetti: ex detenuti, ex tossicodipen-

denti, giovani drop out dalla scuola dell'obbligo e beneficiari cronici di sussidi di povertà. È un intervento molto dispendioso, all'epoca mi pare che il costo del trattamento per singolo individuo fosse di circa 8.000 dollari. Aveva quindi senso domandarsi se quegli 8.000 dollari per ciascuno individuo fossero soldi ben spesi o meno. Prima di generalizzarlo su tutto il territorio nazionale, come forma di intervento, ci si chiede: il lavoro protetto, come politiche del lavoro, è efficace nell'aumentare le chance di reinserimento lavorativo di questi soggetti? Una domanda molto banale che viene in mente a qualsiasi cittadino: i soldi che spendiamo per realizzare quel determinato intervento sono soldi ben spesi o meno? Quell'intervento funziona o non funziona? Serve o non serve a rispondere al problema che abbiamo? Sembra una domanda da dare quasi per scontata, da realizzare su tutti gli interventi, eppure sembra che non si riesca a trovare persone interessate a dare risposte.

La dimostrazione è un tipo di valutazione un po' particolare, perché *demonstration* sta per esperienza pilota, di fatti, e prima di generalizzare quest'intervento in quattordici località degli Stati Uniti, altrettante associazioni no profit, che sono una sorta di nostre cooperative, operanti sul territorio, vengono incaricate di organizzare dei laboratori di lavoro protetto per pulizie di edifici, incarichi di sorveglianza, piccola edilizia. In pratica, in questo consiste l'intervento, cioè nel dare la possibilità a questi soggetti emarginati di svolgere il loro lavoro in un ambiente protetto, rinunciando al sussidio di

povertà in cambio di una borsa lavoro. L'idea è che questo produca un effetto sulle loro chance occupazionali.

Quindi, i partecipanti sono inviati presso questi laboratori da assistenti sociali, centri di disintossicazione, altre strutture di assistenza. Tra il marzo '75 e il dicembre '78, circa 10.000 persone sono impiegate nei quattordici laboratori di lavoro protetto. La durata massima dell'esperienza è di dodici mesi, con punte occasionali fino a diciotto e la permanenza media è di circa sette mesi. Alla conclusione delle esperienze i partecipanti, se vogliono, vengono aiutati a trovare lavoro nel mercato del lavoro regolare. Questa è la costruzione, un intervento abbastanza semplice, ce ne sono di simili anche in Italia.

Quello che lo rende particolare è il fatto che si sia messo in piedi un apparato valutativo, teso a produrre informazioni sul fatto che questo sia o meno servito ad aumentare le probabilità di occupazione dei trattati, così si dice in gergo.

Vi faccio vedere che cosa è successo per la prima delle categorie di destinatari. Nel grafico si fa riferimento alle donne dipendenti dal sussidio di povertà da più di tre anni negli Stati Uniti. Soprattutto all'epoca, ma anche adesso, un grosso problema è rappresentato dalle donne madri. Negli Stati Uniti c'è un grosso problema di adolescenti che hanno bambini, e che entrano in un meccanismo vizioso di dipendenza dal sistema assistenziale pubblico, dal quale poi è difficile farle uscire perché poi anche la generazione successiva entra all'interno di

questo circuito. Nell'asse delle ascisse vedete i mesi trascorsi dall'inizio del lavoro protetto, nell'asse delle ordinate trovate la percentuale di occupati. Essa misura su quale dimensione si vuole produrre un effetto attraverso quest'intervento; al punto zero è il momento in cui il trattamento non è ancora in vigore; nel momento in cui arriva in vigore, per questo gruppo di donne si ha una crescita, naturalmente per costruzione, fino a quasi il 100%. Come vedete, già dopo tre mesi la percentuale è un pochino più bassa del 100%, alcuni si sono già stufati e preferiscono tornare ad essere disoccupati e si continua con una decrescita più o meno lenta fino al diciottesimo mese, che è il periodo massimo di durata del trattamento, poi si stabilizza intorno al 40%. Quindi, abbiamo inizialmente una percentuale di occupati pari al 20%, sono di solito piccoli lavoretti, baby sitting piuttosto che lavori parziali, quindi non tutti quanti i trattati erano totalmente disoccupati. Sale al 100%, scende lentamente, e si stabilizza al 40% dal diciottesimo mese.

La domanda è: questa politica la definireste efficace oppure no alla luce di questi dati? Il Consigliere Regionale che ha finanziato questa politica è contento o non è contento? Oppure, il Presidente della Giunta, l'Assessore, il funzionario, il dirigente amministrativo, è contento o meno di questa politica? È efficace o non è efficace? Ha prodotto degli effetti o non li ha prodotti? Prendiamo le due posizioni e fingiamo di essere in un Consiglio Regionale. Se sono chi ha proposto la politica, dico che è stata efficace perché mi ha

aumentato di 20 punti la percentuale di occupati: dal 20% siamo arrivati al 40%. Se sono un Consigliere dell'opposizione ho tutto l'interesse a dire che, in realtà, ho speso un sacco di risorse e ben il 60% sono state sprecate, quindi, la politica è stata inefficace.

Sono due posizioni sbagliate perché l'ambizione della valutazione degli effetti consiste nel riconoscere che in parte le cose sarebbero cambiate ugualmente, cioè che il cambiamento che si osserva non è interamente attribuibile alla politica, le cose cambiano indipendentemente dalla politica, l'ambizione dell'analisi degli effetti è riconoscere quanta parte del cambiamento osservato è attribuibile alla politica stessa.

È per questo che si fa valutazione, in questo caso sperimentale. E per rispondere alla domanda se la politica è stata efficace o meno, in realtà, si è deciso di selezionare chi riceveva il trattamento. Le 10.000 persone impiegate nei laboratori di lavoro protetto non erano tutte quelle inviate dalle strutture assistenziali, ne sono state inviate circa 3.400 in più, che sono state escluse mediante sorteggio. È un po' quello che avviene per testare l'efficacia dei farmaci, dei trattamenti di cura, a qualcuno si dà il farmaco, a qualche altro si dà un placebo, non si dà nulla. In questo caso, si riproduce la stessa cosa per gli interventi di natura sociale. Il campione per la valutazione è costituito da 3.200 trattati sui 10.000, e da 3.400 di un gruppo di non trattati che viene definito gruppo di controllo, che poi sono divisi nei quattro gruppi target che abbiamo visto

in precedenza. I membri di entrambi i gruppi vengono intervistati ogni nove mesi per ricostruire la loro storia lavorativa, con un impiego di risorse notevole infatti, intervistare 7.000 persone, seguirle nel tempo è una cosa che costa molto. In Italia c'è l'abitudine, forse spaventati dal costo, di non seguire non solo quelli che non ricevono il trattamento, ma anche quelli che lo ricevono, cioè si fa il trattamento e poi ci si dimentica completamente di chiedersi com'è andata a finire.

La linea blu rappresenta proprio il gruppo di controllo per le donne non trattate; le cose cambiano anche per coloro che non hanno ricevuto il trattamento, magari le condizioni del mercato del lavoro sono cambiate, è cambiata la congiuntura economica, e dal 20% si è saliti a circa il 35%, quindi c'è un effetto di più del 20% o, meglio, c'è un effetto di circa 5 punti percentuali. Questo risultato non sarà più soggetto ad una discussione di natura politica, riguardo al fatto che l'intervento abbia prodotto o meno effetti; l'intervento ha prodotto un effetto, per questa popolazione, che è stabile intorno a quella determinata percentuale. Su quello non ci può essere discussione, ci può essere discussione sul fatto che quella percentuale sia troppo bassa, cioè che in realtà ci aspettavamo un effetto molto maggiore, o che potevamo raggiungere lo stesso effetto con un intervento meno costoso, o che quel tipo di lavoro è poco meritevole, nel senso che emargina coloro che lo ricevono in quanto gli fa fare lavori di scarso livello, ma non che non abbia prodotto degli effetti.

La stessa cosa si ha anche sull'altra dimensione: il reddito mensile in dollari, si ripropone più o meno la stessa dinamica.

Se si cambia categoria di destinatari, osserviamo che possono cambiare anche gli effetti; ecco un'altra semplificazione che a volte si sente: la politica è efficace o non è efficace tout court? La politica può essere efficace per alcuni soggetti e non esserlo per altri; anche questo significa ragionare un po' sul target degli interventi pubblici, non pensare in modo troppo superficiale. In questo caso questi sono i giovani drop out della scuola dell'obbligo, cioè quelli che hanno interrotto la scuola dell'obbligo e che rimangono esclusi dal mercato del lavoro perché hanno acquisito poche competenze professionali. Anche in questo caso, al momento zero è al 30%, sale circa al 97% nei tre mesi. Scende più drasticamente, probabilmente, perché i giovani si scocciano prima di andare al lavoro, rispetto alle madri, e più o meno intorno al diciottesimo mese abbiamo quest'andamento piuttosto altalenante; anche in questo caso c'era un gruppo di controllo, si scopre che in realtà l'effetto è pari a zero, cioè che addirittura le curve relative ai due gruppi s'intrecciano.

La stessa cosa se guardiamo all'altra variabile: reddito mensile. Qui sembra che l'effetto sia addirittura negativo, cioè che gli abbia fatto male prendere il trattamento. In realtà, è un'illusione ottica. I dati in questo caso ci dicevano che quella differenza non è statisticamente significativa, cioè che non possiamo dire che effettivamente fosse

negativa, la possiamo prendere come pari a zero.

Questo per descrivere cosa è la valutazione degli effetti; una cosa di questo tipo può essere utile? Chi ne ha bisogno? Nel caso di support work l'attore principale era il congresso, che assegnava inizialmente il mandato valutativo, quasi tutte le valutazioni nascono dall'assemblea legislativa che impone la valutazione. Questa è finanziata da un pool di Ministeri (Lavoro, Giustizia, Sanità e Politiche Sociali), poi avete visto che per la realizzazione è un po' mista, ci sono organizzazioni no profit e così via, considerando anche organizzazioni del privato sociale. In particolare, buona parte del costo della valutazione è pagata da fondazioni private, in questo caso dal For Foundation, che non è un'istituzione pubblica, ma che può avere interesse a produrre conoscenza sul funzionamento e sull'utilità di una politica pubblica interessata a risolvere e a sperimentare soluzioni per risolvere un problema.

Quarta cosa, che penso possa interessare: viene costituita una nuova organizzazione no profit specializzata in analisi e valutazione, la Main Power Dimostrazione Research Corporation, che ancora oggi continua ad esistere, ed è uno degli istituti specializzati in valutazione che rappresenta una delle grandi ammiraglie negli Stati Uniti. Non c'entra nulla con la Main Power lavoro interinale.

Dato che all'epoca non c'erano delle competenze professionali immediatamente disponibili per affrontare uno sforzo organizzativo in termini valutativi di questo tipo,

si realizza un istituto ad hoc che continua ad operare tranquillamente sul mercato della valutazione, che negli Stati Uniti è piuttosto florido.

Le risorse. Il costo totale della politica è di circa 82 milioni di dollari, dell'epoca; il costo della valutazione è di 11 milioni di dollari, circa il 14%, una cifra molto rilevante. Ma questa è una politica molto particolare, che nasce per produrre conoscenza sulla sua efficacia, quindi è giustificato il fatto che si dedichino così tante risorse alla valutazione. Dei restanti 71 milioni di dollari, circa 50 provengono da finanziatori nazionali, la restante spesa è coperta dai governi locali, della vendita dei beni e dei servizi prodotti dai partecipanti e dallo storno dei sussidi di povertà, che molti avrebbero ricevuto se non avessero partecipato all'intervento. Quindi, c'è un'azione diretta, anche nella fase realizzativa dei governi locali, dato che questa è una politica che nasce per produrre conoscenza, anche nella funzione di apprendimento da parte dei governi locali, quattordici, che partecipano alla realizzazione della politica.

Gli esiti. Non è detto che ad una valutazione ben fatta corrisponda l'esito decisionale sperato. Si ritorna al discorso di prima: i processi decisionali sono errati, succede che i risultati positivi spingono molto, alla fine degli anni '70, a raccomandare l'applicazione di quest'intervento su larga scala per le madri dipendenti da un sussidio di povertà. Il cambiamento di clima, dopo l'elezione di Reagan nel 1980, non consente però l'estensione di questa politica, semplicemente quella era una politica dell'amministrazione

Carter che aveva finanziato un bel po' di interventi, anche qualche spreco, e la battaglia di Reagan contro ogni forma di lavoro finanziato dal pubblico conta tra le sue vittime anche Support Work, che però era una politica che aveva ampiamente dimostrato la sua efficacia.

Quindi, una cosa è la maturazione di conoscenza rispetto al funzionamento e l'utilità di una politica, altra è che questa serva a prendere decisioni migliori; non esiste un meccanismo spontaneo di trasferimento da conoscenza a decisioni. Questa dovrebbe essere un'ingenuità da abbandonare quando si parla di valutazione delle politiche pubbliche.

Più in generale, oltre a quest'esempio, ho tentato di sottolineare alcune differenze esistenti tra la valutazione fatta negli Stati Uniti e quella nata in Europa nell'ambito dei fondi strutturali europei. Il processo di valutazione made in USA coinvolge sempre attori di natura diversa, ed assumono sempre un ruolo importante le assemblee legislative, a qualsiasi livello, non soltanto l'assemblea federale, ma anche di singoli stati. C'è un'interessante esperienza che va sotto il nome di "Legislative program evaluation", che riguarda le singole assemblee legislative statali. La funzione principale è l'apprendimento collettivo, che può suonare vagamente retorico, ma è veramente l'unica funzione che assolve a questo tipo di valutazione. Prevede l'esistenza di istituzioni no partisan dedicate esclusivamente alla promozione di informazioni sulle politiche, ci sono istituzioni forti che

hanno il ruolo di produrre conoscenza sulle politiche, ve ne cito tre a livello federale: Government Accountability Office che sarebbe la Corte dei Conti italiana, nasce come Corte dei Conti, ma subisce una trasformazione notevole e negli anni '70 cambia radicalmente la sua struttura, nel 2001 cambia anche il nome, non è più General Accountability Office che riconduceva a una tradizione di revisione dei conti, ma diventa Government Accountability Office. Considerate che ha circa 3.300 dipendenti, lavora esclusivamente per il Congresso, ha come referente il Congresso, circa la metà sono statistici, economisti, ricercatori sociali, che fanno esclusivamente valutazione delle politiche pubbliche e funzionano da interfaccia.

Il CBO è il Congressional Budget Office, una struttura più piccola, che si occupa in particolare di politiche fiscali.

Il Congressional Research Service, anche questo è interessante, è una struttura che nasce fondamentalmente come biblioteca del Congresso, a poco a poco si trasforma e lavora, la sua produzione principale è quella di elaborare degli short brief, cioè dei piccoli documenti su determinati temi di politica pubblica, che trasferisce ai Deputati e Senatori. È l'unica struttura che lavora in forma confidenziale. Il GAO ha tutto quanto pubblico, il Congressional Research Service invece lavora soltanto.

In più, interessante per l'esperienza regionale, a livello di singole assemblee statali ci sono degli organismi interni, delle unità di valutazione, che lavorano riprodu-

cendo in scala più piccola il lavoro prodotto dal GAO. Di solito hanno come riferimento una commissione paritetica, perché il principio che vale è che la funzione è no partisan, non appartiene né a maggioranza, né ad opposizione, ma all'istituzione in quanto tale. Una cosa interessante, il direttore del GAO dura in carica quindici anni, questo significa che è al di fuori di qualsiasi tipo di politica.

La stessa cosa, naturalmente in piccolo, avviene per questi organismi statali, naturalmente anche l'elezione e la nomina di questi direttori è abbastanza complicata perché, di solito, è del Presidente o del Governatore su proposta dell'assemblea legislativa.

Questa è la cosa che rende ancora più caratteristica l'esperienza statunitense: esiste un mercato plurale profondo, nel quale è possibile recuperare le competenze professionali più adeguate. Nel tempo si è strutturato veramente un mercato ingente, naturalmente stimolato dalle commesse pubbliche. Vi cito i quattro principali, ma ce ne sono tantissimi che fanno valutazione ad alto livello, anche in piccole società: uno è l'Urban Institute con sede in Washington; il Main Power che abbiamo visto prima; poi la Rand Corporation che ha una sede anche in Olanda, sono tutte quante società private che lavorano non soltanto negli Stati Uniti, ma anche all'estero; poi il Mathematica Policy Research. La cosa interessante è che se visitate i loro siti trovate tutto il materiale che producono.

C'è una grande attenzione, non paragonabile a quella esistente da

noi, alla divulgazione dei risultati e alla funzione dei mezzi di comunicazione che devono far da tramite tra le istituzioni e la collettività, tutti i risultati non solo sono pubblici, ma vengono spiegati al pubblico.

Il processo di valutazione made in Europe, di fatto, coinvolge, per com'è costruito, soltanto le strutture amministrative dell'esecutivo. A questo punto, che incentivo può avere la struttura amministrativa dell'esecutivo a porre domande di questo tipo sugli effetti delle politiche e, quindi, di realizzare studi di valutazione? Nessuno. Essi hanno, giustamente, un solo problema: mandare avanti la baracca, far funzionare le cose, spendere le risorse che gli sono state assegnate. Quindi, la funzione principale che svolge quest'apparato valutativo consiste nel rassicurare gli altri, la Commissione Europea, eccetera, il Consiglio Regionale talvolta, che i soldi siano stati spesi, le attività realizzate; che poi quei soldi siano stati ben spesi e quelle attività realizzate abbiano dato gli effetti sperati, quello è tutto da vedere.

Non vi sono istituzioni ad hoc che operano nel processo di valutazione, se non alcuni uffici interni alla stessa amministrazione, nel quale lavora anche il dottor Conzimu, ma con ruoli molto dubbi; quanta valutazione fanno i nuclei di valutazione che operano all'interno delle regioni?

Il mercato è assolutamente poco plurale e, soprattutto, poco specializzato. Ci sono grandi società di consulenza che fanno di tutto, si sono buttati nella valutazione dei fondi strutturali per business, natu-

ralmente, senza fare nomi, Ernst Young, società di consulenza organizzativa, che si improvvisano. Purtroppo dall'altra parte non c'è una committenza consapevole, attenta, incentivata a fare le cose per bene, per cui va benissimo Ernst Young, risolve il problema, prende l'incarico e produce un rapporto nei tempi stabiliti che accontenta la commissione e non disturba nessuno. Bandi per la valutazione che non contengono precise domande, e non si capisce che cosa vogliono sapere. Di solito sono pacchetti chiavi in mano assegnati ai valutatori indipendenti che svolgono l'attività più o meno bene, a seconda della professionalità che si trovano all'interno, dell'onestà intellettuale, del rigore metodologico, eccetera.

Poca trasparenza sui risultati, rapporti voluminosi di difficile comprensione, di dubbia utilità; chissà se li legge qualcuno?

Chiudo con un segnale di attenzione. Non cadete nell'errore di pensare che manchino le risorse, cioè che questa cosa non sia partita perché le risorse non sono state sufficienti. Vi faccio vedere questa tabellina che ho realizzato per l'occasione, sono soltanto le risorse allocate dal Cipe in attuazione della Legge 144/99. Era una Legge finanziaria che costringeva, di fatto, le Pubbliche Amministrazioni Regionali e i Ministeri centrali a dotarsi di nuclei di valutazione, quindi ogni anno Regioni, Stato e Ministeri hanno ricevuto un bel po' di risorse circa 98 milioni di euro a livello regionale tra il 2001 e il 2008; non so nemmeno se sono tanti o ne sono pochi, però sono un po' di risorse. Mi pia-

cerrebbe sapere quanta valutazione è stata fatta. A livello statale 27 milioni di euro: interessante. Funzioni orizzontali corrispondono a 13 milioni di euro, ossia funzioni di coordinamento, per le quali si erano posti il problema di mettere in rete questi nuclei, di farli lavorare, eccetera. Anche lì chissà cosa è avvenuto. Però, in un totale di 140 milioni di euro dal 2001 al 2008, mi piacerebbe che qualcuno, arrivati a questo punto, si domandasse se ha funzionato tutto, che cosa non ha funzionato, per riprogrammare in modo prospettico.

Per venire qui ho chiesto ad una collega dell'unità di valutazione al Ministero del Bilancio se avevano fatto i calcoli di quanto era la somma spesa per la valutazione dei fondi strutturali a livello regionale. Naturalmente nessuno conosce la risposta, perché non la conoscono al Ministero del Bilancio, quindi probabilmente immagino non la conosca nessuno; ma così, in modo "spannometrico" vi dico che molto probabilmente si duplica questa somma. Quindi, è stato speso un bel po'.

Concludo qui e lascio al dibattito successivo.

Il progetto di cui vi andrà a parlare la dottoressa Dantino del Consiglio Regionale della Lombardia, il Progetto Capire, sarà costato circa 50.000 euro l'anno. Quindi, nel giudicare l'esperienza, tenete conto che per il nucleo di valutazione della Lombardia sono stati assegnati dal Cipe 9 milioni di euro, non spesi; questo per dire che le risorse per fare qualcosa c'erano.



# **CHI HA BISOGNO DELLA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI? ATTORI, REGOLE, INCENTIVI E RISORSE DI UN GIOCO IMPERFETTO**

**Marco Sisti**

Progetto di Valutazione - Dipartimento di Scienze economiche  
e finanziarie Università di Torino

# **QUESTA RELAZIONE HA COME PUNTO DI PARTENZA DUE INSODDISFAZIONI**

**(CHE SPIEGANO ANCHE IL TITOLO)**

- 1. UNA GRANDE INSODDISFAZIONE PER IL  
(MANCATO) IMPIEGO DELLA VALUTAZIONE  
DEGLI EFFETTI (E DELLA VALUTAZIONE IN  
GENERE)**

**NEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI**

- 2. UN'INSODDISFAZIONE ALTRETTANTO GRANDE  
RISPETTO ALLA RETORICA CORRENTE SULLA  
VALUTAZIONE E LE MIRACOLOSE CONSEGUENZE**

**CHE ESSA DOVREBBE PRODURRE SULLE  
DECISIONI PUBBLICHE**

IL TITOLO DI UN ARTICOLO  
(DI CIRCA 12 ANNI FA)...

*If Public Ideas are so Important,  
why are Policy Analysts so Depressed?*

David Beam, Journal of Policy Analysis and Management,  
Vol. 15, No. 3, (Summer, 1996), pp. 430- 437

Un titolo che potremmo parafrasare  
(a nostro uso e consumo) nel seguente modo:

*Se valutare gli effetti delle politiche è così  
utile per elaborare interventi più efficaci,  
perché di valutazione se ne fa così poca?  
(almeno in Italia....)*

**PRENDIAMO LE DISTANZE DA UNA  
RAPPRESENTAZIONE TROPPO STEREOTIPATA  
DELLA VALUTAZIONE...**

**D.M. 28/11/2000**

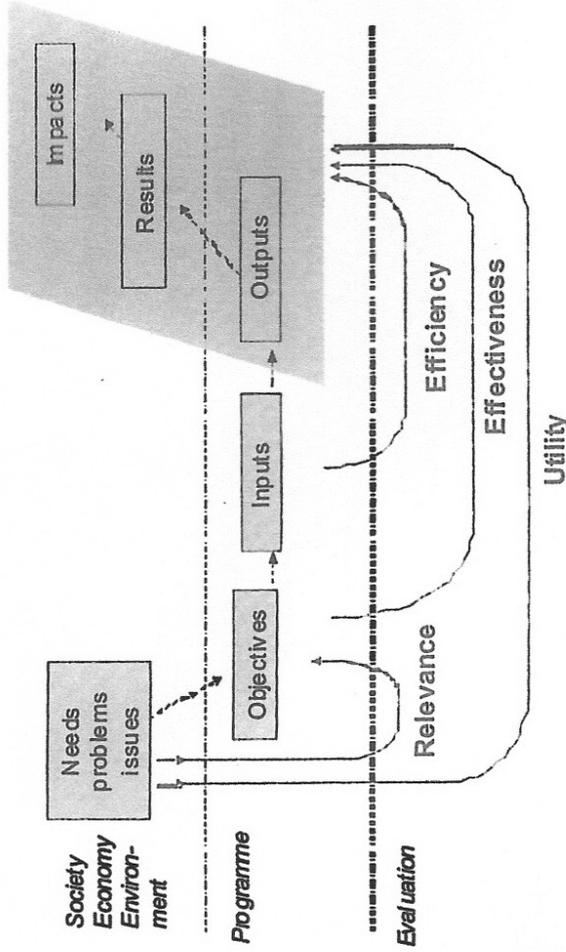
*Istituzione delle Lauree Specialistiche*

**CLASSE DELLE LAUREE SPECIALISTICHE IN METODI PER  
L'ANALISI VALUTATIVA DEI SISTEMI COMPLESSI**

*I laureati nei corsi di laurea specialistica della classe  
devono...*

*...avere le competenze necessarie per intervenire nel processo di decisione, di monitoraggio e di valutazione di politiche e programmi, offrendo al decisore e/o al controllore elementi di giudizio ex-ante e ex-post sugli effetti previsti o reali dell'azione, riducendo la complessità dell'ambito decisionale, migliorando l'efficienza, l'efficacia e la qualità (!) dell'attività anche dal punto di vista organizzativo, ottimizzando le risorse disponibili e favorendo i processi di trasparenza*

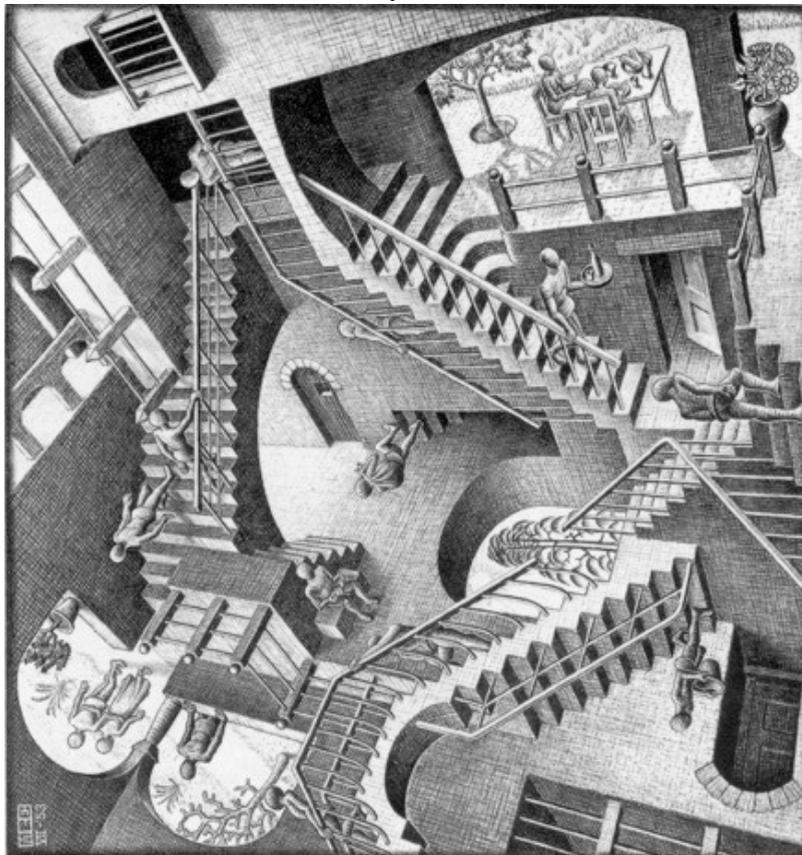
## ...E DEI PROCESSI DECISIONALI



DA "EVALSED: THE RESOURCE FOR THE EVALUATION OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT" -  
LUGLIO 2008

## UN GIOCO PERFETTO, MA FUNZIONA DAVVERO COSÌ?

**...O IL MONDO DELLE POLITICHE PUBBLICHE  
E' PIÙ SIMILE A QUESTA IMMAGINE?**



**I PROCESSI  
DECISIONALI  
SONO GIOCHI  
IMPERFETTI,  
ERRATICI,  
AMBIGUI,  
DALL'ESITO  
INCERTO,  
DOMINATI  
A VOLTE DA  
CONVINZIONI  
SBAGLIATE,  
ALTRE DA  
INTERESSI DI  
PARTE, ALTRE  
ANCORA DAL  
PURO CASO**

**Se si intende davvero fare della valutazione (degli effetti), un modo per migliorare il disegno dell'intervento pubblico, occorre avere consapevolezza della sfida che si sta affrontando e tentare di sciogliere alcuni nodi:**

- o **A quali domande si vuol trovare risposta?**
- o **Chi (e perché) dovrebbe essere interessato a tali risposte?**
- o **Quali regole e quali incentivi possono aiutare a far prendere sul serio la valutazione (e a non considerarla un mero adempimento formale e un inutile dispendio di denaro della collettività)?**
- o **Quali risorse (finanziarie e professionali) occorre mettere in campo per realizzare le analisi?**

**Un esempio di valutazione degli effetti  
che ci permette di compiere  
qualche riflessione su questi punti**

**LA NATIONAL  
SUPPORTED WORK  
DEMONSTRATION  
(1974-79)**

# Supported Work = “lavoro protetto”

Utilizzato tradizionalmente per i disabili, all'inizio degli anni '70 viene proposto negli Stati Uniti come politica attiva per il reinserimento lavorativo di soggetti fortemente emarginati dal mercato del lavoro

*(in particolare ex-detenuiti,*

*ex-tossicodipendenti,*

*giovani drop-out dell'obbligo,*

*beneficiari cronici di sussidi di povertà)*

Ma prima di generalizzarlo  
come forma di intervento, ci si  
chiede:

*il lavoro protetto (come politica  
attiva del lavoro) è efficace  
nell'aumentare le chance di  
reinserimento lavorativo  
di questi soggetti?*

## La “*DEMONSTRATION*” (esperienza pilota)

In 14 località degli Stati Uniti altrettante organizzazioni *non-profit* operanti sul territorio

(sorta di cooperative di tipo B)  
vengono incaricate di organizzare  
“laboratori di lavoro protetto”  
per

- pulizia di edifici
- incarichi di sorveglianza
- “day care” (asili nido)
- piccola edilizia

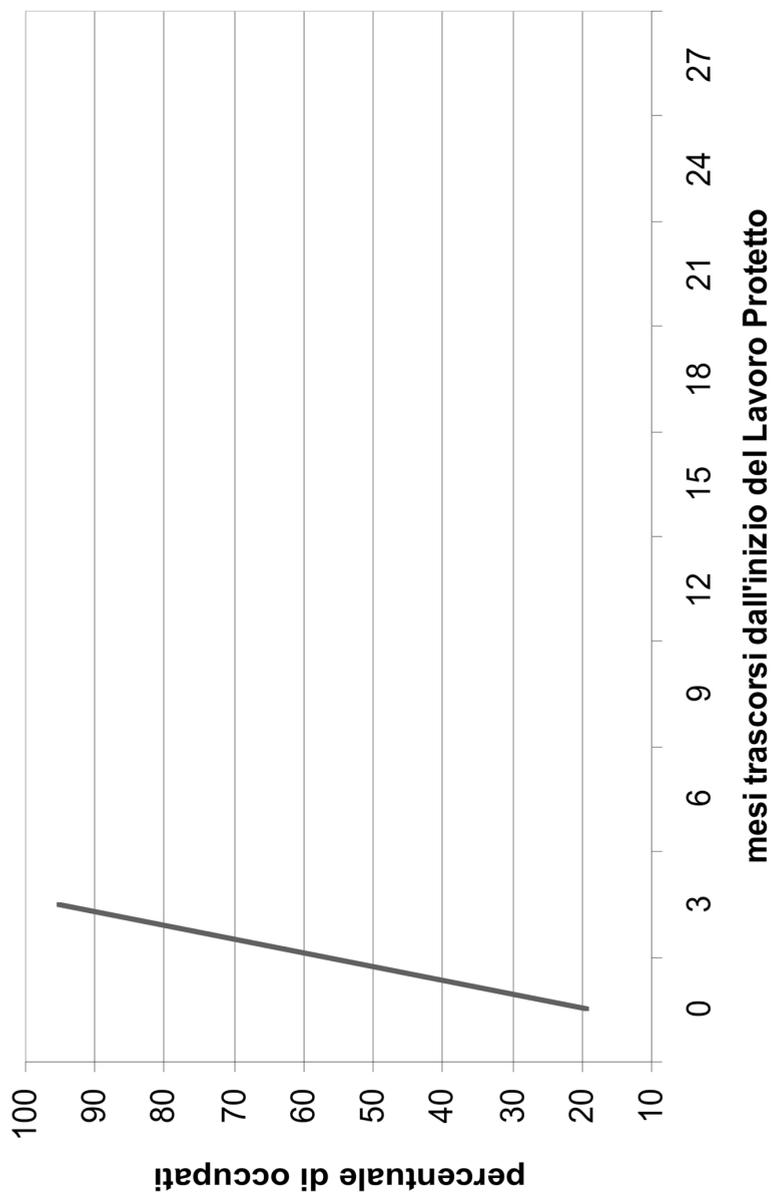
I partecipanti sono inviati a questi laboratori da assistenti sociali, centri di disintossicazione, “*welfare offices*” e altre strutture di assistenza

Tra il marzo 1975 e il dicembre 1978 circa 10,000 persone sono impiegate nei 14 laboratori di lavoro protetto

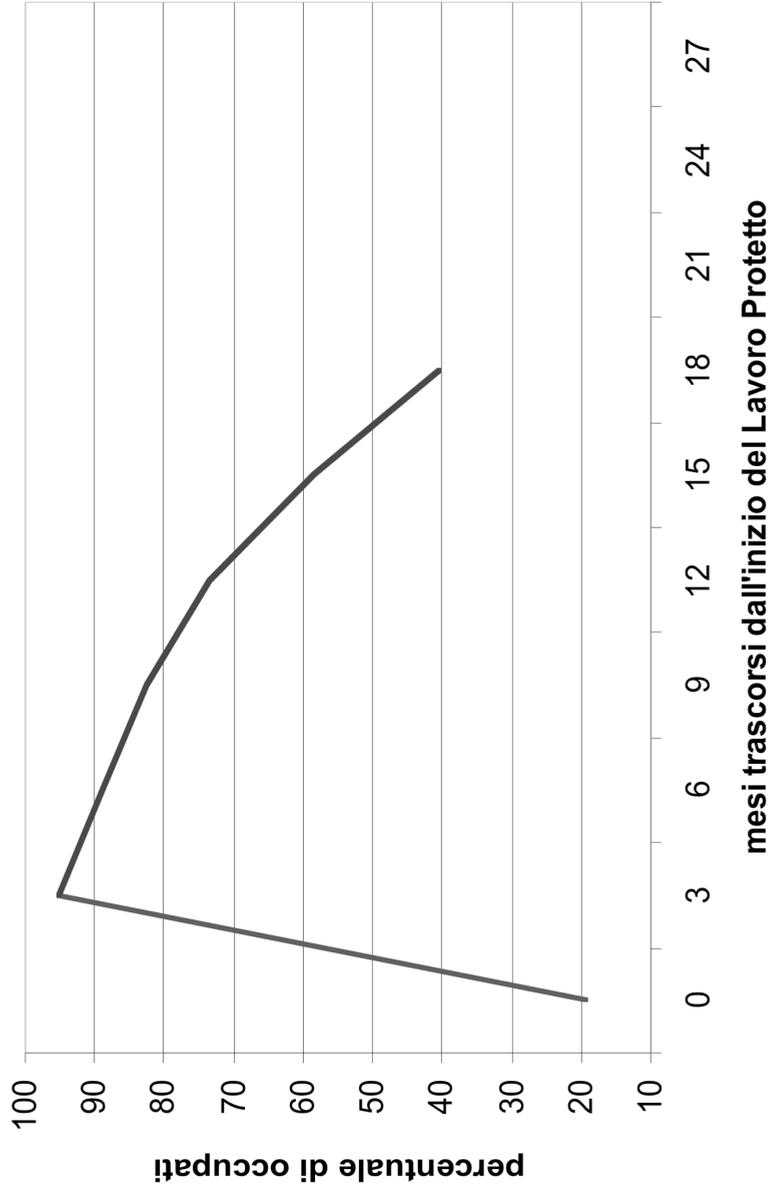
La durata normale massima dell’esperienza è 12 mesi, con punte occasionali fino a 18 mesi  
La permanenza media è di circa 7 mesi

Dopo la conclusione dell’esperienza i partecipanti, se vogliono, sono aiutati a trovare lavoro nel mercato del lavoro regolare

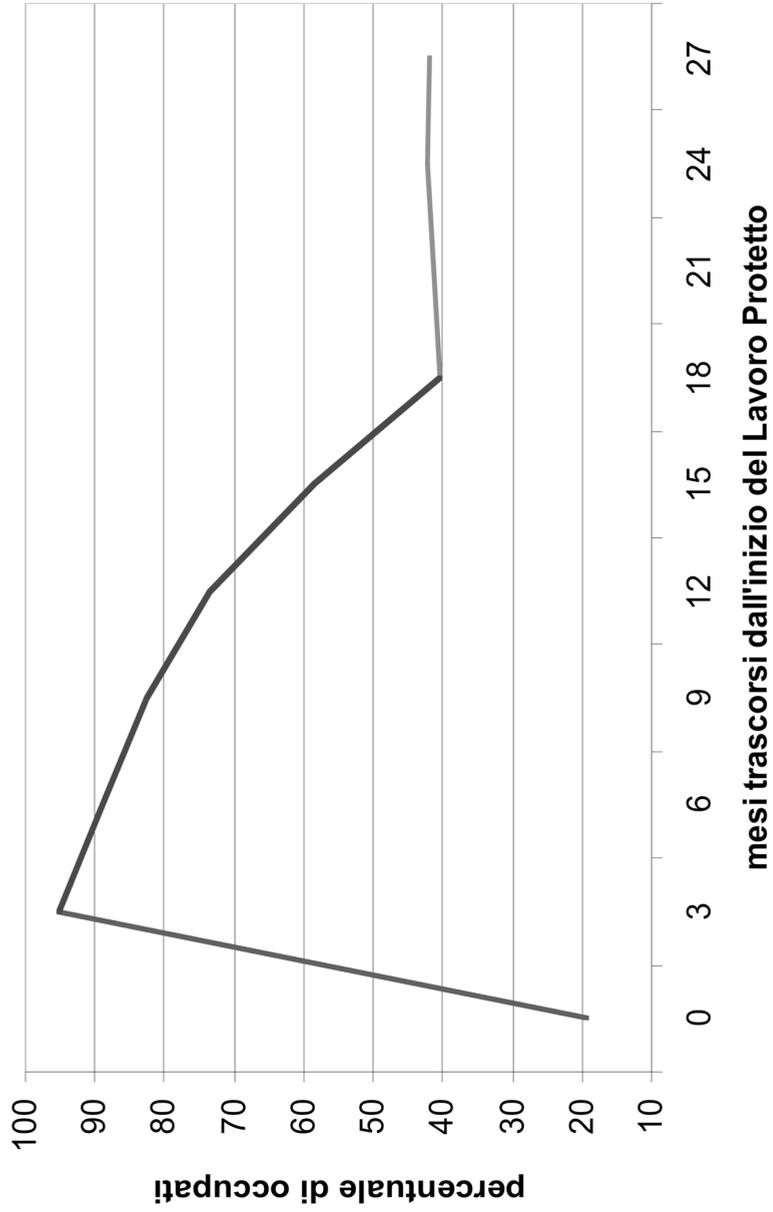
## Donne dipendenti dal sussidio di povertà + 3 anni



### Donne dipendenti dal sussidio di povertà + 3 anni



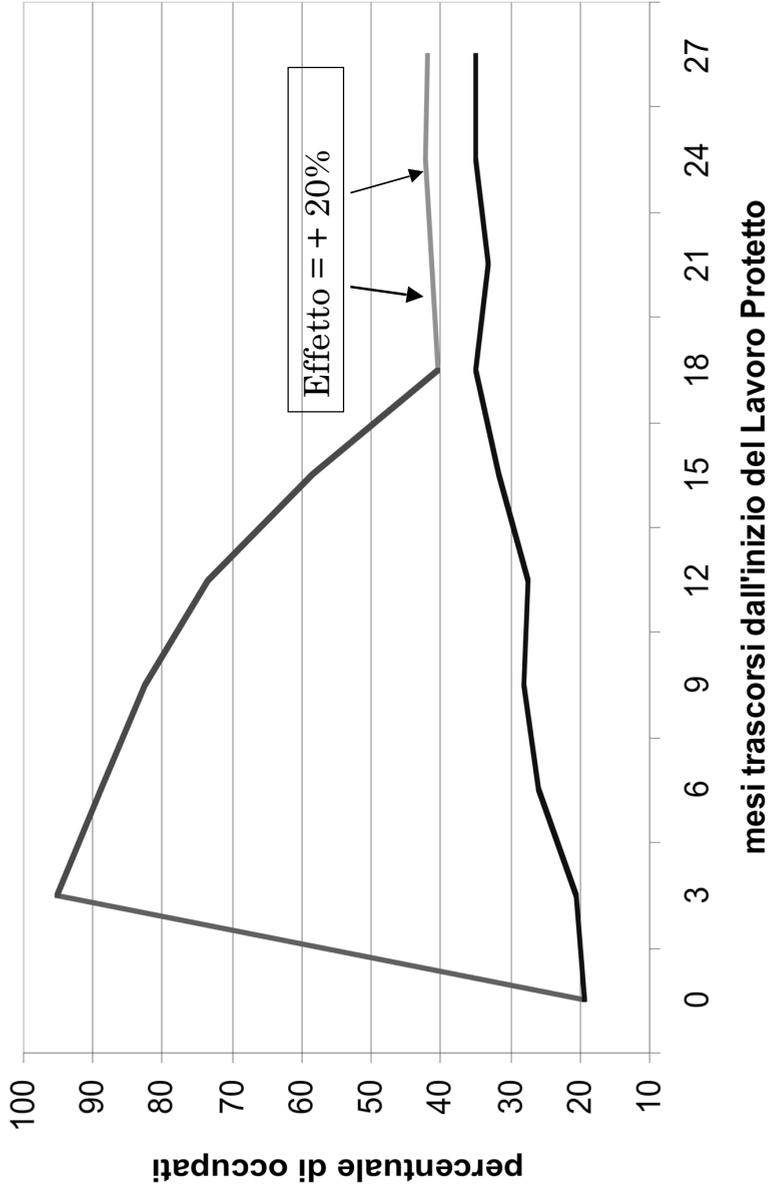
## Donne dipendenti dal sussidio di povertà + 3 anni



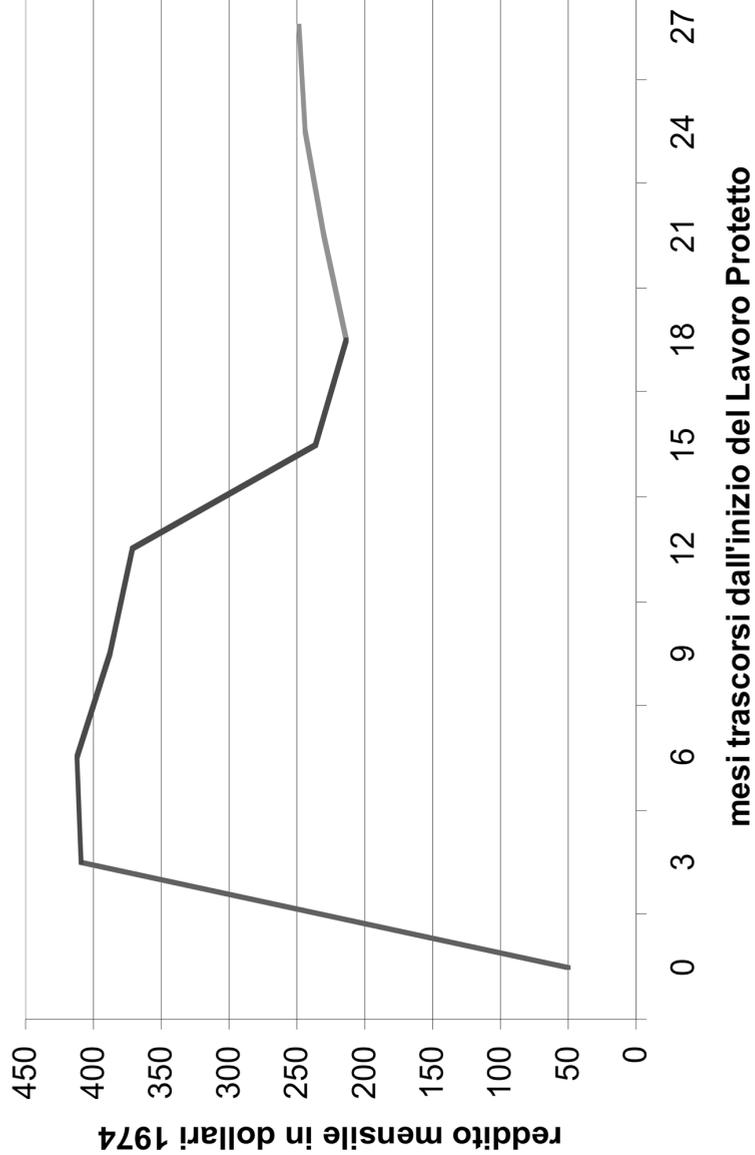
Le 10,000 persone impiegate nei laboratori di lavoro protetto non erano tutte quelle inviate dalle strutture assistenziali. Ne sono state inviate circa 3,400 in più, che sono state escluse mediante sorteggio

Il campione per la valutazione è costituito da 3,200 trattati (sui 10,000) e da 3,400 del gruppo di controllo (divisi poi nei quattro gruppi target) I membri di entrambi i gruppi sono intervistati ogni 9 mesi per ricostruire la loro storia lavorativa

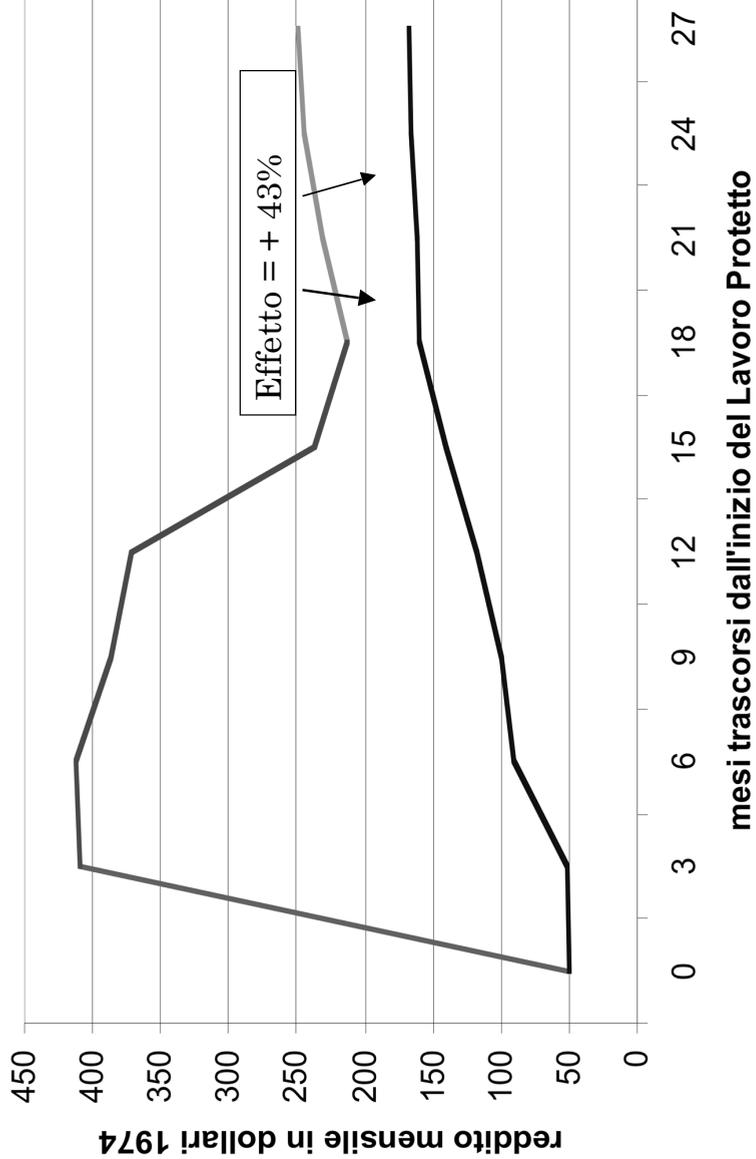
# Donne dipendenti dal sussidio di povertà + 3 anni



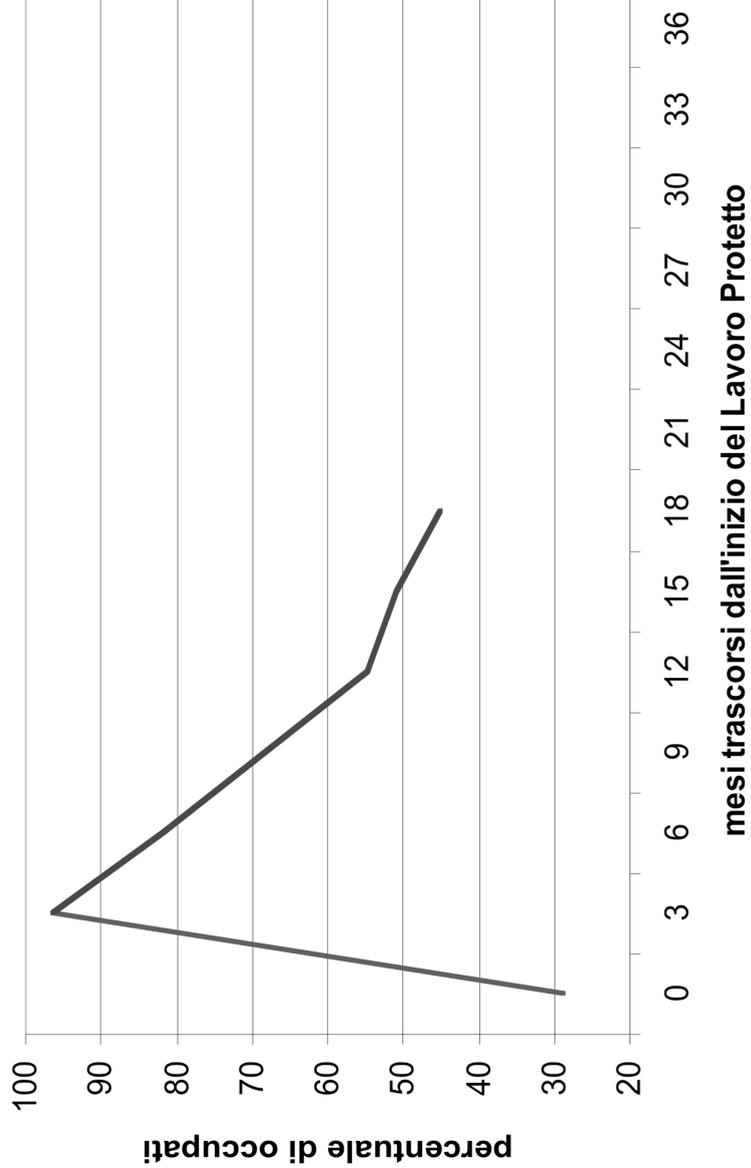
### Donne dipendenti dal sussidio di povertà + 3 anni



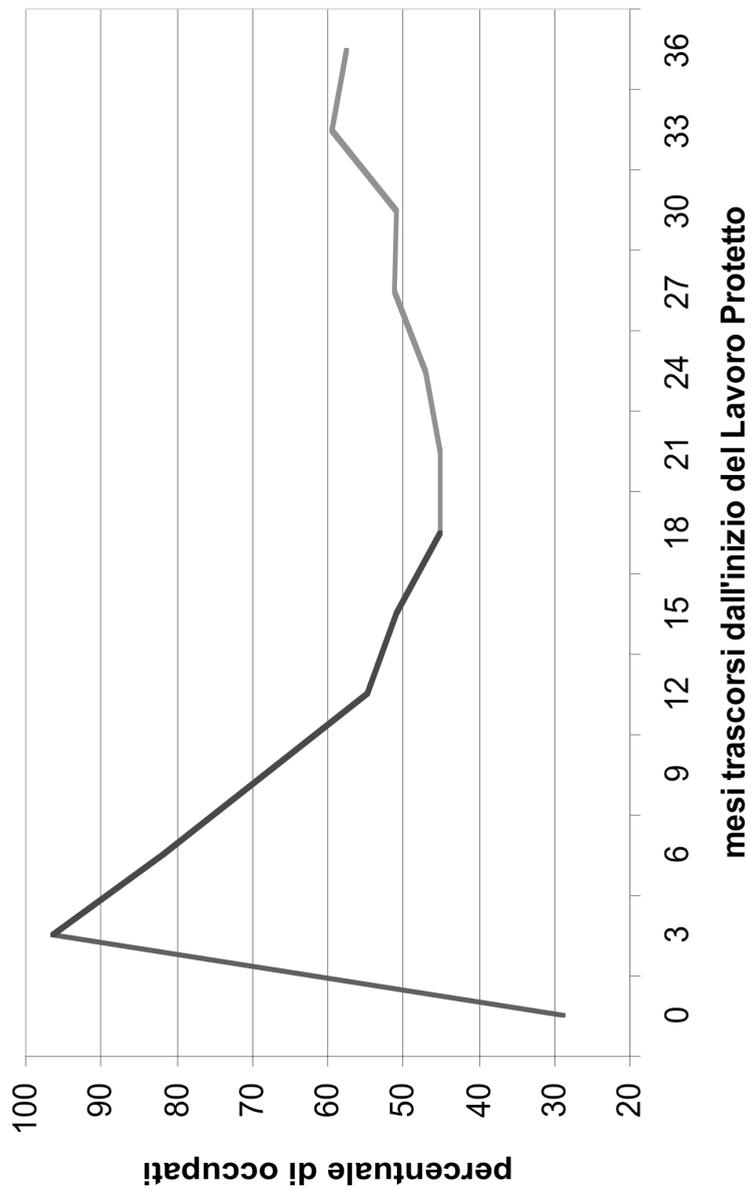
## Donne dipendenti dal sussidio di povertà + 3 anni



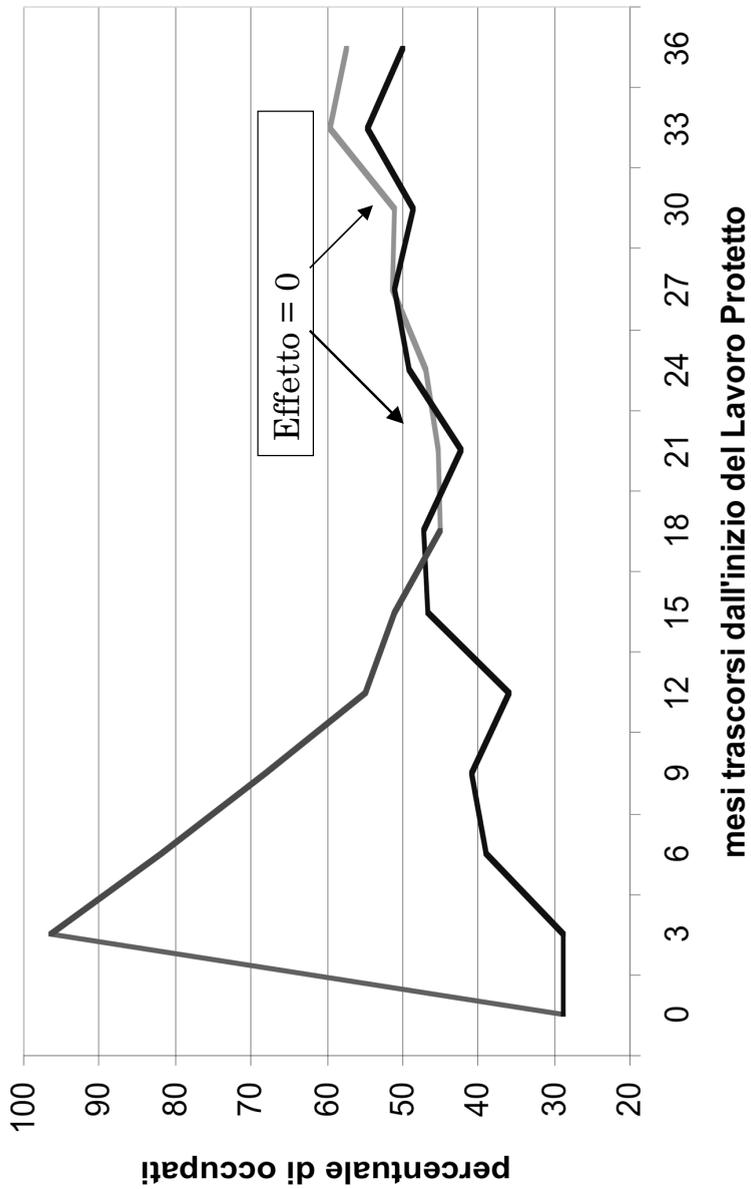
## Giovani drop-out della scuola dell'obbligo



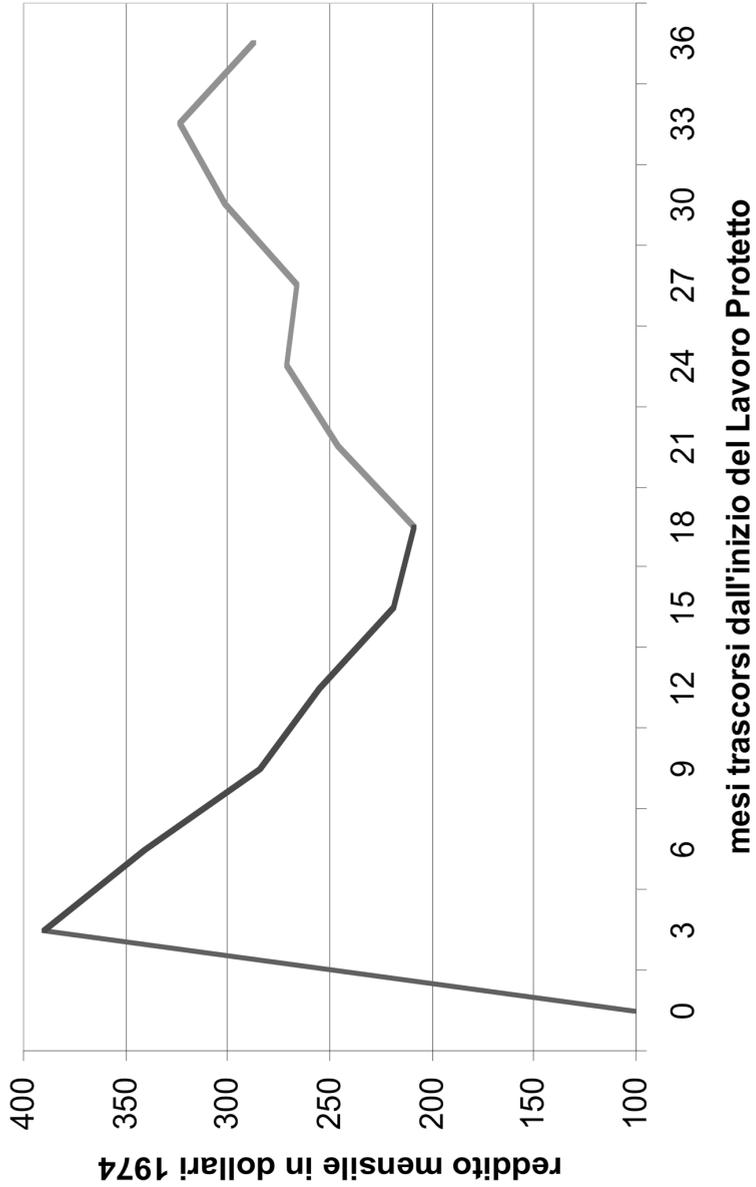
## Giovani drop-out della scuola dell'obbligo



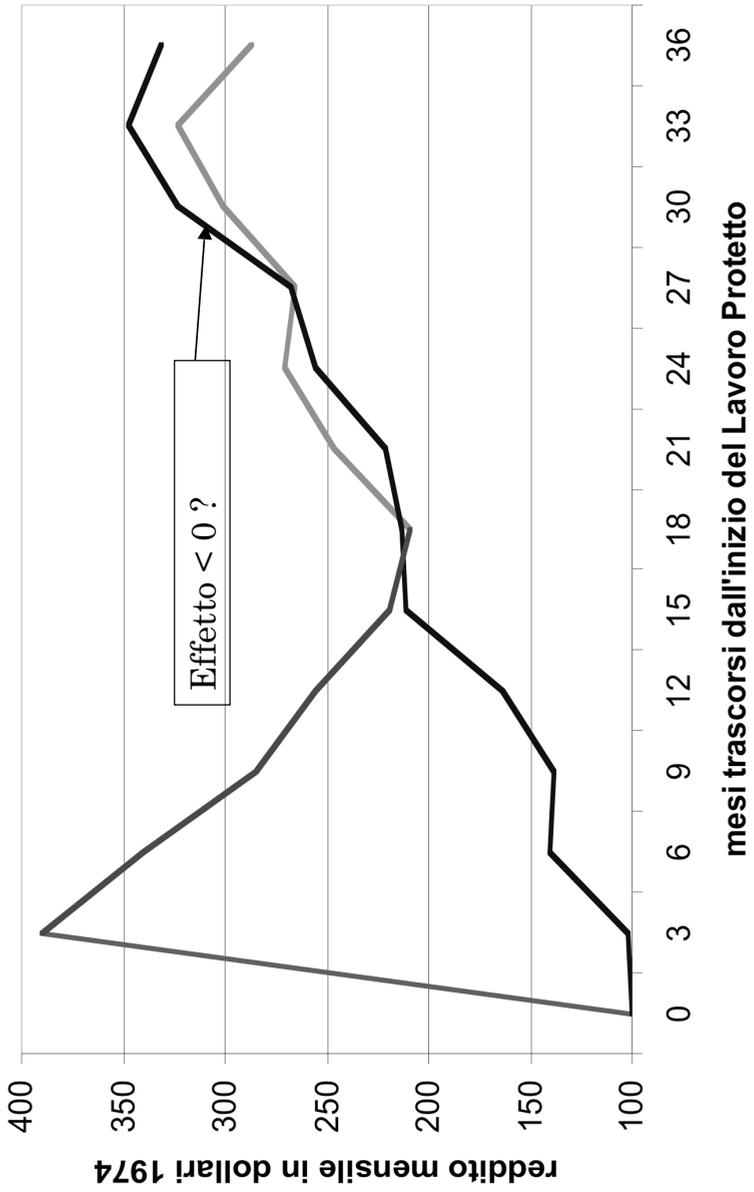
## Giovani drop-out della scuola dell'obbligo



## Giovani drop-out della scuola dell'obbligo



# Giovani drop-out della scuola dell'obbligo



## QUALCHE INFORMAZIONE UTILE ALLA RIFLESSIONE

### GLI ATTORI PRINCIPALI

- 1) Il mandato valutativo (al solito) nasce nel Congresso
- 2) La valutazione è finanziata da un pool di ministeri (lavoro, giustizia, sanità e politiche sociali)...
- 3) ...ma anche da organizzazioni del privato sociale, in particolare dalla Ford Foundation
- 4) Viene costituita una nuova organizzazione non-profit specializzata in analisi e valutazione la MDRC  
Manpower Demonstration Research Corporation

## **LE RISORSE**

- 1) Il costo totale della politica è di circa 82 milioni di dollari**
- 2) Alla valutazione sono dedicati 11 milioni di dollari – pari a circa il 14%**
- 3) Dei restanti 71 milioni di dollari circa 50 provengono dai finanziatori nazionali – la restante spesa è coperta dai governi locali, dalla vendita dei beni e dei servizi prodotti dai partecipanti e dallo storno dei sussidi di povertà che molti avrebbero ricevuto se non avessero partecipato all'intervento**

## **GLI ESITI**

**I risultati positivi della SWD spingono molti alla fine degli anni Settanta a raccomandare l'applicazione di questo intervento su larga scala per le madri dipendenti da un sussidio di povertà**

**Il cambiamento di clima dopo l'elezione di Reagan nel 1980 non consente l'estensione di tale politica.**

**La battaglia di Reagan contro ogni forma di “lavoro finanziato dal pubblico” conta tra le sue vittorie SW: una politica che aveva ampiamente dimostrato la sua efficacia.**

**Più in generale**  
**è interessante**  
**osservare le differenze**  
**esistenti tra la valutazione fatta**  
**in USA e quella nata in Europa**  
**nell'ambito dei Fondi strutturali**

## **IL PROCESSO DI VALUTAZIONE MADE IN USA - I**

**1. Coinvolge attori di natura diversa (ruolo importante delle assemblee legislative).**

**La funzione principale che assolve  
è l'apprendimento collettivo**

**2. Prevede l'esistenza di istituzioni non partisan  
dedicate esclusivamente alla produzione di  
informazioni sulle politiche (GAO, CBO, CRS,  
organismi interni alle assemblee statali).**

## **IL PROCESSO DI VALUTAZIONE MADE IN USA - 2**

3. Mercato plurale e profondo nel quale è possibile reperire le competenze professionali più adeguate

**Urban Institute, MDRC, RAND,  
Mathematica Policy Research**

4. Grande attenzione alla divulgazione dei risultati e alla funzione dei mezzi di comunicazione

**TUTTI I RISULTATI NON SOLO  
SONO PUBBLICI, MA VENGONO  
SPIEGATI AL PUBBLICO**

## IL PROCESSO DI VALUTAZIONE MADE IN EUROPE - 1

1. Di fatto coinvolge soltanto le strutture amministrative dell'Esecutivo.

La funzione principale che svolge consiste nel rassicurare che i soldi siano spesi e le attività realizzate

2. Non vi sono istituzioni ad hoc che operano nel processo di valutazione, se non alcuni uffici interni alla stessa amministrazione  
(ma con ruoli dubbi...)

## **IL PROCESSO DI VALUTAZIONE** **MADE IN EUROPE - 2**

- 3. Mercato poco plurale e (soprattutto) poco specializzato: grandi società di consulenza che fanno di tutto e vincono bandi “per la valutazione” che non contengono precise domande di valutazione**
- 4. Poca trasparenza sui risultati.  
Rapporti voluminosi di difficile comprensione e di dubbia utilità.  
Chissà se li legge qualcuno....**

**Attenzione: le risorse allocate sulla valutazione non sono poche, ma non è chiaro cosa abbiano prodotto**

Risorse assegnate dal CIPE – L. 144/99 (milioni di euro)

<b>ORGANIZZAZIONI</b>	<b>2001 - 2008</b>
<b>REGIONI</b> Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici	98,2
<b>STATO</b> Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici	27,7
<b>FUNZIONI ORIZZONTALI</b> (UVAL, Rete dei NUVV ...)	13,4
<b>Totale</b>	139,3

**Se consideriamo le risorse spese per  
la valutazione dei fondi strutturali,  
la cifra molto facilmente raddoppia  
(manca ancora un calcolo esatto...)**

**Quanta valutazione degli effetti  
è stata davvero fatta??**

## **VERSO UNA NUOVA FUNZIONE DI CONTROLLO E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI. L'ESPERIENZA DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA**

**Giuseppina Dantino** - Dirigente Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali del Consiglio Regionale della Lombardia

Dopo questa spiegazione molto dettagliata e precisa fatta dal professor Sisti su cosa s'intende per "Valutazione degli effetti", proverò ad illustrare il tentativo di passare dalle parole ai fatti, che abbiamo realizzato nella Regione Lombardia. Il nostro progetto nasce alla fine del 1999 per iniziativa di un Direttore Generale che si era reso conto, già allora, che con le riforme costituzionali (del '99 e del 2001) e con l'elezione diretta dei Governatori, si era creata una asimmetria tra organi legislativi ed esecutivi.

Quando abbiamo cominciato a ragionare su questi temi (e sulla valutazione), si era affermata nell'opinione pubblica una maggiore attenzione ai risultati delle decisioni pubbliche. Si cominciavano ad usare le tre "e": efficacia, efficienza ed economicità anche nei Consigli. Cominciava ad essere evidente che i tradizionali strumenti di controllo, che hanno caratterizzato la vita delle assemblee legislative, non avevano prodotto gli effetti sperati. La funzione di controllo era già presente all'interno di tutti gli statuti regionali, ma si era tradotta prevalentemente in atti di sindacato ispettivo (interpellanze, interrogazioni). Più che a motivazioni di conoscenza, in realtà, rispondevano a logiche di relazione con il collegio elettorale di riferimento. Qualcuno sollevava un problema su qualcosa e allora il Consigliere faceva l'interrogazione o l'interpel-

lanza, che in qualche caso produceva risposta da parte dell'Assessore, del Presidente della Regione, ma in molti casi non sortiva neanche quest'effetto. Quindi strumenti del tutto inadeguati rispetto alle finalità conoscitive di cui stiamo parlando, perché non si proponevano di verificare in modo sistematico come andavano le cose, ma erano per lo più dettate da ragioni di consenso rispetto ai propri elettori.

Questo era il contesto nel quale è maturata l'esigenza, da parte del nostro Consiglio, di cominciare ad analizzare le modalità per rendere più forti le assemblee, che vivevano una stagione di grande crisi identitaria (e che dura tuttora), a fronte di esecutivi fortissimi non solo in termini di investitura del Presidente, ma anche di strumentazione che si sono dati: forte delegificazione, strumenti operativi molto snelli anche dal punto di vista dell'Amministrazione; quindi, leggi contenitore, poi atti decisionali a cura degli organi amministrativi.

Tutte le Regioni pubblicano dei rapporti sulla Legislazione. Se andate a guardare, negli ultimi anni, l'iniziativa legislativa delle Giunte si è molto rafforzata. Il processo di elaborazione delle leggi, che dovrebbe essere prerogativa delle assemblee legislative, si è spostata prevalentemente in capo agli Esecutivi, con percentuali che vanno dal 70 al 90% dei casi. In assem-

blea si vota, ma la costruzione della decisione legislativa, quindi l'individuazione delle soluzioni ai problemi che motivano un nuovo intervento legislativo, nascono prevalentemente dentro l'Esecutivo.

A partire da questi dati abbiamo cercato di ragionare, nei diversi Consigli, su come affrontare questo tema dal punto di vista istituzionale. Abbiamo quindi dato vita ad un progetto, che è nato come progetto non partisan già nella composizione: eravamo due Regioni del Centrodestra e due Regioni del Centrosinistra, La Lombardia e il Piemonte (che allora era di Centrodestra) e l'Emilia e la Toscana. Non solo le Regioni individuate erano caratterizzate da maggioranze diverse, ma anche la guida politica del progetto era affidata ad un comitato di indirizzo formato da due consiglieri, uno di maggioranza ed uno di opposizione per ciascuna Regione. L'idea era quella di mettere allo specchio consiglieri che interpretavano ruoli differenti in contesti differenti; questo ci ha aiutato a far capire alle maggioranze dei diversi contesti che quando le forze politiche si trovavano all'opposizione (o quando le stesse forze erano al governo), vivevano in modo analogo i problemi connessi alla valutazione, sia che fossero di Centrodestra che di Centrosinistra: le maggioranze avevano più resistenze, le opposizioni la vedevano come possibile strumento di conflitto politico. Questi atteggiamenti erano analoghi sia nelle regioni di centrodestra che di centrosinistra.

Ci siamo resi conto che era importante costruire un progetto e

un'attività che fosse istituzionale, fuori da queste logiche, e che fosse guidata da consiglieri con un interesse cognitivo rispetto a questo, e non da un interesse di parte. La cosa naturalmente non è stata così semplice, poi lo vedremo.

Ci siamo chiesti che significato possiamo attribuire al termine "controllo" in un'Assemblea Legislativa. I problemi tecnici ve li ha descritti Marco Sisti, ma ci sono anche, per chi lavora dentro le istituzioni, problemi di concretizzazione dentro le arene decisionali politiche che sono molto complicati.

Prima di arrivare a definire una diversa accezione del termine "controllo", abbiamo cominciato a riflettere e a ragionare sul fatto che le definizioni dentro agli statuti non avevano un oggetto, non si parlava di che cosa bisognava controllare. Le leggi sono decisioni tese a risolvere i problemi collettivi, quindi uno dei problemi che si pone nel definire il controllo è l'utilità di questo controllo. Che cosa serve al decisore, consigliere regionale, per portare avanti l'attività di controllo? Serve, innanzitutto, capire, comprendere se e in che misura le leggi che si emanano per risolvere un determinato problema, hanno contribuito (o meno) a risolverlo, ma occorre anche ragionare intorno all'analisi di implementazione, quindi verificare se le previsioni di un progetto di legge, di un programma, poi hanno avuto concreta attuazione, ed attraverso quali modalità. Capire se hanno avuto successo chiedendo agli attori in gioco se dal loro punto di vista le cose stanno andando bene, oppure

se si rende necessario intervenire per poter riorientare l'intervento.

Le modalità per farsi un'opinione, e capire come stanno andando le cose sono molte, e hanno anche degli apparati metodologici di natura diversa.

Come diceva Sisti, queste conoscenze ovviamente non si producono in modo spontaneo, servono strutture capaci di attivare questi processi. Tenete conto che quando ho cominciato quest'attività avevo pochissimo personale, non specializzato in analisi e valutazione delle politiche regionali, ed eravamo un Ufficio nell'ambito del Servizio Commissioni. Nel 2004 è stato istituito il Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali. Quindi, un percorso molto lungo e faticoso per poter disporre di quattro o cinque risorse umane specializzate e rappresentano credo, la situazione più attrezzata a livello di Consigli regionali.

Per passare dal controllo alla valutazione, non da un controllo generico e formale, ma ad un controllo che si occupi di come sono state attuate le Leggi, per comprendere se hanno avuto risultati positivi, bisogna anche istituire strutture che siano in grado di innescare questi processi; questo è ciò che noi abbiamo tentato di fare in questi anni. Da questo lavoro di riflessione e di confronto con i politici è nato il nostro progetto. Lo sto sintetizzando, ma è stata una fatica enorme. Abbiamo fatto un ciclo di seminari per i politici sulla valutazione. Abbiamo chiamato Gloria Regonini, uno dei più grandi docenti di analisi delle politiche pubbliche in Italia. abbiamo rea-

lizzato quattro seminari per i consiglieri; abbiamo prodotto note informative interne sulla valutazione; abbiamo fatto marketing sulla nostra attività. Abbiamo impiegato sette-otto anni per cominciare a vedere cambiare le cose. È in questo modo che siamo arrivati alla definizione di controllo dell'attuazione delle leggi, e valutazione degli effetti delle politiche regionali. Questa definizione ci sembrava chiarisse un po' meglio di che cosa si doveva occupare una moderna assemblea legislativa, con l'obiettivo di costruire conoscenza condivisa in una logica non partisan sulle concrete modalità di attuazione di leggi e politiche regionali.

"*CAPIRE*" è nato nel 2002 dalla partnership di quattro Consigli, ma nel corso di questi anni l'attività del progetto ha coinvolto molte altre Regioni, tra cui la Sardegna che partecipa adesso al corso di alta formazione. Siamo passati dai quattro Consigli ai sedici attuali. La Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, nel 2006, ha assunto direttamente il progetto, quindi ne ha in qualche modo recepito l'utilità e la serietà. Lo scorso anno abbiamo sottoscritto a Matera, tutti i Consigli aderenti al progetto, un documento di indirizzo che impegna i Consigli su linea guida per affermare la valutazione dentro le assemblee legislative. In ottemperanza a questi impegni abbiamo avviato un corso di alta formazione che è partito ad ottobre dalla Lombardia e avrà sede in Sardegna il 18 di febbraio 2009. È un corso che durerà un anno, con sessioni mensili di tre giorni e si terrà nelle sedi regionali che hanno aderì-

to al progetto. Infine, sono stati istituiti servizi ed uffici all'interno dei diversi Consigli regionali con il compito di avviare pratiche valutative.

Tutto questo percorso ha prodotto l'attivazione di piccoli nuclei di tecnici che si sono fatti promotori della cultura della valutazione. Per fare questo si sono dovute affrontare molte resistenze, anche in ambito tecnico. Superare una visione più tradizionale del ruolo dirigenziale, più attento ai processi formali di decisione che ai contenuti delle politiche regionali, non è stato semplice.

Nel 2004 il Consiglio Regionale della Lombardia, per il lavoro svolto tra il 2000 e il 2004, ha riconosciuto l'esperienza che era in corso e ha istituito un servizio dentro al Consiglio Regionale, definendolo "Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali". Questo fatto segna un cambiamento di cultura perché s'introduce il termine valutazione per definire una funzione strategica del Consiglio.

Un passo avanti è stato compiuto. Con quale compito? L'idea era come porre quelle domande incisive di valutazione, di cui parlava Marco Sisti prima, senza scatenare conflitti tra maggioranza ed opposizione non abituate all'utilizzo di questi strumenti nel nostro Paese. L'idea è stata quella di inserire dentro le Leggi, che vengono approvate nel corso dell'istruttoria nelle commissioni consiliari, delle norme che individuano obiettivi dalla valutazione, soggetti che devono produrre informazioni al Consiglio, i tempi di resa di queste informazioni.

Naturalmente non è che queste cose ci siamo messi a farle spontaneamente come struttura. Abbiamo individuato come committente politico il Presidente della Commissione di riferimento. La negoziazione e la richiesta: "Presidente, cosa ne dice, lavoriamo per inserire una clausola valutativa?", era una negoziazione asimmetrica che avveniva tra me e il Presidente di Commissione con gli ovvi limiti di un rapporto di questo tipo.

Devo dire che in questi anni l'attenzione è cresciuta, probabilmente grazie anche all'imparzialità che abbiamo dimostrato rispetto all'attività che abbiamo svolto. Abbiamo iniziato ad inserire queste norme dentro ai progetti di legge, ma non ci siamo fermati lì, perché per definire quali erano le cose importanti, sulle quali poi si doveva rendicontare, non era sufficiente una lettura del testo di legge. Per meglio comprendere le ragioni dell'intervento legislativo ci siamo sempre rapportati alle strutture dell'Esecutivo che seguivano la materia o il problema in esame. Per costruire le clausole valutative, oltre all'analisi del testo di legge e alla documentazione correlata, abbiamo sviluppato forti sinergie con le strutture dell'Esecutivo per verificare se le nostre ipotesi trovavano conferma o per confrontarci su alcune questioni.

Le prime esperienze di avvio di processi valutativi nascono attraverso le clausole valutative utilizzate nelle nuove leggi come meccanismi di innesco di processi di rendicontazione che solo in una fase successiva producono informazioni utili per

comprendere attuazione e risultati. La progressiva introduzione di clausole valutative che consentono una chiara identificazione dei soggetti incaricati di rendicontare, delle informazioni da fornire e dei tempi entro i quali produrre tali informazioni, ha consentito di evidenziare i limiti delle generiche norme di rendicontazione usate in precedenza. Frasi del tipo "la Giunta ogni anno invia al Consiglio una relazione sull'attuazione e sui risultati della legge" sono presenti in molte leggi regionali. In Lombardia sono una settantina le leggi che contengono norme di questo tipo e, tra queste, una ventina generano realmente le relazioni previste. Perché? Molto probabilmente un mandato così generico mette in difficoltà chi deve rispondere. Si possono generare due effetti diversi. O non si manda nulla o si mandano troppe informazioni producendo di fatto lo stesso risultato vale a dire scarso interesse e scarso apprendimento.

L'utilizzo di clausole valutative aveva anche un altro pregio. Consentiva di spostare nel tempo i risultati della valutazione. Come promotori del progetto volevamo evitare che queste nuove funzioni potessero essere lette con timore da chi aveva responsabilità di governo nelle Regioni. Le clausole valutative innescano processi di rendicontazione a lungo termine (due-tre anni) e le scadenze possono anche essere individuate nella Legislatura successiva. Questo approccio ha tentato di minimizzare i timori di conseguenze sgradite.

Contestualmente questa diversa attenzione ai tempi per la rendi-

contazione ci ha consentito di aprire un confronto su questo aspetto anche con le strutture dell'Esecutivo. Per chiarire questo tema faccio un esempio. Lo scorso anno la Giunta ha approvato una legge di sostegno alla competitività. Questa legge contiene una norma di rendicontazione un po' sul modello delle clausole valutative, ma il problema dei tempi è stato sottovalutato. La legge infatti ripropone la presentazione annuale della relazione al Consiglio.

Pensate che quella legge promuove lo sviluppo dell'internazionalizzazione, del capitale umano, ricerca e innovazione, imprenditorialità, etc.

La mia struttura ha avviato un primo monitoraggio per censire gli atti emanati in attuazione di quella legge. Dopo sei mesi erano più di trenta e le diverse Direzioni non sapevano esattamente cosa avessero prodotto gli altri. Il nostro censimento dopo sette-otto mesi aveva consentito anche a loro di sapere cosa era stato realizzato in termini di atti prodotti.

La previsione contenuta nella legge di relazione dopo un anno sugli "impatti" prodotti era irrealistica. Questo esempio è utile per far comprendere che stimare tempi congrui e ragionevoli per chiedere conto richiede già una certa conoscenza dei problemi attuativi che le leggi hanno in relazione alla loro complessità.

L'altro strumento utilizzato per introdurre pratiche valutative sono le Note informative sull'attuazione delle politiche. Come illustrato in precedenza ci sono leggi regionali che contengono norme di rendicon-

tazione che impegnano l'Esecutivo a relazionare al Consiglio.

A partire da queste relazioni abbiamo cominciato a sperimentare come organizzare queste informazioni per rendere comprensibile ai consiglieri obiettivi, strategie adottate, attori coinvolti e risultati dell'attuazione. Anche in questo caso c'è stata un'alleanza di lavoro con le strutture della Giunta per verificare se la nostra analisi avesse colto i problemi e le opportunità dell'intervento analizzato.

Abbiamo anche cercato di comunicare efficacemente attraverso report sintetici ed una grafica accattivante.

Anche le Note informative sono nate come strumento di conoscenza che, attraverso l'analisi dell'attuazione, possono fornire elementi utili per valutare il successo e i problemi incontrati da un intervento promosso per risolvere un determinato problema.

Mi fermo sulla valutazione, ribadendo che si tratta di una funzione politica, non è una funzione esercitabile dalle strutture. Il compito che hanno gli uffici, che sostengono i consiglieri è quello di supporto informativo, dare le informazioni, poi la decisione, se e come utilizzare questi strumenti, deve tornare al decisore politico perché sono loro i titolari dell'attività legislativa e della funzione di indirizzo e controllo. Quello che naturalmente bisogna fornire sono gli strumenti ai consiglieri, perché come dicevamo prima le informazioni non si generano spontaneamente.

Questo è un elenco delle clausole valutative che abbiamo introdotto in questi anni, non sono mol-

te, ma noi abbiamo preferito che ci fosse consapevolezza, forse ne potevamo introdurre di più, ma abbiamo voluto investire più tempo affinché ci fosse modo di consolidare l'esperienza. Questo porta via molto tempo. Abbiamo fatto anche delle clausole sperimentando, perché quando si avvia un processo di questo tipo bisogna partire da testi che siano il meno conflittuali dal punto di vista politico, perché sappiamo che anche per i politici queste sono esperienze nuove e ci vuole cautela nell'utilizzo.

Uno dei nostri obiettivi era quello di evitare che la valutazione diventasse un ulteriore terreno di scontro politico. Per questo abbiamo insistito affinché le Commissioni comprendessero questi temi, abbiamo parlato a lungo con i consiglieri, con i relatori dei provvedimenti. Insomma abbiamo evitato di agire senza far capire le cose, altrimenti i problemi ce li saremmo ritrovati dopo. Abbiamo cercato di costruire un percorso di consapevolezza con i consiglieri, che è stato molto lungo, ma credo che non potrà generare stupore, perché ora conoscono maggiormente il percorso intrapreso.

Un ulteriore elemento di attenzione che segnalo è il problema delle competenze tecniche necessarie per svolgere queste attività. Come sapete gli apparati tecnici dei Consigli sono composti prevalentemente da personale con competenze giuridiche. Solo negli ultimi anni si reclutano profili diversi: economisti, statistici, esperti in comunicazione. Ma per essere in grado di svolgere le analisi che vi ha mostrato il prof. Sisti, ci vogliono competenze alta-

mente specializzate. Non era possibile reperire quelle competenze tra i funzionari e i dirigenti regionali. Per svolgere quei compiti, ma anche per affidare un progetto di ricerca valutativa all'esterno, se non si vuol essere ostaggio degli istituti di ricerca, servono persone altamente qualificate. Sia per le funzioni che si possono svolgere direttamente (clausole valutative e Note informative) sia per eventuali missioni valutative (da affidare all'esterno) si rende necessario poter disporre di personale in grado di elaborare autonomamente e di interloquire con capacità critica con istituti di ricerca esterni.

Che competenze devono avere le figure professionali che vogliono attivare questo circuito virtuoso, di cui abbiamo cercato di parlare questa mattina? Devono sapere individuare le domande a cui le analisi devono dare risposte perché altrimenti si rimane sempre nel generico e nel vago; specificare quali sono le fonti normative a cui ricorrere e le tecniche di rilevazione da impiegare per la raccolta delle informazioni necessarie; prevedere i tempi e gli eventuali costi legati alla raccolta e all'analisi dei dati; indicare modalità di diffusione e di utilizzo dei risultati delle analisi, perché una valutazione, se non viene comunicata, è come non averla fatta. La valutazione ha un senso ed un'utilità se viene diffusa non solo ai consiglieri, ma anche agli attori che ruotano intorno agli interessi che riguardano quella politica.

Accanto a queste competenze di base bisogna seguire lo svolgimento dei processi di attuazione

curando i rapporti con tutti i soggetti che sono coinvolti nella produzione e nella rielaborazione delle informazioni. Bisogna inoltre curare una comunicazione efficace dei risultati dell'analisi. Si tratta di competenze multidisciplinari e che sono riassumibili nella figura dell'analista di politiche.

Nel nostro Consiglio abbiamo istituito questo nuovo profilo professionale, abbiamo fatto un concorso, si è concluso nel dicembre del 2008 ed abbiamo assunto due analisti. Quindi abbiamo avviato anche un processo di rinnovamento delle figure professionali. Abbiamo dei giovani laureati che hanno le competenze di base per fare questo tipo di attività. Naturalmente non tutti i Consigli sono nelle stesse condizioni, quindi abbiamo agito su più piani dentro al progetto "CAPIRE". La Lombardia è riuscita a istituire il profilo, per altri Consigli abbiamo pensato ad un corso di alta formazione, che durerà un anno, ne parlavo prima, è partito a novembre 2008, finirà ad ottobre del 2009. Abbiamo fatto un mix di iniziative, che consentano a tutti i Consigli, sia a quelli che sono più avanti e che hanno delle strutture dedicate, sia a quelli che hanno solo qualche funzionario cui è stata affidata questa funzione e che, quindi, attraverso il corso dovrebbero acquisire una formazione di base. Il corso è quindi un modo per condividere gli elementi di conoscenza minimi e per sensibilizzare i Consigli ai temi della valutazione.

Sottolineo ancora che bisogna far sì che il controllo e la valutazione siano un processo istituzionale

basato sulla condivisione di conoscenze e per queste ragioni quest'attività deve essere guidata da una logica non partisan.

Il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato a maggio, poi è stato promulgato a settembre, il nuovo Statuto della Regione Lombardia. Un primo risultato legato anche alla nostra attività è l'articolo 14 dello Statuto che prevede la funzione di controllo, così come l'abbiamo definita oggi controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche. Il secondo elemento positivo introdotto dallo Statuto e che segna ulteriormente l'istituzionalizzazione della funzione, è l'articolo 44 col quale si prevede l'istituzione di un comitato politico denominato "Comitato paritetico di controllo e valutazione". Questo organismo verrà istituito secondo le norme del regolamento che ne deve disciplinare l'istituzione e la composizione. La Commissione Statuto sta lavorando proprio in questi mesi sul nuovo testo di regolamento. Anche su questo aspetto abbiamo cercato di dare un contributo, d'intesa con il Presidente della Commissione e il relatore del provvedimento, su un'ipotesi di articolato che individua modalità di funzionamento e composizione non partisan di un organismo che si deve occupare di avviare processi valutativi da mettere a disposizione delle commissioni consiliari.

Questo processo di istituzionalizzazione è molto rilevante perché consente un ancoraggio statutario a pratiche di lavoro poco conosciute e con una storia molto recente.

Tuttavia è del tutto evidente che non bastano le norme per un reale cambiamento. Si renderà necessario supportare con molto impegno il nuovo organismo politico previsto. È auspicabile che i componenti del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione si appassionino e costruiscano una propria autorevole expertise.

Sappiamo che nel nostro Paese non ci sono molte altre esperienze cui guardare e saranno i primi a dover cimentarsi con questo ruolo.

Le uniche esperienze che hanno qualche analogia sono il Friuli Venezia Giulia e l'Umbria. Nel primo caso però la differenza più rilevante consiste nel fatto che la Presidenza del Comitato è affidata solo all'opposizione. Nel caso dell'Umbria, invece, l'organismo politico dedicato al controllo ed alla valutazione ha anche funzioni di verifica della qualità della Legislazione un po' sul modello del Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati.

Però vedete che un po' di cambiamento è in atto. Noi abbiamo puntato su un organismo politico dedicato a questa funzione marcandone la natura non partisan. Vedremo, perché il dibattito è in corso, se la votazione in Commissione Statuto riuscirà a portare a termine questo percorso di costruzione di un organismo che possa essere committente della valutazione, rafforzando e legittimando maggiormente anche l'attività della struttura.

Credo che alcune importanti scelte siano state fatte, ma la strada è assolutamente in salita per le questioni tecniche di cui parlava Marco

Sisti prima, sia per i processi di istituzionalizzazione e di organizzazione di cui ho cercato di parlare io. Molto dipenderà anche dalla nostra capacità di dimostrare l'utilità per i decisori di avere un ruolo rafforzato da queste informazioni e da questi strumenti. Se dimostreremo che la qualità dei nostri prodotti può essere utile, questo ci farà fare dei passi avanti. Molto dipenderà anche dall'attenzione che la politica metterà su questo tema, che non è la panacea, non è la soluzione di tutti i problemi, ma è uno degli strumenti che potrebbero concorrere a rendere migliore l'azione pubblica, e quindi una progressiva affermazione della valutazione, come strumento di apprendimento e non come ulteriore strumento di conflitto politico.

Queste sono le questioni. Vi ho portato due o tre prodotti che abbiamo fatto, ve li lascio, sono note informative; le trovate anche sul sito del Consiglio Regionale della Lombardia c'è una sezione, si chiama "Analisi delle politiche regionali", dove sono pubblicate tutte le nostre note informative e le clausole valutative. Ora voglio citarvi un caso che può evidenziare l'utilità di analizzare le politiche regionali.

In Lombardia abbiamo una legge di sostegno ai piccoli comuni che attraverso una serie di misure si propone di contrastare lo spopolamento e migliorare lo sviluppo socio-economico.

Su questa legge, d'intesa con le strutture della Giunta, abbiamo realizzato due Note informative che hanno preso in esame le misure adottate sia a favore dei residenti che degli Enti locali. Uno dei risulta-

ti dell'analisi riguardava l'utilizzo di una misura rivolta alle piccole imprese in fase di start-up. L'intervento consisteva nella riduzione dell'aliquota IRAP. Questa analisi ha evidenziato un dato inatteso. Infatti a fronte delle oltre 4000 imprese, nate nel periodo preso in considerazione, solo 56 avevano fatto richiesta per l'agevolazione. Un fatto decisamente inaspettato in un momento in cui da ogni posizione veniva evocata la riduzione delle imposte come misura prioritaria per le imprese.

Racconto questo episodio per segnalare come a volte l'approfondimento e l'analisi mettano in luce eventi inattesi. In questo caso specifico la Giunta ha potuto porsi il problema di indagare le ragioni di comportamenti non previsti. Le ragioni potrebbero essere molteplici: ci potrebbe essere un problema di informazione oppure potrebbe esserci un problema di costi burocratici superiori ai benefici economici della misura o altro ancora. Si è reso evidente, però, che andavano indagate le ragioni alla base di uno scarso utilizzo di un beneficio, su cui la Regione aveva puntato per favorire le nuove imprese, in zone ritenute svantaggiate.

Questo per dire come un'attività di questo tipo, pur con poche risorse (questa analisi l'abbiamo fatta noi direttamente) può mettere in moto meccanismi virtuosi di apprendimento e di conoscenza, che possono consentire all'Esecutivo di migliorare la propria attività. In questo caso, l'organo Legislativo ha avuto un ruolo propositivo di merito, perché questa analisi l'abbiamo

presentata in un briefing alla Commissione competente che aveva approvato quella legge di agevolazione ai piccoli comuni e, in qualche modo, ciò ha dato un ruolo all'Assemblea Legislativa per un'eventuale riorientamento degli interventi.

Per rispondere alla domanda del Dott Mereu, credo che scrivere in una legge che una cosa si deve fare, non dia garanzie sulla concreta attuazione della valutazione. Ritengo che questi processi nascano dal basso, così com'è avvenuto dentro il progetto "CAPIRE", non è un processo top down "Si dispone che venga fatta la valutazione", poi si valuta. Credo, proprio che per la complessità che la valutazione comporta non possa che nascere da nuclei che si sensibilizzano, che poi si organizzano e si aggregano, a partire da una cultura condivisa. Moltissime leggi si richiamano alla valutazione, il problema è perché non si fa? La domanda che poneva prima Sisti torna di attualità "Perché non si fa?". Le ragioni sono probabilmente molteplici: una è, a mio parere, la seguente. Il termine valutazione, non nascondiamocelo, evoca sentimenti contraddittori, chi deve essere valutato (o chi si sente valutato) generalmente non è così contento.

Vi ricordo che quasi tutti i Governi sulla questione della valutazione hanno avuto dei problemi. Ricordo che quando era Ministro dell'Istruzione Berlinguer stava per cadere il Governo sul tema della valutazione degli insegnanti.

Dentro la Pubblica Amministrazione la valutazione dei dipendenti è ancora un obiettivo, si sono inventati dei meccanismi, ma incon-

tra molte resistenze perché non c'è l'abitudine a valutare, non c'è la cultura della valutazione. Per quanto riguarda i dipendenti, ad esempio, se si lega troppo la questione della valutazione solo ad aspetti economici e non al fatto che questo è uno strumento di apprendimento e di crescita che serve a far capire alle persone i propri punti di forza e di debolezza, se non ci si dedica tempo, se non si fa capire che è uno strumento gestionale e non uno strumento punitivo per dare più o meno soldi e basta, è ovvio che venga contrastato. Far capire al personale, io ci provo da dieci anni, che quell'altro ha lavorato più di te e quindi merita qualcosa di più, è un'impresa. Chi lavora nella Pubblica Amministrazione credo possa capire quanto sia complicato questo cambiamento.

Immaginate, nel caso delle Assemblee Legislative, quanto sia difficile trovare consensi per la valutazione delle politiche, quanto sia difficile che la politica valuti le proprie decisioni. Questo è il punto. La differenza tra noi e gli Stati Uniti è che mentre la tradizione anglosassone nasce da una filosofia empirista e pragmatica, fondata sul fatto che si deve verificare se e come funzionano le cose; nella nostra tradizione permeata da una filosofia idealistica, quella hegeliana, che ci caratterizza, il confronto è tutto centrato sui valori. Nella nostra cultura c'è ancora la convinzione che se faccio una legge, il problema è risolto. È difficile che sorga il dubbio che magari quella legge non riesce ad essere attuata perché poi lungo il suo percorso attuativo incontra dei problemi, o perché erano state destinate risorse

economiche e poi si scopre che è successo qualcos'altro e i soldi sono stati spostati di un'altra parte perché c'è la crisi, o perché è sorto un problema imprevisto.

Allora, se non si parte, come dice il prof. Martini, dal ragionevole dubbio che qualcosa possa non aver funzionato, è chiaro che questo meccanismo non si metterà mai in moto, ma bisogna che tutti, a partire dai tecnici, si faccia un atto di modestia e si capisca che una decisione legislativa non è detto che funzioni, non perché qualcuno ha buone intenzioni e altri hanno cattive intenzioni, ma perché la nostra capacità di prevedere è limitata, perché nella vita ci si presentano delle cose diverse da quelle che avevamo pensato. Alle leggi succede esattamente la stessa cosa. Ogni mattina vado in ufficio, ho in testa il mio "to do to day" e poi faccio delle altre cose, perché invariabilmente succede qualcos'altro.

Pensate che le leggi abbiano una sorte diversa? Il problema è che la legge, ripeto, è un'intenzione, l'attuazione è un'altra cosa, chi poi deve far le cose è soggetto ad altri imprevisti. Il percorso che porta ai risultati è molto lungo ed accidentato. Bisogna superare una visione manichea e prendere atto che le cose spesso vanno in modo diverso da come le abbiamo immaginate.

Bisogna sapere che la valutazione evoca timori in chi governa e che suscita interessi di parte per chi è all'opposizione. Trovare un modo per superare questi timori è fondamentale.

Se non si cambia rispetto a questo, è difficile che la valutazione nel nostro Paese abbia successo.

Io credo che la crisi a cui sono giunte le Assemblee Legislative debba necessariamente affrontare anche questi aspetti. Il potere di controllo dovrebbe essere rafforzato, ma anche in termini di risorse umane messe a disposizione. Anche su questo aspetto ci vuole un input politico. Se la spinta non nasce dagli organi interni alle Assemblee Legislative, se la funzione di controllo e valutazione non viene vista dai decisori come una importante innovazione che rafforza i Consigli, è difficile che la buona volontà dei singoli o di piccole sperimentazioni possano cambiare le cose.

Le azioni sono anche azioni di scelta organizzative dentro alle assemblee legislative; guardate che i numeri sono importanti, Sisti parlava del GAO. Io ho incontrato il direttore del centro ricerche del congresso e della biblioteca degli Stati Uniti (loro fanno interventi puntuali sui singoli consiglieri) ed ho riscontrato che siamo a distanze abissali in termini di investimento di risorse; se ricordo bene loro hanno 700 dipendenti specializzati per aree di policy. Ripeto, io ho dovuto pensare cinque anni per avere un concorso che mi ha dato due persone: la differenza mi pare evidente.

Allora, se non c'è la consapevolezza di questo, non è che se lo scriviamo in una legge le cose cambiano automaticamente. Bisogna tirarsi su le maniche e lavorare intensamente, affrontare le questioni, avere la capacità di sensibilizzare i politici, bisogna avere però anche la capacità di capire quando devi fare un passo indietro. Io la prima analisi l'ho fatta sui funghi epigei, freschi e

conservati, per non creare problemi. Adesso ci stiamo occupando di competitività, però è chiaro che bisogna avere l'intelligenza di agire con gradualità e di non partire da temi fortemente conflittuali, perché bisogna prima costruire condizioni diverse. Bisogna avere consapevolezza di sé, del ruolo e di dove si è, agire di conseguenza e, qualche volta, fare un passo indietro per poi farne due avanti.

**VERSO UNA NUOVA FUNZIONE DI CONTROLLO E  
VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI. L'ESPERIENZA  
DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA**

**Giuseppina Dantino**

Dirigente Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali  
del Consiglio Regionale della Lombardia

## **Il contesto nel quale è maturata la nostra esperienza**

- I nuovi assetti di potere nelle Regioni tra Organi Esecutivi e Organi Legislativi dopo le riforme costituzionali
- Una più marcata attenzione dei cittadini ai risultati delle decisioni pubbliche
- La constatazione che i tradizionali strumenti di controllo non ampliavano le conoscenze dei decisori

## Come ci siamo mossi

- È stata avviata una riflessione tra i Consigli regionali su come rilanciare il ruolo delle Assemblies Legislative
- È stata promossa una partnership tra Consigli regionali con una guida politica bipartisan: progetto *CAPiRe* (Controllo delle Assemblies sulle Politiche e gli Interventi Regionali)
- Si è cercato di dare risposta alla domanda *cosa vuol dire “controllare” per una moderna Assemblée Legislativa?*

## **Dal controllo alla valutazione**

- Le leggi sono decisioni pubbliche tese a risolvere problemi collettivi
- Comprendere se e in *che* misura esse hanno contribuito a risolvere tali problemi è indispensabile per farsi un'opinione su come sono andate le cose

(segue)

## **Dal controllo alla valutazione**

- Queste conoscenze non si producono spontaneamente ma vanno costruite attraverso una sistematica ed organizzata raccolta di dati e di informazioni tese ad evidenziare
  - attraverso quali modalità sono stati implementati gli interventi previsti da leggi regionali per risolvere specifici problemi (controllo dell'attuazione)
  - se e in *che* misura gli interventi previsti da una determinata legge hanno contribuito a risolvere il problema che l'ha resa necessaria (valutazione delle politiche regionali)

## **Una nuova definizione della funzione di controllo intesa come**

● *“Controllo dell’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali”*

con l’obiettivo di

● costruire conoscenza condivisa (in una logica non partisan) sulle concrete modalità di attuazione e sull’efficacia delle politiche promosse con leggi regionali

## **L'interesse e la condivisione suscitati da progetto *CAPIRE* hanno consentito di**

- far assumere il progetto dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome (2006)
- ampliare la partnership tra i Consigli (dai 4 promotori ai 16 attuali)
- sottoscrivere un documento di indirizzo e di impegni comuni per promuovere la valutazione delle politiche nei Consigli regionali (*la Carta di Matera* – giugno 2007)

(segue)

**L'interesse e la condivisione suscitati da  
progetto *CAPIRE*  
hanno consentito di**

- avviare un corso di *Alta Formazione in Analisi e Valutazione delle Politiche regionali* (novembre 2008)
- istituire Servizi e Uffici dedicati nelle Assemblee Legislative

## **L'istituzione del Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali nel Consiglio Regionale della Lombardia**

Nel 2004 il Consiglio Regionale della Lombardia ha istituito un Servizio con il compito di elaborare strumenti di sostegno informativo per il Legislatore. A tal fine questa struttura ha avviato l'elaborazione e la divulgazione di:

- clausole valutative
- note informative sull'attuazione delle politiche regionali

## **Le clausole valutative: cosa sono e a cosa servono**

La clausola valutativa è uno specifico articolo di legge che attribuisce, ai soggetti attuatori, un mandato esplicito a elaborare e comunicare all'organo Legislativo le informazioni necessarie per comprendere i processi di attuazione e i risultati delle politiche regionali

La clausola definisce anche i tempi entro i quali le informazioni dovranno essere trasmesse

(segue)

## **Le clausole valutative: cosa sono e a cosa servono**

Le clausole valutative sono quindi uno strumento di innesco di processi di rendicontazione che consentiranno all'Assemblea Legislativa di esprimere una valutazione sull'efficacia di un determinato intervento regionale

## **Clauseole valutative approvate**

- ***l.r. 28/2004 “Politiche regionali per il coordinamento e l’amministrazione dei tempi delle città”***
- ***l.r. 2/2006 “Servizio civile in Lombardia”***
- ***l.r. 16/2006 “Lotta al randagismo e tutela degli animali di affezione”***
- ***l.r. 22/2006 “Il mercato del lavoro in Lombardia”***
- ***l.r. 19/2007 “Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia”***
- ***l.r. 25/2007 “Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani”***
- ***l.r. 30/2007 “Normativa degli orari degli esercizi commerciali”***
- ***l.r. 19/2008 “Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombardi e sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”***

# Quali competenze tecniche sono necessarie?

In questo processo quindi la struttura tecnica del Consiglio ha un ruolo delicatissimo che deve essere caratterizzato da

- competenza professionale
- imparzialità
- capacità di comunicazione

In particolare servono capacità analitiche in grado di disegnare progetti di valutazione a partire dalle esigenze conoscitive degli organi consiliari

(segue)

# Quali competenze tecniche sono necessarie?

Tali competenze sono riconducibili alla capacità di

- individuare le domande a cui le analisi dovrebbero dare risposta
- specificare le fonti informative cui ricorrere e le tecniche di rilevazione da impiegare per la raccolta delle informazioni necessarie
- prevedere i tempi (e gli eventuali costi) legati alla raccolta ad all'analisi dei dati e delle informazioni
- indicare modalità di diffusione ed utilizzo dei risultati delle analisi

(segue)

# **Quali competenze tecniche sono necessarie?**

Accanto a queste competenze di base è necessario seguire lo svolgimento dei processi di valutazione attivati curando

- i rapporti con tutti i soggetti coinvolti nella produzione o rielaborazione delle informazioni
- la comunicazione efficace dei risultati dell'analisi condotta

Si tratta di competenze multidisciplinari e altamente qualificate che sono riassumibili nella figura di Analista di Politiche regionali

(segue)

## **Quali competenze tecniche sono necessarie?**

Per poter disporre di tali competenza nel 2008 il Consiglio Regionale della Lombardia ha istituito il profilo professionale ed ha espletato un concorso che si è concluso nel dicembre 2008

A livello nazionale progetto *CAP/Re* ha attivato un corso di Alta Formazione in Analisi e Valutazione delle Politiche regionali per formare dirigenti e funzionari già in servizio

Questo mix di iniziative rappresenta, quindi, un tentativo di dare risposta ad esigenze di concreta operatività nei Consigli che hanno manifestato un interesse ad attivare la funzione di controllo e valutazione in questa più ampia accezione

# **La valutazione come processo di apprendimento**

Bisogna far sì che l'attività di controllo e valutazione sia un processo istituzionale di condivisione di conoscenze basate su dati empirici

Per queste ragioni l'attività di controllo e valutazione deve essere guidata da una logica e da una committenza politica *non partisan*

(segue)

## **La valutazione come processo di apprendimento**

A tal fine il nuovo Statuto (approvato nel 2008) prevede l'istituzione di un nuovo organismo politico: il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Il Regolamento (in via di approvazione) dovrà disciplinarne la composizione, le modalità di istituzione ed il funzionamento atte a garantirne la natura non partisan

## **Quali prospettive per una nuova funzione di controllo e valutazione nelle Assemblee Legislative regionali?**

Alcune importanti scelte sono state fatte ma siamo ancora in salita!

Molto dipenderà:

- dalla nostra capacità di dimostrare l'utilità (per i decisori) di poter disporre di informazioni sull'attuazione e sui risultati delle politiche promosse con leggi regionali

(segue)

## **Quali prospettive per una nuova funzione di controllo e valutazione nelle Assemblee Legislative regionali?**

- dall'attenzione che i politici riserveranno a questa funzione
- da una progressiva affermazione della valutazione come strumento di apprendimento e non come ulteriore strumento di conflitto politico

## **“I NUCLEI E L’ATTUAZIONE PIANI DI VALUTAZIONE” - INCONTRO DEI RETE NUVV**

Lodovico Conzimu - Regione Autonoma della Sardegna - Nucleo di valutazione e verifica e degli investimenti pubblici

Innanzitutto, mi scuso perché l'intervento non è stato preparato come avrei voluto, nel senso che non sarà sistematico, ma è dovuto al fatto dell'assenza da parte del nostro direttore, che per i motivi che conoscete non è potuto essere presente oggi.

Credo sia importante la presenza del nostro nucleo e, che vi renda edotti delle attività che si stanno svolgendo in questo periodo e quello che è stato fatto in passato. Soprattutto per rispondere alle sollecitazioni che prima Marco Sisti ha lanciato, in quanto deve essere un dovere da parte di una Pubblica Amministrazione, quale il nucleo di valutazione, rendere trasparente l'attività che è stata svolta in questi anni.

Il nucleo di valutazione è nato con la Legge 144 del 1999 che all'articolo 4 prevede l'istituzione di nuovi organismi, che avrebbero dovuto essere presenti in tutte le Regioni e nelle Amministrazioni centrali, ossia nei Ministeri.

Proprio in questa normativa si evince come personalità, intellettualmente lungimiranti, in questo caso Fabrizio Barca, hanno dato un input fondamentale affinché si affermasse nella Pubblica Amministrazione la cultura della valutazione.

Quest'impulso non proviene dal basso, non si genera all'interno delle Amministrazioni che dovrebbero essere direttamente interessate all'im-

plementazione di questo tipo di attività, in quanto è da considerarsi utile poiché fornisce una conoscenza, che è spendibile nell'ambito del proprio agire istituzionale, ma è, come ricordato in precedenza, frutto di menti, come dire, "illuminate" che promuovono questo tipo di azione, ossia la valutazione, affinché si innesti stabilmente nell'ambito della Pubblica Amministrazione italiana.

Per quanto riguarda la Regione Sardegna, all'epoca vi è stato un mero recepimento formale, non creando una struttura ex novo, ma individuando il Centro Regionale di programmazione quale unità di valutazione, sulla base della considerazione che questo ufficio era il soggetto che già in precedenza si occupava di attività compatibili, o quantomeno complementari con la valutazione, come la programmazione, in particolare dei fondi strutturali. Inoltre, si deve sottolineare come già in passato il CRP abbia rivestito un ruolo connotato da un forte spirito innovatore per l'amministrazione regionale, gestendo un partita fondamentale per la nostra Isola come il Piano di Rinascita.

Successivamente, parliamo ormai di due anni fa, il nucleo è stato riorganizzato, anche in questo caso grazie ad un'altra personalità "illuminata", che mi piace ricordare visto che è qui presente, l'ex Assessore Pigliaru, il quale ha rivisitato l'organizzazione del nucleo stesso,

prevedendo una nuova struttura, composta dal personale interno all'Amministrazione, ma anche da soggetti esterni all'Amministrazione Pubblica, sette nuovi componenti che provengono dal mondo accademico e non solo.

Rispetto all'argomento di oggi, il nucleo ha avuto mandato di redigere un Piano di Valutazione che si dovrebbe occupare delle politiche relative alla nuova programmazione 2007/2013, prendendo in considerazione sia gli interventi finanziati con i fondi strutturali provenienti dall'Unione Europea, che i fondi FAS (Fondi per le Aree Sottoutilizzate) di carattere nazionale. Proprio in questo aspetto risiede la novità del nuovo ciclo programmatico, in quanto rispetto al passato vi è un notevole cambiamento. In precedenza queste due fonti di finanziamento erano organicamente e funzionalmente distinte, con la pianificazione degli interventi che seguiva diverse modalità di attuazione e gestione; mentre in questa nuova fase si è pensato, in maniera opportuna, di convogliare, concentrare i fondi e programmare per priorità congiunte.

Il Piano di Valutazione ha il compito di selezionare le valutazioni che si intendono implementare nell'ambito dell'Amministrazione regionale, dettando una serie di regole e di modalità di condotta per rilevare e contemperare le richieste che provengono da diversi soggetti coinvolti nell'attuazione delle diverse policy, cioè delle politiche regionali, attuatori ma anche destinatari. Si prendono gli impegni precisi con tutti gli stakeholder, quegli attori

coinvolti a vario titolo dalle politiche stesse, come il partenariato economico e sociale, o, in ultima istanza, i cittadini.

Le finalità che persegue il piano, sono di diverso tipo, ma tutte sono accomunate da un unico principio ispiratore, rendere conto ai finanziatori, coloro che hanno investito delle risorse ingenti su una data politica, un dato intervento e che quindi vorrebbero e dovrebbero conoscere gli effetti prodotti da questi. Ma non solo, anche sapere come è stata implementata quella specifica politica. I finanziatori intesi in senso lato, con accezione estensiva che può arrivare a ricomprendere gli stessi cittadini che con la fiscalità contribuiscono in maniera indiretta all'attuazione di queste politiche. La rendicontazione e la trasparenza devono essere considerate le premesse concettuali da cui ogni valutazione dovrebbe partire.

Come dicevamo prima e come hanno ricordato i relatori che mi hanno preceduto, la valutazione serve a spiegare, a fornire quegli elementi di conoscenza rispetto ai possibili risultati, e in questo caso viene utilizzata una parola che a Marco Sisti forse non piacerà, impatti, ovvero quali sono gli effetti di lungo periodo di quel dato intervento e politica.

Tutto questo "accumulo di conoscenza" a cosa dovrebbe servire? Cioè, quali sono le finalità proprie che dovrebbe fornire questo tipo di attività? La prima risposta è orientare le decisioni sulle politiche. La valutazione fornisce una serie di informazioni che il decisore dovrebbe utilizzare nell'ambito della propria attività, con tutte le difficoltà che prima abbiamo

ricordato. Naturalmente questo più ampio set conoscitivo può permettere di migliorare la gestione delle policy, non avendo quindi un ruolo di supporto per il decisore finale, ma anche per chi attua le politiche stesse. Finalità che ha un notevole rilievo, in quanto la valutazione svolgendo questa funzione di migliore e maggiore comprensione della realtà, offre gli strumenti per capire come quel tipo di politica può avere sortito effetti o è stata realizzata.

Valutare il passato per programmare il futuro è un auspicio, anzi, una precisa indicazione che il Quadro Strategico Nazionale pone come linea guida fondamentale da parte delle Amministrazioni Regionali, e non solo. Valutare il passato significa gettare uno sguardo al precedente periodo, POR 2000/2006, in cui sono stati finanziati e realizzati interventi con un notevole ammontare di risorse pubbliche. Si pone, quindi, un dovere, quasi di carattere etico ed istituzionale nel cercare di capire in che modo sono state utilizzate quelle risorse e che effetti hanno sortito. Tutto questo deve condurre l'Amministrazione Pubblica, con maggiore consapevolezza rispetto agli esiti dei propri interventi, a ridefinire gli obiettivi della propria azione.

Il Quadro Strategico Nazionale è una cornice programmatica di livello nazionale in cui vengono definite le dieci priorità che dovrebbero orientare l'azione amministrativa a livello periferico. Tali direttive programmatiche si declinano, nelle amministrazioni regionali, in cui si devono definire le modalità attraverso cui attuare tutti gli interventi.

Per quanto riguarda la valutazione il QSN richiede che vengano formulate domande di valutazione per quanto possibile circoscritte, ovvero evitare che siano di carattere troppo generale, comportando la predisposizione di mandati valutativi, a cui difficilmente si può dare seguito perché non si hanno i mezzi e le possibilità, in quanto a volte risulta complicato, se non alquanto improbabile, definire quel nesso fondamentale di causa - effetto tra intervento e risultati che si dovrebbero analizzare.

Per circoscrivere queste domande è necessario tener conto di alcune dimensioni, come, per esempio, l'individuazioni di una particolare categoria di destinatari, sui quali le politiche hanno sortito degli effetti. Ancora, tener conto dell'ambito territoriale definito, che potrebbe avere una scala differente, come nel nostro caso, la Regione, ma anche a livello provinciale.

Inoltre, si dovrebbero individuare gli oggetti propri della valutazione tra gli strumenti, gli interventi che hanno attuato le politiche stesse: per esempio, le leggi di agevolazione, vedi Legge 15, piuttosto che interventi di più ampio respiro, pensiamo ai progetti integrati territoriali. Effetti su particolari categorie di utenti destinatari: imprenditori, soggetti svantaggiati, aree di carattere territoriale (Province e Comuni).

Alla luce delle precedenti considerazioni, il Piano di Valutazione definisce dei criteri per individuare quali siano le domande di valutazione da portare avanti. Tali criteri tengono conto, per esempio, se nel passato vi è stato un investimento di

risorse pubbliche notevole su un particolare intervento, su una politica, e se questo tipo di investimento si caratterizza come una priorità strategica che la Regione ha individuato, determinando una continuità nella strategia. Questi elementi debbono essere ritenuti quali validi "indicatori" che guidano la scelta delle tematiche su cui poter effettuare delle valutazioni.

Le valutazioni possono essere implementate, secondo diverse modalità, possono essere interne ovvero realizzate direttamente all'interno dell'Amministrazione Regionale, in questo caso, dal nucleo di valutazione; oppure esterne, individuando dei soggetti (come le società di consulenza), che su mandato da parte dell'Amministrazione Regionale svolgono questo tipo di attività.

Una terza possibilità è quella dell'autovalutazione, che potrebbe essere accessoria e funzionale alle prime due, in cui gli stessi attuatori degli interventi delle politiche, si pongono il problema rispetto a come è stata attuata la politica stessa e quali sono stati gli effetti che, secondo loro, questo tipo di intervento ha sortito.

Rispetto a questi input vediamo alcuni esempi di cosa valutare. Con riferimento alla programmazione cosiddetta unitaria, sono stati previsti degli step dal punto di vista valutativo e temporale, che derivano da quello che ha definito in precedenza Marco Sisti, come una sorta di catechesi, essendo l'insieme delle indicazioni che vengono fornite dall'Unione Europea. Rispetto al periodo in cui una valutazione si dovrebbe realizzare, questa verrà definita

in itinere ex post, se gli interventi considerati, sono rispettivamente in corso d'opera o vengono valutati quando questi sono stati già realizzati.

In questa nuova fase programmatica non sono stati previsti particolari limiti temporali per condurre le ricerche valutative, né queste devono essere orientate dalle fonti di finanziamento utilizzate; mentre, in passato la valutazione doveva tener conto della linea finanziaria che sosteneva gli interventi e quest'ultimi si valutavano in quanto, per esempio, finanziati dal Fondo Sociale Europeo, piuttosto che da altri fondi, senza tener conto delle integrazioni fra questi.

Il focus della valutazione, attualmente si sofferma sulla policy nel suo complesso, a prescindere dalle fonti di finanziamento che su questa vanno a convergere.

Ribadiamo l'assoluta necessità di circoscrivere le domande di valutazione, individuando in un numero limitato di interventi affinché si possa dare risposte concrete, non si rimanga nel vago, fornendo quelle informazioni che possono essere utilizzare e definire meglio la propria programmazione.

In questa slide potete vedere i diversi step che vengono individuati a diverso titolo, sia nei regolamenti comunitari che negli atti di indirizzo da parte del Ministero dello Sviluppo Economico; l'attività di valutazione dovrebbe, e così è, iniziare nel 2008 e proprio in questi giorni stiamo avviando una prima ricerca valutativa sui Centri di Servizi per il Lavoro, con una tappa importante nel 2010 con valutazio-

ni che dovrebbero riguardare le attività in essere della programmazione 2007/2013. Per questo ultimo aspetto, credo che non riusciremo a mantenere l'impegno così come previsto nell'ambito del piano, in quanto la programmazione del nuovo periodo si sta ancora avviando, quindi non ritengo che questo tipo di valutazioni potranno essere messe in campo.

I contenuti del piano riguardano essenzialmente i seguenti elementi: le risorse umane, finanziarie, organizzative, che la Regione mette in campo per poter rispondere a questi quesiti; la tempistica; i temi di valutazione, che vengono individuati secondo i criteri che prima abbiamo ricordato; le regole per modificare eventualmente le scelte, i temi e le domande stesse di valutazione.

Questa slide è superata in quanto come voi vedete alla fine viene esplicitato cosa non contiene il Piano di Valutazione e all'epoca, quando abbiamo presentato il piano, ossia nel maggio dello scorso anno, in effetti non conteneva oggetti e domande di valutazione, mentre, allo stato attuale hanno trovato spazio nel PdV. Questi sono stati individuati, con l'apporto delle parti economico - sociali, con interlocuzioni e con il confronto con i soggetti che gestiscono queste politiche, ovvero le Autorità di Gestione. Le tematiche su cui concentrare le analisi valutative vertono su diversi argomenti, uno dei quali è il centro servizi per il lavoro, un altro sulla dispersione scolastica, sull'innovazione tecnologica, sulla sviluppo rurale e sullo sviluppo locale in

ambito urbano.

In questa slide si è rappresentato l'assetto organizzativo del piano, ossia come viene attuato il Piano di Valutazione; sembra un po' complesso ed articolato, ma cercherò di renderlo maggiormente intelligibile. Viene evidenziato il confronto tra il partenariato istituzionale, economico e sociale, e il gruppo di coordinamento del Piano di Valutazione, composto dai soggetti che istituzionalmente hanno titolarità nell'attuazione delle politiche, in primo luogo le Autorità di Gestione, coordinato dal responsabile del Piano di Valutazione, individuato nel direttore del di Valutazione. Il confronto deve portare all'individuazione delle tematiche di valutazione, su cui successivamente, intervengono degli appositi gruppi di lavoro tematici che dovranno attivarsi per la definizione di domande di valutazione con le caratteristiche, descritte in precedenza, circoscritte, chiare, con oggetti esplicitamente definiti.

Per garantire che il livello delle valutazioni sia affidabile è stato previsto, nell'ambito del PdV, uno *steering group*, una sorta di comitato scientifico, che deve presiedere alla qualità delle ricerche. Per tali ragioni, all'interno di questo *steering group*, sono presenti delle figure professionali altamente qualificate dal punto di vista scientifico e metodologico, con la precipua funzione di indirizzo per i gruppi di lavoro che hanno il compito di svolgere le ricerche valutative.

In questa slide sono presenti i quattro ambiti tematici in cui si dovranno effettuare le valutazioni nell'ambito del Piano di Valutazione.

In questa slide potete vedere

la ricerca valutativa avviata in questi giorni, è interna, quindi è lo stesso che ha avuto l'incarico di procedere nella valutazione sui Centri Servizi per il Lavoro della Regione Sardegna.

La scelta di questo tema è dettata da diversi fattori e sulla base dei criteri ricordati in precedenza. In particolare, considerando il fatto che è stato stanziato un'ingente mole di risorse sia nella passata programmazione che in quella attuale: 48.000.000 di euro a valere sul POR 2006 mentre, per quanto riguarda il POR FSE 2007/2013, 33.000.000 di euro. In totale siamo all'incirca sugli 80.000.000 di euro, per una riforma di notevole rilievo come quella sul collocamento pubblico. Quindi il passaggio delle competenze e funzioni nell'ambito delle politiche attive per il lavoro, dal livello nazionale, a quello territoriale delle Province. Comunque, ritornando sulle risorse messe a disposizione per la valutazione la cifra si aggira attorno ai 100.000 euro. La proporzione non rispetta gli ammontari finanziari allocati in casi medesimi in altre realtà, come gli Stati Uniti, e a livello europeo. Quindi, capire quanto sia difficile, per le risorse a disposizione dell'Amministrazione Regionale per questo tipo di attività, tentare di dare risposte a tutte i quesiti.

Queste sono le domande valutative poste dal committente, che nel nostro caso è l'Amministrazione Regionale: i servizi innovativi erogati dalla CSL, cioè le nuove funzioni di politiche attive del lavoro, incontro tra domanda ed offerta del lavoro, orientamento e autoimpiego, di fatto, hanno realizzato progressi significativi

nell'inserimento lavorativo? È una domanda importante, anche se bisognerebbe intendersi sul termine "significativi", e qual è lo scostamento, rispetto al passato, che può definirsi significativo.

Un altro aspetto è la formazione degli operatori CSL.

La terza domanda riguarda un argomento sempre presente nell'ambito delle politiche dell'Unione Europea, ovvero la considerazione dell'ottica di genere. Un'altra questione attiene ai possibili accordi esistenti, molto importante anche questo nell'ambito dei Centri Servizi di Lavoro, tra strutture pubbliche e private. Mentre l'ultima domanda si concentra sull'analisi del sistema informativo del lavoro.

Questi sono i cinque quesiti, molto circoscritti e precisi, che sono stati formulati dal gruppo di coordinamento e, in particolar modo, dalla Autorità di Gestione del FSE, che gestisce i fondi a valere su questo tipo di servizi.

Rispetto a queste domande il ha cercato di elaborare un percorso per giungere a fornire risposte, per quanto possibile, esaustive.

In questa slide, invece, potete vedere le figure coinvolte nell'ambito di questa ricerca, e i tempi e i costi previsti per realizzarla, che si possono ritenere tollerabili per le capacità finanziarie di qualsiasi Amministrazione Pubblica. Per quanto riguarda i tempi, sono previsti 6 - 8 mesi, del tutto compatibili con le finalità ultime di tale ricerca, ovvero indirizzare e dare delle informazioni che possono essere utilizzate nel ridefinire una politica che si sta attuando e realizzando.

**“PIANO DI VALUTAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE  
UNITARIA 2007-2013”**

**“I NUCLEI E L’ATTUAZIONE PIANI DI VALUTAZIONE” -  
INCONTRO DEI RETE NUW**

**Lodovico Conzimu**

Regione Autonoma della Sardegna - nucleo di valutazione e  
verifica e degli investimenti pubblici



## **Iter di implementazione del PdV**

---

- **Giugno 2007:** DGR 22/22 del 07/06/2007 conferimento al NVVIP del compito di coordinare e sovrintendere l'intero processo di Valutazione per tutti i documenti programmatici
- **Feb 2008:** DGR n. 12/24 del 26/02/2008 approvazione Pdv e nomina del suo responsabile;
- **Aprile 2008:** Decreto dell'Ass. della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio n. 6/GAB dell'11 Aprile 2008 che istituisce il Gruppo di Coordinamento del PdV
- **Maggio 2008:** Prima riunione del GdC
- **Novembre 2008 (1):** Individuazione dei componenti dello steering group
- **Novembre 2008 (2):** DGR del 18/11/2008 approvazione del DUP



---

## Principali contenuti del PdV

- Principali riferimenti normativi e quadro delle attività di valutazione obbligatorie nel periodo 2007-2013.
  - Gli ambiti strategici settoriali di riferimento per la valutazione - PRS 2007-2009
  - Assetto organizzativo
  - Metodo e processi per individuare oggetti e domande di valutazione
  - Strategia di comunicazione
- Cosa non contiene**
- Individuazione di oggetti e domande valutative
  - Previsione delle indagini valutative da condurre nel 2008-09



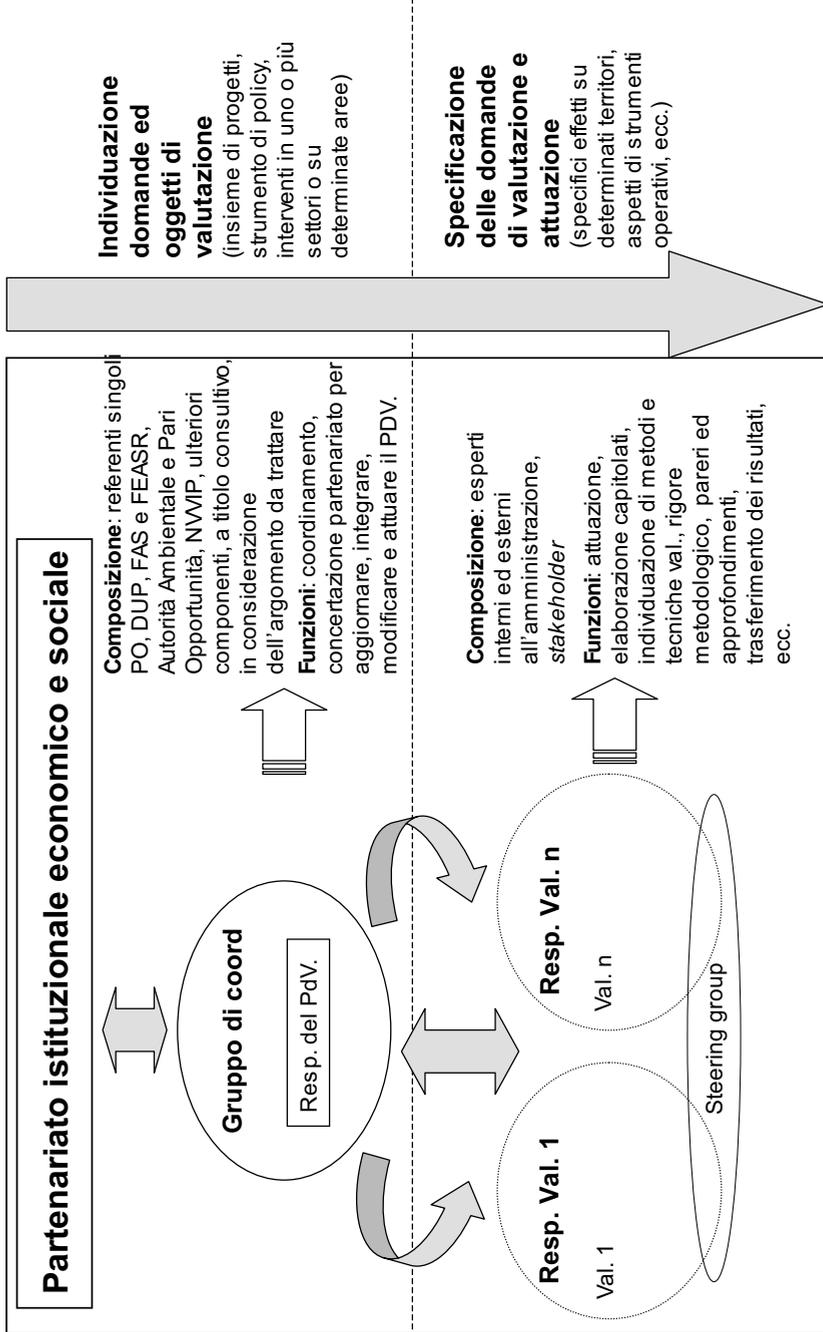
## Focus

---

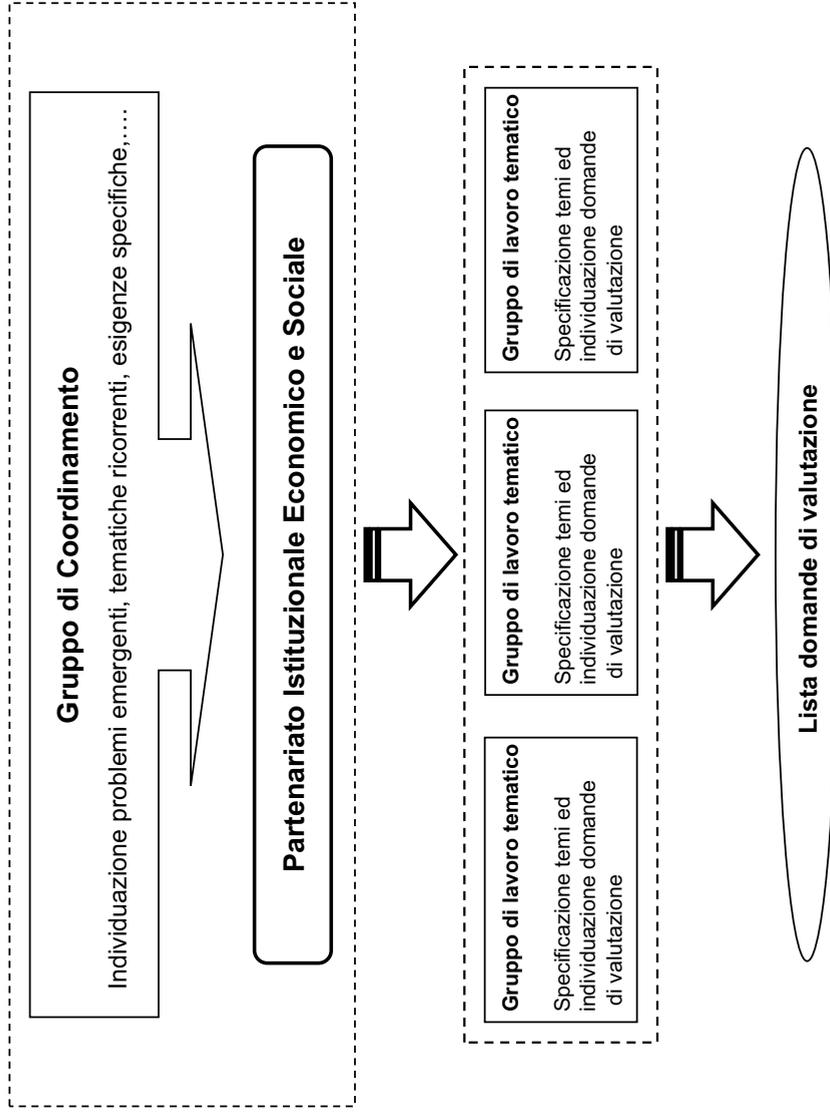
- Assetto Organizzativo del PdV
- Diagramma Percorso di Formazione delle Domande
- Principali temi emersi



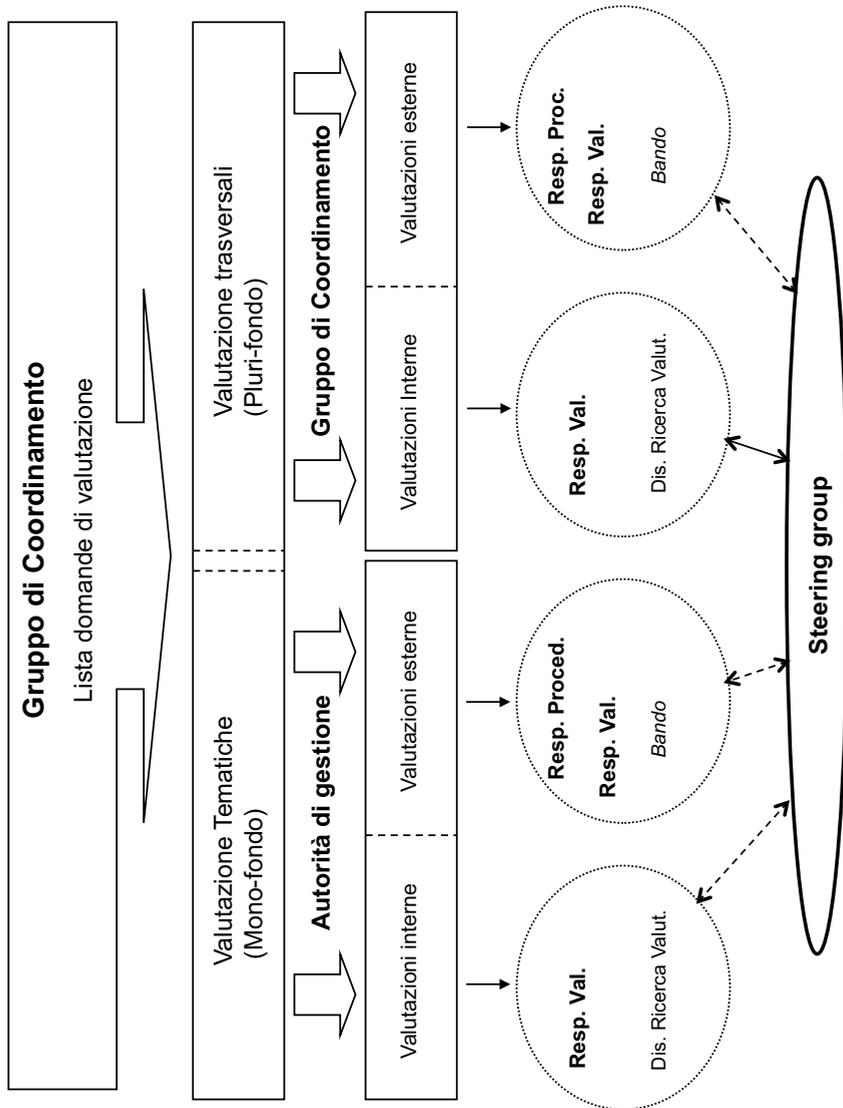
# Assetto Organizzativo del PdV



## Diagramma Percorso di Formazione delle Domande - I fase



## Diagramma Percorso di Formazione delle Domande – II Fase





## Principali temi emersi dagli incontri con le AdG

---

### **Sviluppo Rurale -**

*Effetti congiunti delle politiche e programmi relativi alla promozione dello SR;  
Effetti attribuibili al programma Leader.*

### **Ricerca ed Innovazione Tecnologica -**

*Integrazione tra sistema della ricerca scientifico-tecnologica e sistema imprenditoriale; Bassa propensione delle imprese sarde ad investire in R&S.*

### **Sviluppo Locale -**

*Interventi per lo sviluppo urbano; Politiche per il recupero e la valorizzazione dei beni culturali in rapporto con lo sviluppo turistico.*

### **Occupazione -**

*Efficacia e validità di alcuni strumenti adottati per : l'imprenditorialità giovanile e femminile, l'auto impiego, il "finalizzato aziendale", i servizi per l'impiego, il Programma Master & Back.*



REGIONE AUTONOMA  
DELLA SARDEGNA  
*NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA E  
DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI*

---

## Contenuti

- Ricerca valutativa “I Centri servizi per il lavoro della Regione Sardegna” – Valutazione INTERNA



### **Percorso – Fasi e tempi**

Il Nucleo di valutazione ha avuto un ruolo **propositivo e di gestione del processo partecipativo**

- primo incontro (07/05/2008) con il committente della ricerca: identificazione di un insieme di temi di interesse
- Gruppo di Coordinamento (20/05/2008): condivisione dei temi proposti
- riunione con partenariato allargato (25/06/2008)
- riunione con Gruppo tematico (23/07/2008): ulteriore affinamento dei temi (individuazione di alcune domande di valutazione)

La scelta definitiva del tema “Centri dei Servizi per il lavoro” come ricerca iniziale è stata presa dal Nucleo di Valutazione sulla base di alcune considerazioni (ingente mole di risorse programmate – circa 33 M€ nell’Asse II del POR FSE 2007-13, Ob. Spec. d-, interventi riproposti a cavallo fra più periodi di programmazione, difficoltà nell’erogazione dei servizi previsti).

Il Nucleo ha poi condiviso questa decisione con l’AdG del POR FSE e con gli altri soggetti presenti nel Gruppo tematico. Si sono quindi formulate, in prima approssimazione, le domande di valutazione.



### Le domande valutative

- 1) I **servizi innovativi** erogati dai CSL (incontro tra domanda e offerta di lavoro, orientamento, autoimpiego, inserimento disabili) hanno fatto realizzare significativi progressi nell'inserimento lavorativo (inteso in senso lato come occupazione e occupabilità degli utenti)? I servizi innovativi erogati dai CESIL (assistenza, orientamento, formazione, incontro tra domanda e offerta di lavoro) hanno raggiunto gli obiettivi del Complemento di Programmazione del POR ovvero in quale misura hanno favorito il rafforzamento dei canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, la diffusione della cultura dell'inclusione in connessione con la rete dei servizi per l'impiego e con la sperimentazione di linee di servizio per i cittadini immigrati?
- 2) Quale **formazione** dovrebbe essere rivolta agli **operatori dei CSL e dei CESIL**, più idonea a soddisfare le esigenze degli utenti del servizio?
- 3) E' stata presa in considerazione l'**ottica di genere** nell'erogazione dei servizi per l'impiego? In caso di risposta positiva, secondo quali modalità?
- 4) Esistono modalità di **raccordo tra strutture pubbliche (anche al loro interno) e private** allo scopo di ottimizzare l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro?
- 5) Considerata la duplice **funzione del SIL** di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di operare quale banca dati, il sistema risponde efficacemente alle esigenze effettive del mercato del lavoro (ad esempio le informazioni in esso contenute sono coerenti e attendibili)? Quali sono le potenzialità del sistema?



## I centri servizi per il lavoro della Regione Sardegna

Domande valutative	Argomenti da studiare
1 – Efficacia dei servizi “innovativi” (anche per i CESIL)	<p>Verifica dell'organizzazione dei CSL (risorse umane presenti (numeri, carico utenti/operatori, profili professionali) e dell'utilizzazione dell'approccio NPM (New Public Management). Organizzazione della rete dei CSL. Servizi forniti (anche casi specifici, es. ai consulenti del lavoro oppure in certi territori – adeguatezza servizi rispetto ai mercati del lavoro di riferimento), costi di funzionamento; costo unitario dei servizi (confronto col privato e con altre realtà europee), reattività rispetto a nuovi bisogni, bacini di utenti, professioni del mercato del lavoro Customer satisfaction: valutare l'efficacia del servizio erogato, misurando attraverso un'indagine ad hoc, il grado di soddisfazione degli utenti Visibilità e livello di informazione: che conoscenza si ha dei CSL (pubblicità) e che credibilità hanno i CSL rispetto alle agenzie private Rapporto CSL – CESIL</p>
2 - Formazione, degli operatori più idonea a soddisfare le esigenze degli utenti del servizio	<p>Analisi dei fabbisogni formativi e verifica della congruenza tra i profili professionali previsti e competenze presenti attraverso l'ausilio di indagini ad hoc e il parere di esperti e/o testimoni privilegiati.</p>



## I centri servizi per il lavoro della Regione Sardegna

<p>3 - Considerazione dell'ottica di genere nell'erogazione dei servizi e con quali modalità</p>	<p>Analisi e verifica sei nell'erogazione dei servizi si sia prestata attenzione all'ottica di genere e se siano stati attivati specifici servizi per favorire l'accesso, l'orientamento delle donne nel mercato del lavoro. Questo potrà essere possibile anche attraverso l'analisi di casi studio con esempi di best practice su tali questioni.</p>
<p>4 Modalità di raccordo tra strutture pubbliche (anche al loro interno) e private allo scopo di ottimizzare l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro</p>	<p>Verifica delle modalità di raccordo (interazione/coordinamento/integrazione servizi offerti, es. condivisione servizi on line) pubblico- pubblico (Comuni, Informagiovani, ASL, CCIAA) Sinergia con mondo istruzione/formazione Benchmarking con altre realtà territoriali italiane (es. Prov. Bologna, Veneto) pubblico-privato (Agenzie private, Sindacati, Associazioni d'Impresa, cooperative, enti non governativi)</p>
<p>5 Efficacia ed efficienza SIL</p>	<p>Analisi sull'implementazione del SIL, sulla capacità di tale strumento di rispondere alle esigenze conoscitive e gestionali dei CSL.</p>



### **Le figure necessarie per lo steering group**

esperto in politiche del lavoro e sistemi informativi a supporto delle stesse  
esperto in psicologia sociale e del lavoro  
esperto in customer satisfaction e follow up degli interventi  
esperto indicato dall' Agenzia regionale per il lavoro

Si ipotizza anche di coinvolgere l' Autorità per i diritti e le Pari opportunità  
oppure l' ISFOL, per la verifica della qualità dell' impostazione delle indagini  
sulle pari opportunità – domanda 3

Per la somministrazione e l' elaborazione dei questionari si prevede inoltre di  
utilizzare un service.

### **Costi e tempi**

Il costo indicativo della ricerca (costo esperti esterni + costo della  
somministrazione dei questionari) è di 100.000 €. I tempi previsti sono 6-8  
mesi

## IL PIANO DI VALUTAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE UNITARIA 2007-2013 DELLA SARDEGNA: UN PROCESSO IN ITINERE

Corrado Zoppi - Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Autonoma della Sardegna

### *Introduzione*<sup>1</sup>

Il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Autonoma della Sardegna (NVVIP) ha la responsabilità della redazione del “Piano di valutazione della politica regionale unitaria 2007-2013” (PdV). La programmazione regionale deve essere accompagnata da un piano di valutazione, ai sensi del Quadro Strategico Nazionale (QSN): “L’esplicitazione di risorse, attività e tempistica sarà preferibilmente espressa in piani di valutazione da definirsi in tempo utile all’avvio tempestivo delle attività – quindi da predisporre, in una prima versione, entro il 2007 - e da integrare progressivamente a seconda delle esigenze, fermo restando il rispetto delle indicazioni e degli specifici obblighi del Regolamento Generale dei Fondi strutturali. In particolare, come anche previsto dall’art. 48 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, le Amministrazioni chiariscono, nei piani (e nelle loro integrazioni) o nei documenti di programmazione e loro atti integrativi, la dimensione e articolazione delle risorse dedicate alle attività di valutazione con attenzione alla

loro congruità in relazione agli specifici obiettivi conoscitivi. Inoltre, si impegnano a mettere a disposizione dei valutatori tutte le evidenze derivanti sia da precedenti attività di indagine e valutazione (in relazione agli specifici temi di interesse), sia dall’attività di sorveglianza dei programmi ivi incluse le evidenze del monitoraggio. A tal fine, va in particolare assicurata tempestività e completezza dei dati di monitoraggio, la cui struttura di dettaglio dovrà tenere conto della loro funzione conoscitiva anche ai fini della valutazione.” (QSN, paragrafo VI.2.3, p. 266)

Ai sensi della Delibera CIPE n. 166 del 21 Dicembre 2007, recante “Attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013”, “Il Piano di valutazione rappresenta lo strumento attraverso cui organizzare le valutazioni. Entro il Febbraio 2008, ciascuna delle amministrazioni prima citate approva un unico Piano per l’insieme della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013 negli ambiti di propria responsabilità e lo presenta, prima dell’approvazione e in occasione degli aggiornamenti, ai Comitati e/o altri organismi incaricati dell’at-

---

<sup>1</sup> Questo saggio è frutto del lavoro comune degli autori. Corrado Zoppi ha curato, in particolare, la seconda sezione; Lodovico Conzimu ha curato la terza, quarta e quinta sezione. L’introduzione e le conclusioni sono state curate da entrambi gli autori.

tività di Sorveglianza sulla programmazione.” (paragrafo 6).

Un piano di valutazione è previsto anche nel Programma Operativo Regionale della Sardegna relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per il periodo 2007-2013 (POR-FESR 2007-2013), approvato dalla Commissione Europea con la Decisione C(2007)5728: “Particolare attenzione sarà dedicata alla rilevazione e valutazione degli effetti occupazionali degli interventi, come indicato dal relativo Documento di lavoro della Commissione. Allo scopo di stimare l’impatto occupazionale degli interventi sono individuati indicatori comparabili al livello più opportuno (asse prioritario o attività) ai quali sono associati valori iniziali e target. Infine si prevede la predisposizione di un piano di valutazione delle attività, della periodicità e delle risorse finanziarie e umane necessarie.” (paragrafo 5.3.3).

Il NVVIP ha elaborato una prima stesura del PdV, approvata con la Delibera della Giunta Regionale (DGR) n. 12/25 del 26 Febbraio 2008. Successivamente, ha elaborato un primo aggiornamento, approvato dal Gruppo di Coordinamento del PdV (GdC) nello scorso Novembre, che definisce le ricerche valutative che ne costituiscono la sua prima attuazione.

La prima stesura del PdV ne definisce l’impostazione metodologica e procedurale, e ne delinea le modalità attuative. L’aggiornamento ne individua la prima attuazione, con l’identificazione dei temi di valutazione all’interno di alcune ricerche valutative.

In questo momento, due delle cinque ricerche valutative dell’aggiornamento stanno cominciando ad essere attuate, riferite, rispettivamente, alla valutazione delle politiche regionali per i servizi per l’impiego e per la ricerca e l’innovazione. Le altre tre, concernenti la valutazione delle politiche regionali per lo sviluppo locale, lo sviluppo rurale e l’abbandono scolastico, già strutturate per quanto riguarda i temi di valutazione, saranno avviate entro il primo semestre del 2009, facendo tesoro delle buone pratiche sviluppate attraverso l’attuazione delle prime due.

Questo saggio presenta, in termini critici, nelle sezioni che seguono, alcuni aspetti significativi del PdV. Nella seconda sezione si discute l’approccio metodologico del PdV e il ruolo dei diversi attori-chiave nel suo processo attuativo. Nella sezione successiva si analizza la messa in pratica della metodologia del PdV per la definizione di una delle ricerche valutative cui sopra si è fatto cenno, quella sulla valutazione delle politiche regionali per l’abbandono scolastico. Si mettono in evidenza, inoltre, alcune problematiche tecniche che si presentano nello sviluppo del PdV, legate alla complessità dei fattori che entrano in gioco nella valutazione di politiche messe in atto dall’amministrazione regionale. Nella quarta sezione si fa cenno ad un’esperienza valutativa interessante, la Valutazione ambientale strategica (VAS) dei piani urbanistici comunali (PUC) dei Comuni degli ambiti di paesaggio costieri della Sardegna in adeguamento al Piano

paesaggistico regionale (PPR)<sup>2</sup>, in quanto foriera di suggerimenti importanti per lo sviluppo delle ricerche valutative del PdV.

### *1. Il ruolo degli attori-chiave nel processo del PdV*

Il PdV è concepito come uno strumento di aiuto alla decisione per l'amministrazione regionale e, come tale, orientato all'inclusività ed all'incrementalità. L'idea di fondo è che la valutazione della politica dell'amministrazione regionale, che sintetizza ed orienta una molteplicità di interessi, di istanze, di potenziali apporti e di aspettative, non si possa efficacemente attuare senza comprendere ed interpretare, ed in qualche modo tenere in considerazione, tutti i punti di vista che entrano in gioco. Il processo, quindi, deve configurarsi come inclusivo, quanto più possibile; fino al punto in cui è dato includere. Un processo, quindi, che è in continuo divenire, come in continuo divenire sono gli interessi dei soggetti che vi hanno un ruolo, ed i soggetti stessi. È un processo che è teso ad includere ed è mirato a migliorare la propria efficacia, cioè la propria capacità di leggere, analizzare, interpretare, i processi attuativi in atto ed il ruolo che in essi può e deve svolgere l'amministrazione regionale.

Il PdV è utile, ha ragion d'essere, se include i soggetti ed incrementa la conoscenza, e solo a queste condizioni ha senso destinare risorse, finanziarie ed umane, alla sua realizzazione. È questo il punto di partenza per capirne la strutturazione, ed anche per evidenziarne, in corso d'opera, i punti nodali e le debolezze.

L'inclusione dei diversi punti di vista è servita, in questa fase iniziale, per capire cosa è di interesse valutare, cioè cosa è utile capire, in relazione alle politiche regionali finora attuate, che possa dare indicazioni efficaci per lo sviluppo della programmazione unitaria 2007-2013. Non solo lo sviluppo di un processo inclusivo è servito a questo, ma, anche, maieuticamente, a suscitare nei soggetti-chiave un interesse alla valutazione. In altre parole, forse per la prima volta, molti dei funzionari dei diversi servizi degli assessorati regionali, e dei membri del partenariato istituzionale, economico e sociale, si sono posti il problema del se, in che termini e cosa, valutare, cioè se, e con riferimento a quali politiche della Regione, abbia senso, sviluppare ricerche valutative. Questo è, indubbiamente, un approccio alla valutazione ben diverso rispetto a quello, di dubbia utilità, delle valutazioni rituali, spesso confuse con le azioni di monitoraggio, della programmazio-

---

<sup>2</sup> Approvato con la DGR n. 36/7 del 5 Settembre 2006. La Regione Sardegna ha, anche, stabilito le procedure per la VAS di competenza regionale con la DGR n. 24/23 del 23 Aprile 2008, ed emanato delle Linee-guida per la valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici comunali, delle quali una prima stesura è disponibile su Internet al seguente indirizzo: [http://www.sardegna.territoio.it/documenti/6\\_83\\_20070706101540.pdf](http://www.sardegna.territoio.it/documenti/6_83_20070706101540.pdf) [ultimo accesso: 2 Gennaio 2009].

ne 2000-2006, in larga parte riproposte anche per il 2007-2013 dall'Unione Europea.

La Figura 1 dà conto, in maniera schematica, dell'approccio inclusivo che caratterizza la stesura del PdV ed il suo aggiornamento<sup>3</sup>.

Il GdC, istituito ai sensi del Decreto n. 6-GAB dell'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio dell'11 Aprile 2008, ha stabilito, nella riunione del 20 Maggio 2008, che venissero approvati, quali punti di



Figura 1. Assetto organizzativo del PdV (Elaborazione: F. Mazzeo Rinaldi)

<sup>3</sup> L'attuazione del PdV si basa sulle attività del GdC di cui fanno parte, come membri effettivi, cioè aventi diritto di voto, il Responsabile del PdV, cioè il Direttore del NVVIP, che lo presiede, le Autorità di gestione dei programmi operativi regionali del FESR e del FSE (Fondo Sociale Europeo), del programma sviluppo rurale del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) e dei programmi di cooperazione territoriale, l'Autorità ambientale, l'Autorità regionale per i diritti e le pari opportunità, tre componenti del NVVIP, ed il Direttore del Servizio affari regionali e nazionali della Presidenza, in quanto responsabile delle attività di coordinamento per l'attuazione, il monitoraggio ed il controllo degli Accordi di Programma Quadro (APQ), Molti altri funzionari dell'amministrazione regionale e rappresentanti delle parti sociali e di enti ed associazioni della società civile partecipano a titolo consultivo.

partenza per la definizione di domande di valutazione, e, quindi, per lo sviluppo di ricerche valutative secondo quanto previsto dall'art. 9 del Regolamento interno del Gruppo di Coordinamento del Piano di Valutazione per la politica regionale unitaria 2007-2013 (approvato nella riunione del 20 Maggio 2008 del Gruppo di Coordinamento), i seguenti temi di valutazione:

- 1) sviluppo rurale: effetti congiunti delle politiche e programmi relativi alla promozione dello sviluppo rurale; effetti attribuibili al programma leader;
- 2) ricerca ed innovazione tecnologica: integrazione tra sistema della ricerca scientifico-tecnologica e sistema imprenditoriale; bassa propensione delle imprese sarde ad investire in R&S;
- 3) sviluppo locale: interventi per lo sviluppo urbano; politiche per il recupero e la valorizzazione dei beni culturali in rapporto con lo sviluppo turistico;
- 4) occupazione: efficacia e validità di alcuni strumenti adottati per: l'imprenditorialità giovanile e femminile, l'auto-impiego, "il finalizzato aziendale", i servizi per l'impiego, il Programma Master & Back.

In seguito, su richiesta pervenuta da parte del Direttore Generale della Direzione Generale della Pubblica Istruzione, si è aggiunto ai temi sopra elencati il seguente: "Insuccesso scolastico - Rapporto con il sistema trasporti «Pendolarità scolastica»".

Il GdC ha stabilito, nella medesima riunione del 20 Maggio, di costituire un gruppo di lavoro tematico, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento interno sopra citato, per ciascuno dei temi sopra elencati.

È stato richiesto, durante la stessa riunione, ai membri di diritto effettivi ed ai partecipanti a titolo consultivo del GdC, l'indicazione di persone esperte per la costituzione di questi gruppi di lavoro tematici. L'invito è stato, successivamente, esteso ai membri del "Partenariato istituzionale, economico e sociale allargato", un organismo ancora non costituito formalmente, di cui fanno parte rappresentanti delle parti sociali e di enti ed associazioni della società civile, durante la riunione, appositamente convocata dal Direttore del Centro Regionale di Programmazione, tenutasi presso il Centro Regionale di Programmazione il 25 Giugno.

Il coinvolgimento dell'amministrazione regionale e di una vasta rappresentanza della società civile costituisce, dunque, almeno formalmente, il punto di partenza della prima attuazione del PdV, che sviluppa ricerche valutative riferite alla programmazione 2000-2006, che va a chiudersi, in termini di realizzazione degli interventi finanziati, entro il primo semestre del 2009.

Il GdC tende a funzionare da organo direttivo, in cui si definiscono indirizzi che trovano sviluppo, in primo luogo, nell'elaborazione di linee e tematiche di ricerca. Quest'elaborazione è di una molteplicità di soggetti, tutti, o, almeno, una gran parte di quelli che - aventi competenza per la definizione e/o

L'attuazione delle politiche, pianificatori o progettisti, beneficiari – hanno un ruolo-chiave nelle politiche da valutare. Il GdC ha definito, dunque, la strutturazione tematica e l'articolazione complessiva delle ricerche valutative, fondandole sulla discussione ed il confronto sviluppato da gruppi tematici in cui le diverse istanze, aspettative, bisogni valutativi, hanno potuto essere rappresentati.

I resoconti dei gruppi di lavoro relativi ai cinque temi di valutazione sono stati discussi in una successiva riunione del GdC, in cui è stata definita la strutturazione delle cinque ricerche valutative che costituiscono la prima attuazione del PdV. Le cinque tabelle che seguono riportano la sintesi dei temi e delle domande valutative.

Tabella 1. Sviluppo rurale (Elaborazione: F. Mazzeo Rinaldi, A. Mandarino, G. Miozzi, P. Tavera)

<b>Tema della valutazione</b>	<b>Domande valutative</b>	<b>Tipologia dei destinatari</b>	<b>Territorio</b>
Effetto dei diversi strumenti di attuazione della politica di sviluppo rurale sulla diversificazione delle attività economiche ed il miglioramento della qualità della vita	Esistono esperienze particolarmente virtuose, su più dimensioni, da prendere a riferimento? Quali sono stati i meccanismi alla base di tale successo? E quale tipologia di strumento-intervento ha meglio funzionato, per quali gruppi e in quali contesti? In questo ha svolto un ruolo fondamentale l'imprenditorialità femminile e la crescita culturale e professionale prodotta dalla formazione?	Popolazione rurale	Aree campione da definire in sede di predisposizione del disegno di valutazione.

Tabella 2. Ricerca e innovazione tecnologica (Elaborazione: A. Saba, A. Spano)

Tema della valutazione	Domande valutative	Tipologia dei destinatari	Territorio
Quali sono stati i principali effetti prodotti dalle politiche regionali in tema di ricerca ed innovazione tecnologica?	Quali sono state le ricadute in termini di capacità di attrarre imprese esterne?	Imprese	Intera regione
	Qual è stata la distribuzione delle imprese beneficiarie per settore e per tipologia?	Imprese	
	Qual è stata la destinazione effettiva delle risorse per tipologia di spesa?	Imprese	
	Quali sono stati i risultati prodotti dai progetti di ricerca ed innovazione tecnologica (eventuale inserimento in reti scientifico-produttive nazionali e internazionali di settore; creazione di conoscenza, introduzione di innovazioni tecnologiche, brevetti, prototipi, prodotti e servizi innovativi, ecc.)?	Imprese, enti pubblici	
	Quali sono state le ricadute in termini economici e finanziari (ricavi derivanti dallo sfruttamento degli output prodotti, reddito prodotto, ecc.)?	Imprese	
	Quali sono state le ricadute in termini di efficienza?	Imprese, enti pubblici	
	Quali sono stati gli effetti sulla creazione di nuove imprese e sui tassi di mortalità delle imprese sorte grazie a progetti di ricerca ed innovazione tecnologica cofinanziati con fondi pubblici?	Imprese	

Tabella 3. Sviluppo locale, interventi per lo sviluppo urbano (Elaborazione: V. Cossu, L. Conzimu, G. Miozzi, A. Saba)

Tema della valutazione	Domande valutative	Tipologia dei destinatari	Territorio
Qualità della vita nelle aree urbane	È aumentata la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, in termini quantitativi e qualitativi? Si registra un rafforzamento della coesione sociale?	Enti Locali, campione di utenti a cui somministrare appositi questionari	Centri urbani maggiori, centri urbani intermedi, unione di comuni da selezionare con modalità da definire nel disegno valutativo.
	È migliorato il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, con diminuzione della congestione, dell'inquinamento acustico e di quello atmosferico?	Enti Locali, enti gestori dei servizi di trasporto campione di utenti a cui somministrare appositi questionari	
	È migliorata la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse, con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità?	Enti Locali, gestori dei servizi, campione di utenti a cui somministrare appositi questionari	
	È migliorata la qualità dei servizi culturali? Sono cresciute le attività di valorizzazione del patrimonio locale di tale natura, attraverso la promozione della sua conoscenza e un'appropriata attività di divulgazione?	Enti gestori, campione di utenti a cui somministrare appositi questionari	

Tabella 4. Occupazione (Elaborazione: L. Conzimu, G. Garau, G. Miozzi)

Tema della valutazione	Domande valutative	Tipologia dei destinatari	Territorio
Centri dei Servizi per il Lavoro	<p>Gli interventi finora realizzati a supporto della creazione e messa a regime dei CSL hanno fatto realizzare significativi progressi nella ricerca del lavoro (con riferimento ai contesti territoriali in cui operano i singoli Centri)? In particolare si vuole valutare l'impatto occupazionale e quanto i servizi "innovativi" hanno intercettato i bisogni. Le stesse domande possono essere anche riferite ai CESIL.</p>	<p>Utenti dei CSL e CESIL</p> <p>Operatori dei CSL e CESIL</p> <p>Province</p> <p>Strutture private che operano sull'incontro domanda/offerta di lavoro</p>	<p>Tutto il territorio regionale suddiviso per gli ambiti su cui operano i CSL*</p> <p>* Si deve comunque tener conto che è attualmente in corso una apposita ricerca commissionata da parte della Provincia di Sassari all'IN-SAR relativamente alla qualità dei servizi attivati sul proprio territorio e sulle eventuali criticità emerse, con richieste in tal senso provenienti anche dalle Province del Sulcis e di Olbia - Tempio.</p>
	<p>Qual è la formazione, rivolta agli operatori dei CSL, più idonea a soddisfare le esigenze degli utenti del servizio?</p>		
	<p>È stata presa in considerazione l'ottica di genere nell'erogazione dei servizi per l'impiego? Se sì secondo quali modalità?</p>		
	<p>Esistono modalità di raccordo tra strutture pubbliche (anche a loro interno) e private allo scopo di ottimizzare l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro?</p>		
	<p>Come sta funzionando il SIL? Quanta parte della domanda e offerta viene intercettata (vedi domanda 3); come sono utilizzate le informazioni in esso contenute (da parte dei CSL, per monitorare l'andamento locale e complessivo del mercato del lavoro); possibilità di incrociare altre banche dati.</p>		

Tabella 5. Insuccesso scolastico (Elaborazione: G. Garau, P. Tavera, C.Zoppi)

Tema della valutazione	Domande valutative	Tipologia dei destinatari	Territorio
<p>Insuccesso scolastico</p>	<p>Politiche per il pendolarismo e coordinamento degli orari scolastici e per la realizzazione di reti scolastiche e di rapporti con il territorio, politiche per il miglioramento delle strutture scolastiche. Possibili problematiche da approfondire: organizzazione e coordinamento dei servizi di trasporto pubblico in rapporto al pendolarismo, anche con riferimento al coordinamento dei Comuni per l'offerta dei servizi della scuola per l'infanzia e primaria, ed ai tempi per il raggiungimento delle strutture scolastiche dai luoghi di residenza; strutture per l'accoglienza nelle scuole.</p> <p>Politiche di investimento per la formazione dei docenti ed insuccesso scolastico nelle diverse filiere scolastiche. Possibili problematiche da approfondire: aggiornamento e formazione di docenti in house oppure appaltati all'esterno; continuità delle politiche di investimento; formazione e risultati nelle diverse tipologie di scuola (per l'infanzia, primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore); politiche della formazione e motivazione dei docenti; differenziazione della professionalità del docente a seconda della tipologia di scuola e del suo contesto sociale.</p> <p>Politiche di investimento nelle strutture scolastiche ed insuccesso scolastico. Possibili problematiche da approfondire: investimenti per ed utilizzo di biblioteche, laboratori, laboratori informatici, materiali per la didattica; informatizzazione nei processi di gestione.</p>	<p>Studenti, insegnanti, personale ATA</p>	<p>Tutta la Regione</p>

Non vi è dubbio che il lavoro preparatorio relativo ai temi ed alle domande valutative rappresenti un processo importante per la crescita, nell'amministrazione regionale della Sardegna, di una cultura della valutazione che si configura, certamente, come significativamente innovativa, rispetto alle esperienze precedenti, fondamentalmente relative a valutazioni quasi sempre sviluppate da valutatori indipendenti esterni all'amministrazione. Viste come atti obbligatori in relazione a processi programmatori ed attuativi, che comportano lavoro in più per uffici già abbastanza oberati da scadenze ed adempimenti. I membri del GdC e del partenariato istituzionale, economico e sociale, per lo meno quelli che si sono coinvolti in maniera efficace nei gruppi di lavoro e nelle discussioni che li hanno accompagnati e ne hanno sintetizzato le conclusioni, hanno operato in maniera proattiva rispetto al processo di definizione delle ricerche valutative, in cui la domanda di valutazione non è etero diretta, ma endo-processuale.

In altre parole, il PdV nasce per rispondere ad esigenze dei soggetti-chiave della politica regionale unitaria, ed ha senso se di queste esigenze c'è coscienza e se queste esigenze è possibile concettualizzarle ed argomentarle, in maniera sistematica, in termini di domanda di valutazione.

Questo aspetto, certamente positivo ed innovativo, del PdV, consente, anche, di evidenziarne alcuni limiti, certamente da superare, certamente superabili. Il primo limite è rappresentato dall'ancora

timido interesse che i membri del GdC hanno manifestato nei confronti della valutazione e del PdV. La domanda di valutazione emersa, sintetizzate dalle cinque ricerche valutative più sopra richiamate, è, per ora, più frutto di sollecitazioni da parte del NVVIP che di una convinzione radicata sulla sua utilità per la programmazione delle politiche di investimento. Questo si evidenzia sia dalla dinamica delle due riunioni plenarie dal GdC finora svolte, che, soprattutto, dalla totale mancanza di alcuna osservazione alle proposte di prima definizione delle ricerche valutative avanzate mediante due "consultazioni per iscritto" ai sensi dell'art. 13 del Regolamento del GdC, proposte approvate nella loro stesura originaria, che è quella riportata nelle Tabelle 1-5.

Altro aspetto problematico è costituito dalla pressoché totale mancanza di una cultura tecnica della valutazione, che si evidenzia nella grande difficoltà ad enucleare questioni che possano essere utilmente affrontate tramite ricerche valutative. Questa problematica si è evidenziata soprattutto nei lavori dei cinque gruppi che hanno definito le domande valutative della Tabelle 1-5. I partecipanti a questi gruppi esterni al NVVIP hanno manifestato, infatti, un grande entusiasmo per l'importanza della valutazione come esigenza dei programmatori ed aiuto alla decisione, come momento di acquisizione e sistematizzazione della conoscenza per la definizione delle politiche di investimento. Questo, però, si è tradotto in aspettative eccessive, spesso asso-

lutamente slegate da qualunque ragionamento sulla disponibilità di osservazioni e di informazioni, o sulla disponibilità ed applicabilità di approcci metodologici adeguati.

L'attuazione del PdV potrebbe consentire di aiutare ad affrontare i due aspetti problematici e, se non di superarli del tutto, almeno di migliorare la qualità della cultura della valutazione. In primo luogo, dirigenti e funzionari dell'amministrazione regionale potrebbero rendersi conto dell'effettiva utilità delle ricerche valutative, quando ne vedessero attuata qualcuna, ad esempio quelle relative ai temi delle Tabelle 1-5, e ne utilizzassero proficuamente i risultati per migliorare la programmazione e l'attuazione delle politiche di loro competenza. In secondo luogo, l'interazione del NVVIP con i membri del GdC e del partenariato istituzionale, economico e sociale, nel processo attuativo delle ricerche valutative potrebbe far sì che si diffonda una cultura tecnica che aiuti a comprendere meglio come costruire, realisticamente, dei processi valutativi efficacemente attuabili, cioè che possano contare su metodologie applicabili, e basi di dati disponibili e tecnologie disponibili.

*Un'esperienza di definizione di una ricerca valutativa del pdV: le politiche per l'abbandono scolastico*

Le problematiche dell'abbandono scolastico sono molto significative nell'ambito regionale sardo e, già da molto tempo, la Regione ha definito ed attuato interventi volti a diminuirne la portata.

Recentemente, la stessa Regione ha adottato, con la DGR n. 52/18 del 3 Ottobre 2008, un "Piano d'Azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio 2007/2013". Il Piano d'Azione tende a conseguire la premialità, legata al raggiungimento degli obiettivi di servizio 2007-2013, secondo un meccanismo di incentivazione, definito dalla Delibera CIPE n. 82 del 3 Agosto 2007, che introduce un sistema di competizione fra le regioni del Mezzogiorno con riferimento alla politica regionale unitaria (Fondi strutturali, Fondi FAS, Fondi ordinari delle Regioni) ed è legato al conseguimento di risultati verificabili e predefiniti nell'erogazione di alcuni servizi (istruzione, servizi di cura alla persona, gestione del servizio idrico e dei rifiuti) considerati essenziali per la qualità della vita, l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e la convenienza a investire delle imprese.

Tra questi obiettivi di servizio, ve n'è uno, definito nel modo seguente "Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione", il cui conseguimento è strettamente legato alla diminuzione dell'abbandono scolastico, in quanto il suo raggiungimento è definito, insieme ad altri parametri, dall'indicatore, relativo proprio all'abbandono scolastico, "Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla regione di durata superiore ai 2 anni". L'obiettivo è fissato al 20% al 2009 ed al 10% al 2013. La situazione sarda al 2006 è al 28,3%.

Tabella 6. Quadro logico relativo all'Obiettivo "Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione" del "Piano d'Azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio 2007/2013" (Fonte: Allegato alla DGR 52/18 del 3 Ottobre 2008, p. 33)

OS	Obiettivo specifico	Obiettivo operativo	Azioni/Opzioni strategiche	Contributo/?	Fonte
I	Diminuire gli abbandoni scolastici	1.1 Implementare gli strumenti a supporto della programmazione, gestione, controllo e valutazione	1.1.1 completare l'archivio digitale della scuola, comprendente tre anagrafi: edilizia scolastica, offerta formativa, popolazione scolastica	1.500.000	POR Sardegna 2007/13 FSE Asse IV - Ob. operativo h.5.2
			1.1.2 Valutazione delle azioni	30.000	L.R. n.2/2007, art. 27 e L.R. n. 3/2008
		1.2. Coordinare le politiche dell'istruzione, formazione e mercato del lavoro	1.2.1 Governance di 1° livello: Patti formativi territoriali	4.000.000	POR Sardegna 2007/13 FSE Asse IV - Ob. operativo l.2
			1.2.2 Cabina di regia	500.000	POR Sardegna 2007/13 FSE Asse IV - Ob. operativo h.5.2
		1.3. Aumentare l'offerta di servizi complementari	1.3.1 Azioni sui trasporti per la scuola dell'obbligo	5.350.000	L.R. n. 31/84, art. 6, lett. A
			1.3.2 Libri di testo	24.194.315	L. 448/98
			1.3.3 Libri in comodato d'uso agli studenti delle scuole secondarie	12.000.000	L.R. n. 3/2008, art. 4, com. 1, lett. A
			1.3.4 Contributi ai Comuni per l'assegnazione di borse di studio agli studenti	20.000.000 5.000.000	L.R. n. 2/2007, art. 27, com. 2, lett. D L.R. n. 3/2008, art. 4, com. 1, lett. L
			1.3.5 Contributi ai Comuni per l'assegnazione di borse di studio a sostegno della spesa per l'istruzione delle famiglie	33.650.000	L. n. 62/2000

	1.4. Migliorare le strutture scolastiche per aumentare l'attrattività del sistema scolastico	1.4.1 Azioni infrastrutturali: adeguamento edifici e razionalizzazione della rete degli immobili scolastici finalizzata ad assicurarne un pieno utilizzo anche a fini extrascolastici	29.346.990	L. n. 23/96 - L.R. n. 3/2008, art. 4
			30.000.000	L.R. n. 2/2007, art. 27, com. 2
			57.007.000	PO FESR Sardegna 2007/13 Asse II - linea 2.2.1.a
			28.078.000	PO FESR Sardegna 2007/13 Asse II - linea 2.2.1.b
			7.743.000	PO FESR Sardegna 2007/13 Asse V - linea attività 5.1.3.a
	1.5. Elevare le competenze del personale scolastico per diminuire gli abbandoni	1.5.1 Recupero dei saperi fondanti	3.000.000	PO FSE Sardegna 2007/13 Asse IV - linea attività h 1.1
			5.000.000	PO FSE Sardegna 2007/13 Asse IV - linea attività h 2.1
		1.5.1 Recupero dei saperi fondanti	5.000.000	PO FSE Sardegna 2007/13 Asse IV - linea attività h 3.2
			4.400.000	PO FSE Sardegna 2007/13 Asse IV - linea attività h 5.1
			2.000.000	PO FSE Sardegna 2007/13 Asse IV - linea attività h 5.2
		2.000.000	PO FSE Sardegna 2007/13 Asse IV - linea attività i 2.1	

				23.000.000	PO FSE Sardegna 2007/13 Asse IV - linea attività L 4.3
				15.000.000	PO FSE Sardegna 2007/13 Asse IV - linea attività L 4.4
			1.5.2 Sviluppo professionale dei docenti	3.600.000	FSE Sardegna 2007/13 Asse IV - linea attività h . 5.1
I	Migliorare il livello delle competenze degli studenti	1.6. Migliorare le strutture scolastiche per aumentare la capacità di trasferimento di conoscenze nel sistema scolastico	1.6.1 Costruzione delle reti	30.000.000	POR Sardegna 2007/13 FESR Asse I - linea attività 1.2.2.a
		1.7. Elevare le competenze di base degli studenti	1.7.1 Attivazione dei laboratori curriculari sui saperi fondanti ed extracurriculari	148.970.000,00	L.R. n. 2/2007, art. 27, com. 2
		1.8. Elevare le capacità di trasferimento delle conoscenze nel sistema scolastico	1.8.1 Potenziamento delle tecniche e delle metodiche di trasferimento delle conoscenze	9.000.000,00	POR Sardegna 2007/13 FSE Asse IV - linea attività h.3.1
			1.8.2 Borse di	1.300.000,00 studio SSIS	L.R. n. 2/2007, art. 27, e L.R. n. 3/2008, art. 4
		1.9. Sensibilizzare il personale scolastico sulle metodiche di valutazione	1.9.1 Sensibilizzazione dei docenti sulle prove OCSE PISA	2.000.000,00	L.R. n. 2/2007, art. 27, e L.R. n. 3/2008, art. 4
<b>TOTALE Obiettivo Specifico I</b>				<b>512.669.305</b>	

La ricerca valutativa fa riferimento alle politiche che, nel Piano d'Azioni, vengono individuate come riferimenti attuativi per le opzioni strategiche legate al perseguimento dell'obiettivo di servizio appena richiamato. Queste, nel quadro logico del Piano, sono identificate in relazione ad "azioni/opzioni strategiche" legate agli obiettivi operativi connessi agli obiettivi specifici dell'obiettivo di servizio.

Il quadro sintetizzato nella Tabella 6, tratta del Piano d'Azioni. Come è facile rendersi conto da quanto specificato nell'ultima colonna della Tabella, vi sono alcune politiche di spesa il cui effetto è già valutabile, in relazione agli obiettivi del Piano, ed alcune altre per le quali queste valutazioni non sono attuabili, in quanto politiche ancora da avviare. Va, inoltre, posto in evidenza che possono entrare a far parte della ricerca valutativa anche alcune politiche di spesa già attuate nel corso della programmazione 2007-2013, segnatamente quelle relative all'Asse III "Risorse umane", Misura 3.6 "Prevenzione della dispersione scolastica e formativa", del POR Sardegna 2000-2006<sup>4</sup>, cui il Piano d'Azioni non fa cenno, in quanto già realizzate.

Quanto finora richiamato, a proposito del background della ricerca valutativa relativa alle politiche rivolte alla mitigazione del fenomeno dell'abbandono scolastico, è il *plafond* della discussione del gruppo di lavoro tematico che si è costituito per la definizione della ricerca valutativa, secondo l'impostazione dello sviluppo del PdV delineata nella seconda sezione. Una sintesi della discussione è riportata nell'Appendice.

La ricerca valutativa si trova, attualmente, nella fase iniziale, in quanto ancora non ne è stata sviluppata analiticamente l'articolazione, al di là della definizione delle domande valutative riportate nella seconda colonna della Tabella 5. La problematicità dell'avvio di questa ricerca valutativa, come anche dell'avvio di quelle relative allo sviluppo rurale (Tabella 1) ed allo sviluppo urbano (Tabella 3), è da individuare nella notevole complessità dei processi da valutare. La valutazione di questi processi implica, infatti, l'analisi di politiche piuttosto eterogenee con riferimento ai beneficiari, alle modalità attuative, ai soggetti competenti per l'attuazione ed ai tempi dell'attuazione.

Se, infatti, si esamina l'ultima colonna della Tabella 6, che indica la

---

<sup>4</sup> Policy field "Promozione e miglioramento del sistema formativo, dell'orientamento nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita al fine di: agevolare e migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro, migliorare e sostenere l'occupabilità e promuovere la mobilità professionale", Obiettivo III.2: C.2 Prevenzione della dispersione scolastica e formativa (POR Sardegna 2000-2006, p. 328, documento disponibile su Internet all'indirizzo [http://www.regione.sardegna.it/argomenti/europa/programmazione\\_europea/2000-2006/por/](http://www.regione.sardegna.it/argomenti/europa/programmazione_europea/2000-2006/por/) [ultimo accesso: 5 Gennaio 2009], approvato con Decisione C (2007) 1991 del 30 aprile 2007 del Parlamento Europeo).

provenienza delle risorse disponibili per la realizzazione delle azioni per il conseguimento degli obiettivi operativi relativi al primo degli obiettivi di servizio del Piano d'Azione, si nota quanto segue.

Vi sono diverse politiche di spesa già attuate, che dovrebbero essere tenute in considerazione per lo sviluppo del disegno di una ricerca valutativa volta a capire quanto siano state efficaci per diminuire gli abbandoni scolastici.

Queste politiche sono le seguenti:

- 1) Legge regionale (L.R.) n. 2/2007 (legge finanziaria 2007), art. 27 recante "Disposizioni a favore dell'istruzione", e n. 3/2008 (legge finanziaria 2008), art. 4 recante "Disposizioni a favore dell'istruzione, della cultura, dello spettacolo e dello sport", commi 1-5;
- 2) L.R. n. 31/1984 (Nuove norme sul diritto allo studio e sull'esercizio delle competenze delegate), art. 6 recante "Scuola dell'obbligo", lett. A, concernente il servizio di trasporto;
- 3) Legge (L.) n. 448/1998 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 27 recante "Fornitura gratuita dei libri di testo";
- 4) L. n. 62/2000 recante "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione";
- 5) L. n. 23/1996 recante "Norme per l'edilizia scolastica";
- 6) Asse III "Risorse umane",

Misura 3.6 "Prevenzione della dispersione scolastica e formativa", del POR Sardegna 2000-2006.

È evidente come l'abbandono scolastico sia un fenomeno complesso e come sia complicato sistematizzarlo e, conseguentemente, assumere un punto di vista per valutare le politiche pubbliche che hanno cercato di mitigarlo. Servizio di trasporto, edilizia scolastica, formazione dei docenti, fornitura dei libri di testo, realizzazione di esperienze di laboratorio: la pubblica amministrazione (Stato, Regione, Provincia, Comune) ha messo in atto, e tuttora mette in atto, politiche diversificate, eppure, indubbiamente, tutte profondamente interrelate. È a questo punto che, per ora, si è fermata l'elaborazione della ricerca valutativa che, certamente, avrà un impulso importante dalla costituzione dello Steering Group. Lo sviluppo futuro della ricerca si gioca sulla definizione di una metodologia che riesca a individuare una modalità valutativa che attui una riduzione della complessità che non conduca a trascurare aspetti importanti di quanto finora è stato messo in atto.

L'approccio da seguire nello sviluppo della ricerca deve tenere conto dell'eterogeneità delle politiche. Questa eterogeneità indica che sarebbe probabilmente poco produttivo sposare una metodologia come foriera dei risultati più promettenti, in quanto gli effetti delle politiche sono spesso sovrapposti e poco distinguibili gli uni dagli altri. Anche le basi di dati disponibili non sono omogenee e, spesso, non ci

sono proprio. Gli obiettivi delle diverse politiche attuate sono difficilmente riconducibili ad un quadro logico unitario e, quindi, nella valutazione, vale quanto Bezzi (2007) nota a proposito del conferimento del mandato della ricerca valutativa: "Se l'evaluando è un programma, e ci poniamo entro un approccio centrato sugli obiettivi [...], la loro definizione acquista un'importanza enorme, dirimente; e poiché spesso gli obiettivi sono male definiti, imprecisi, oscuri, allora il primo compito del valutatore è di ricostruirli, fornendo almeno un'ipotesi in merito al committente, per poi avviare il processo valutativo." (p. 180) In altre parole, seguendo il richiamo di Bezzi, si pone come prioritario, nella ricerca valutativa sulle politiche per l'abbandono scolastico, una focalizzazione univoca, in termini di punto di vista, per l'identificazione degli obiettivi, rispetto ai quali, poi, si definirà l'approccio metodologico per la valutazione.

Con riferimento alla metodologia, o, meglio, alle metodologie, va sottolineato che la complessità della ricerca valutativa sulle politiche per l'abbandono scolastico richiederà una notevole elasticità e versatilità, quindi l'utilizzo e l'integrazione di diversi approcci metodologici. Certamente, un riferimento importante è quanto trattato da Manski e Garfinkel (2007), che propongono di considerare attentamente l'opportunità di scomporre problemi valutativi complessi in problemi più semplici e relativamente autonomi gli uni dagli altri, le cosiddette "valutazioni in forma ridotta." Queste

valutazioni, che potrebbero riferirsi, come ipotesi di partenza, alle sei politiche elencate sopra, dovrebbero, in seconda, battuta, tenere in conto e discutere le interazioni spaziali e temporali tra le politiche, e tra i relativi soggetti attuatori.

Saranno rilevanti, infine, per la costruzione del disegno della ricerca valutativa, la sintesi del dibattito sui paradigmi (quantitativo e qualitativo) relativi alla costruzione del disegno della ricerca valutativa di Patton (2007), e l'introduzione alla valutazione "scientifica realistica" di Pawson e Tilley (2007). Patton sottolinea l'importanza delle narrazioni, della tradizione, di ciò che è intrinsecamente non quantificabile, a fronte di una ricerca del dato quantitativo che può essere priva di fondamento o addirittura controproducente. Pawson e Tilley pongono in evidenza come il disegno valutativo, per essere scientificamente fondato, deve contestualizzare, quindi problematizzare, i risultati cui perviene e deve saper definire scientificamente le modalità di attuazione di questa contestualizzazione.

## *2. Considerazioni conclusive: L'esperienza della VAS dei PUC in adeguamento al PPR come riferimento significativo di buone pratiche per la definizione delle ricerche valutative del PdV*

Una buona pratica di valutazione da cui è auspicabile che il PdV, soprattutto per quanto riguarda la ricerca valutativa sulle politiche per l'abbandono scolastico, caratterizzate, come più sopra sottolineato, da

una notevole complessità, è rappresentata dall'esperienza, in atto, relativa alla VAS dei PUC in adeguamento al PPR.

Non vi è dubbio che l'evaluando della VAS dei PUC in adeguamento al PPR sia molto diverso da quelli assunti in questa prima attuazione del PdV, e, tuttavia, è molto importante il metodo assunto nel processo della VAS perché si configura come inclusivo ed incrementale, cioè avente quelle caratteristiche necessarie perché un processo valutativo come quello relativo alle politiche dell'abbandono scolastico possa efficacemente svilupparsi. In altre parole, la VAS che si sta sviluppando per i PUC in adeguamento al PPR costituisce un riferimento importante ed esportabile per la definizione di processi valutativi complessi. A conclusione di questo saggio si ritiene, quindi, significativo proporre alcune riflessioni riferite a questo particolare approccio alla valutazione.

Condizione per l'efficacia della VAS, nello spirito della Direttiva n. 42/2001/CE (da qui in avanti indicata come "Direttiva"), che la disciplina, è la sua attitudine cooperativa, a livello istituzionale, tra autorità competenti per il processo pianificatorio e autorità preposte al processo valutativo, e, anche, al sua attitudine inclusiva, cioè il suo orientamento a favorire, e, anzi, a catalizzare la partecipazione delle comunità locali, del "pubblico," al processo pianificatorio-valutativo.

Il punto b dell'articolo 2 della Direttiva sottolinea come il processo valutativo debba essere costituito, tra l'altro, da "consultazioni," e che

i risultati delle consultazioni debbano essere "valutati" nel processo decisionale. Dunque, la VAS deve prevedere momenti in cui le comunità si esprimono, fasi di collazione, sistematizzazione ed interpretazione delle istanze espresse, ed una loro esplicita integrazione nelle decisioni sulle politiche di piano.

Una questione fondamentale, con riferimento a questo primo punto, è costituita dall'identificazione dei soggetti da consultare, cioè del "pubblico." Il pubblico è costituito (art. 2, punto d) da tutte le persone, fisiche o giuridiche, che, potenzialmente, sono interessate dal piano o programma per il quale si sta sviluppando la VAS. Si tratta di una definizione molto larga, in linea con quella della Convenzione di Aarhus. Tuttavia, la definizione di pubblico si estende anche ad associazioni, organizzazioni e gruppi, non necessariamente dotati di personalità giuridica, come, d'altronde, si evidenzia al comma 4 dell'articolo 6. La definizione di pubblico viene, dunque, lasciata volutamente vaga, in vista di una sua identificazione rigorosa "secondo la normativa e la prassi nazionale," (art. 2, punto d) come, anche, alla legislazione nazionale è lasciata la definizione delle procedure attraverso cui le consultazioni si attuano.

Una preconditione fondamentale delle consultazioni è la pubblicità della proposta di piano o programma per il quale si sta sviluppando la VAS e del Rapporto ambientale. Anche a riguardo di questa problematica la Direttiva lascia piena libertà agli Stati membri di definire le procedure che si riten-

gano adeguate ai contesti nazionali. Va perseguito, tuttavia, in modo efficace l'obiettivo di consentire al pubblico - che va identificato in maniera precisa secondo quanto già messo in evidenza - di esprimere, nelle (successive) consultazioni il proprio parere, " in termini congrui" (art. 6, comma 2).

Sempre con riferimento al pubblico, bisogna rilevare che il comma 4 dell'articolo 6 della Direttiva conferisce agli Stati membri la prerogativa di individuare quali siano i settori del pubblico interessati dall'iter decisionale, i quali settori, che costituiscono un sottoinsieme dell'intero pubblico, saranno consultati e potranno partecipare attivamente al processo di VAS. Questa prerogativa è di particolare rilevanza, perché, se da un lato potrebbe indurre dinamiche *ad excludendum* da parte della pubblica amministrazione nei confronti di alcuni potenziali attori (scomodi) del processo di piano, dall'altro costringe la stessa pubblica amministrazione ad individuare attori ben specifici nei confronti dei quali deve assumersi responsabilità precise, per quanto riguarda pubblicità, consultazione e integrazione nel processo decisionale.

Un aspetto importante delle consultazioni, che coinvolge, seppu-

re indirettamente, anche il pubblico, è la designazione delle autorità che, per le specifiche competenze ambientali, devono essere consultate nel processo di VAS e che potrebbero interagire con il pubblico (art. 6, comma 3, della Direttiva). Anche in questo caso, e contestualmente alla definizione dei tempi e delle modalità della pubblicità e delle consultazioni del pubblico, la Direttiva lascia campo libero agli Stati membri, che devono garantire, nella normativa di recepimento della Direttiva, che tutte le autorità competenti in materia di ambiente (controlli, pianificazione, gestione) siano realmente e pienamente coinvolte. Sembra, pure qui, che un approccio ad hoc dia più garanzie, nella pratica, rispetto ad una casistica pienamente codificata nella normativa. È da notare che un approccio ad hoc deve essere, comunque, rigorosamente normato, nel provvedimento legislativo di recepimento della Direttiva, in modo da non generare equivoci nella sua applicazione<sup>5</sup>.

È necessario, per lo sviluppo di una cultura della partecipazione ai processi della pianificazione territoriale che in Italia ed in Sardegna è notevolmente deficitaria - e su cui, secondo la Direttiva, si basano la

---

<sup>5</sup> Si tratta di questioni giuridiche e tecniche di significativo momento, soprattutto nella fase di definizione dei provvedimenti legislativi di recepimento della Direttiva, come si mette bene in evidenza nel documento "Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione di determinati piani e programmi sull'ambiente," pubblicato nel sito Internet dell'Unione Europea <http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm> [ultimo accesso: 26 Gennaio 2009], che costituisce un'attenta disamina di alcuni punti particolarmente problematici concernenti il recepimento della Direttiva nelle legislazioni nazionali.

VAS e l'integrazione dei principi dello sviluppo sostenibile nella prassi della pianificazione del territorio – tenere conto di due aspetti concorrenti. In primo luogo è necessario definire in maniera rigorosa come questa partecipazione si struttura e si sviluppa; in secondo luogo è fondamentale che il pubblico, coloro che partecipano – con la loro cultura, il loro vissuto, il loro tempo – vedano riconosciuto il proprio contributo e ne sperimentino l'efficacia.

Il secondo punto dovrebbe essere garantito dal recepimento dell'articolo 9 della Direttiva, ed è necessario non sottovalutarlo, tanto più in una fase iniziale, fortemente sperimentale, del processo di VAS, con una pubblica amministrazione per niente avvezzata a dare una corretta, puntuale ed esaustiva informazione su piani e programmi adottati e/o approvati, soprattutto in campo urbanistico. Si tratta di un campo problematico ben presente a Davoudi che sottolinea (2003, p. 126):

Chiarezza e trasparenza rappresentano due rilevanti prerequisiti per sviluppare fiducia e relazioni di lunga durata tra cittadini e stato. Questo è particolarmente rilevante in riferimento alla chiarezza su ciò che è e ciò che non è suscettibile di essere influenzato dalla partecipazione pubblica. Fuorviare le persone circa lo scopo del loro apporto nel processo decisionale può indurre alla lunga a mancanza di fiducia e cinismo.

Per quanto riguarda il primo punto, si tratta di individuare una strada, o, meglio, alcune possibili

strade, per perseguire efficacemente il coinvolgimento del pubblico, che, secondo la Direttiva, si fonda su pubblicità – cioè informazione finalizzata alla conoscenza – e consultazioni.

Vi è un aspetto, non secondario, di natura giuridico-formale, che consiste nella definizione degli appropriati provvedimenti legislativi per il recepimento dell'articolo 6 della Direttiva. Non vi è dubbio, infatti, che, perché la VAS divenga prassi nell'integrazione delle tematiche ambientali ed inerenti lo sviluppo sostenibile nella prassi della pianificazione strategica, occorra un solido ed efficace impalcato giuridico, che ne definisca tecnicamente il significato, e che obblighi la pubblica amministrazione, ai diversi livelli, a sviluppare processi di pianificazione strategica che implicino la VAS (Sheate *et al.*, 2001). Vi è, quindi, un aspetto di natura tecnica, di particolare interesse per la programmazione, che è costituito dalla definizione di metodologie per la pubblicità e le consultazioni del pubblico in relazione al processo valutativo.

Il processo attualmente avviato in Sardegna, di attuazione del D.Lgs. n. 4/2008 che recepisce la Direttiva, pone una grande attenzione, nel disegno della valutazione, alla definizione inclusiva ed incrementale degli obiettivi delle politiche che devono essere valutate, ed alla partecipazione reale di tutti gli attori-chiave al processo, che riguarda sia la valutazione ex-ante che quella in itinere. La novità del caso sardo, ed il suo interesse in termini di esportabilità, è riconoscibile nel

fatto che la metodologia è in fase di avanzata sperimentazione, in quanto ormai diversi Comuni e Province stanno attuando processi valutativi di VAS, in cui, endoprocessualmente, si definiscono gli obiettivi del processo pianificatorio/valutativo, e si prendono le decisioni relative alle azioni di piano/programma che si ritiene idonee a perseguire il sistema degli obiettivi

La significatività della VAS della Sardegna si identifica nel fatto che la Regione ha definito delle linee-guida che non solo garantiscono formalmente lo sviluppo di un processo inclusivo ed incrementale, ma, soprattutto, ne scandiscono le tappe, in maniera tale che il soggetto procedente, cioè un Comune o una Provincia, abbia tutto l'interesse a coinvolgere tutti i soggetti potenzialmente coinvolti, enti pubblici, privato profit, privato non-profit, associazioni e singoli cittadini, per arrivare, in maniera quanto più spedita possibile, alla conclusione del processo valutativo, che implica l'approvazione del piano e la sua entrata in vigore.

Come si vede, infatti, nella Tabella 7, il processo valutativo, che accompagna la definizione del piano (e poi ne accompagna anche l'attuazione), è scandito da una serie di fasi che, nell'interesse di tutti i soggetti-chiave, devono essere messe in atto con responsabilità ed attenzione.

Non è ragionevole che i soggetti-chiave si chiamino fuori dal processo perché, nella migliore delle ipotesi, essendo l'intero processo valutativo alla luce del sole, questo loro atteggiamento sarebbe considerato, dai loro interlocutori locali,

una manifestazione di insipienza o di accidia.

È evidente che la VAS qui sopra descritta è un processo valutativo ex-ante ed in itinere, ed in ciò si differenzia dalle ricerche valutative del PdV, che sono ex-post, e che la VAS è finalizzata a trovare la strada migliore per rappresentare tutti gli interessi ed i bisogni che sono in gioco e, soprattutto, a sintetizzare i conflitti così da far sì che, quanto più possibile, nelle scelte di piano si riconoscano tutti gli attori-chiave. È, quindi, un processo valutativo fondamentalmente orientato alla ricerca del consenso su scelte orientate alla tutela delle risorse ambientali ed allo sviluppo sostenibile. E, tuttavia, una delle sue caratteristiche precipue, nella sua attuazione sarda, è la sua inclusività ed incrementalità attuata, che costituisce, come sottolineato, un aspetto importante per ricerche valutative applicate a processi complessi come, ad esempio, le politiche per l'abbandono scolastico.

Tabella 7. Modalità partecipative nel processo di VAS dell'adeguamento di un PUC al PPR (Fonte: Assessorato della Difesa dell'Ambiente, Servizio della sostenibilità ambientale e valutazione impatti, 2007)

FASE	Soggetti coinvolti	Modalità di partecipazione	Numero di incontri
FASE 0 - Preparazione	Autorità competente	Comunicazione formale indirizzata all'autorità competente con cui si informa dell'avvio della procedura per la redazione del PUC	0
	Soggetti competenti in materia di VAS	Individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale da coinvolgere. Comunicazione formale indirizzata ai soggetti competenti in materia ambientale con cui li si informa dell'avvio della procedura di VAS e della possibilità di partecipare al processo di elaborazione del PUC e di valutazione ambientale	0
	Pubblico	Individuazione del pubblico interessato. Pubblicazione di apposito avviso, sull'Albo comunale e sul sito Internet, contenente la prima definizione degli obiettivi di piano.	0
FASE 1 - Orientamento	Soggetti competenti in materia di VAS	Invio preliminare del documento di scoping ai soggetti con competenze ambientali. Discussione del documento di scoping con i soggetti con competenze ambientali e verbalizzazione dei contributi espressi.	uno o più
FASE 2 - Elaborazione e redazione	Soggetti competenti in materia di VAS	Rappresentazione della bozza di PUC (comprensiva del rapporto ambientale) o della revisione in progress, discussione aperta ai soggetti competenti in materia ambientale e verbalizzazione delle osservazioni presentate.	uno o più in relazione alla dimensione del Comune e delle emergenze ambientali
	Pubblico interessato	Metodologia partecipativa: invio preliminare ai soggetti individuati come pubblico interessato della bozza del PUC (comprensiva del rapporto ambientale) o della revisione in progress. Svolgimento dell'incontro, eventualmente articolato in gruppi di trenta persone, ognuno seguito da un facilitatore esperto. Raccolta e raggruppamento delle opinioni espresse.	

	Pubblico	Metodologia partecipativa: invio preliminare ai soggetti individuati come pubblico interessato della bozza del PUC (comprensiva del rapporto ambientale) o della revisione in progress. Svolgimento dell'incontro, eventualmente articolato in gruppi di trenta persone, ognuno seguito da un facilitatore esperto. Raccolta e raggruppamento delle opinioni espresse.	
FASE 4 - Informazione	Pubblico	Diffusione della notizia dell'avvenuto deposito del PUC, del rapporto ambientale e della sintesi non tecnica, attraverso: pubblicazione sull'Albo del Comune; affissione di manifesti; pubblicazione sul sito Internet del Comune; pubblicazione sul BURAS; pubblicazione su due quotidiani a diffusione regionale.	0
FASE 5 - Consulazione	Soggetti competenti in materia di VAS	Invio preliminare del PUC adottato e del rapporto ambientale, presentazione del PUC e del rapporto ambientale, discussione, verbalizzazione dei risultati.	uno
	Pubblico	Presentazione (tra il XV ed il XLV giorno dalla pubblicazione della notizia dell'avvenuto deposito) del PUC adottato e del rapporto ambientale al pubblico, suddiviso in gruppi di trenta persone, seguiti da facilitatori esperti. Raccolta e catalogazione delle osservazioni espresse dal pubblico.	due o più in relazione alla dimensione del Comune e delle emergenze ambientali
	Pubblico interessato	Invio preliminare ai soggetti individuati come pubblico interessato del PUC adottato e del rapporto ambientale. Svolgimento di uno o più incontri, tra il XV ed il XLV giorno dalla pubblicazione della notizia dell'avvenuto deposito, seguiti da facilitatori esperti, per gruppi di circa trenta persone. Raccolta e catalogazione delle osservazioni espresse dal pubblico.	
FASE 10 - Informazione sulla decisione	Pubblico	Pubblicazione sul BURAS degli esiti della valutazione ambientale del PUC con indicazione delle sedi ove è possibile prendere visione del PUC approvato e di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria. Messa a disposizione, anche attraverso la pubblicazione sul sito Internet, del parere motivato espresso dall'autorità competente, della dichiarazione di sintesi e delle misure adottate in merito al monitoraggio.	0

### 3. Riferimenti bibliografici

Assessorato della Difesa dell'Ambiente, Servizio della sostenibilità ambientale e valutazione impatti (2007), *Linee guida per la Valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici comunali*, documento disponibile su Internet all'indirizzo [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20070706101540.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20070706101540.pdf) [ultimo accesso: 23 Gennaio 2009].

Bezzi, C. (2007), *Il disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano.

Davoudi S. (2003), "La partecipazione nella pianificazione per la sostenibilità," *Urbanistica*, 55(120), pp. 119-129.

Manski, C.F. e I. Garfinkel (2007), "Valutazione strutturale e valutazione in forma ridotta," in: N. Stame, a cura di, *I classici della valutazione*, FrancoAngeli, Milano. Testo originale: "Introduction," in: C.F. Manski e I. Garfinkel (1992), *Evaluating Welfare and Training Programs*, Harvard University Press, Cambridge, MA, Stati Uniti.

Patton, M.Q. (2007), "Il dibattito sui paradigmi: una sintesi utilitarista," in: N. Stame, a cura di, *I classici della valutazione*, FrancoAngeli, Milano. Testo originale: "The paradigm Debate and Utilitarian Synthesis," XII capitolo in: M.Q. Patton (1997), *Utilization-focused Evaluation*, Sage, Thousand Oaks, CA, Stati Uniti.

Pawson, R. e N. Tilley (2007), "Un'introduzione alla valutazione scientifica realistica," in:

N. Stame, a cura di, *I classici della valutazione*, FrancoAngeli, Milano. Testo originale: "An Introduction to Scientific Realist Evaluation," in: E. Chelimsky e W. Shadish, a cura di, *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century*, Sage, Thousand Oaks, CA, Stati Uniti.

Sheate W., S. Dagg, J. Richardson, R. Aschemann, J. Palerm e U. Steen (2001), *SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making, Final Report, Volume 1: Main Report, Volume 2: Country Reports, Volume 3: Case Studies*, CEC Contract No. B4-3040/99/136634/MAR/B4, ICON (Imperial College Consultants Ltd.), Londra, Regno Unito.

### 4. Appendice: Sintesi della discussione della Riunione del GRUPPO TEMATICO SU "Definizione di una ricerca valutativa delle politiche per la mitigazione dell'abbandono scolastico" del 15 Luglio 2008

Partecipano al gruppo tematico: un funzionario dell'Assessorato della Pubblica Istruzione della Regione Autonoma della Sardegna (RAS), dirigenti della CGIL, della CISL e della CONFESAL, tre componenti del NVVIP, una Consulente Senior del Centro Regionale di Programmazione della RAS per il Piano d'Azione relativo al meccanismo di incentivazione legato agli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013, un funzionario della Confindustria, un rappresentante dell'Autorità per i diritti e le pari opportunità regionale.

La riunione è introdotta da una presentazione (NVVIP) dal titolo "Gruppo tematico del Piano di Valutazione della politica regionale unitaria 2007-2013: Istruzione - l'abbandono scolastico", che propone di focalizzare la discussione sull'individuazione di domande di valutazione concernenti le politiche attuate dalla Regione Sardegna per affrontare il problema della dispersione scolastica e degli scarsi risultati evidenziati dai test OCSE-PISA in relazione alla *literacy* concernente la comprensione di testi e la matematica.

Tutti i partecipanti concordano sulla seguente posizione, espressa originariamente da un dirigente della CISL. È fondamentale, per la definizione di domande di valutazione concernenti il gruppo tematico, individuare quali, tra le politiche attuate dall'amministrazione regionale nel recente passato, per le quali siano disponibili dati ed informazioni che ne rendano fattibile la valutazione, siano importanti da valutare in funzione della programmazione attuale (2007-2013). Certamente, una domanda di valutazione importante è rappresentata dalla questione della dispersione scolastica, cioè da come le politiche dell'amministrazione regionale hanno affrontato questo tema nel recente passato, da come, in termini di processo, hanno funzionato i diversi progetti finanziati, e da quale impatto l'attuazione di questi progetti ha avuto sul fenomeno.

Un partecipante (Consulente Senior CRP) sottolinea che va tenuto presente che la valutazione deve riguardare tutte le politiche regionali concernenti la domanda di valuta-

zione individuata. In altre parole, valutare le politiche relative alla dispersione scolastica non significa valutare solo l'attuazione della Misura 3.6 del POR 2000-2006, ma, anche, tutto quanto è stato attuato attraverso altri strumenti di finanziamento.

A questo proposito, un altro partecipante (Assessorato P.I.) sottolinea come, nel recente passato, diversi finanziamenti, oltre quelli relativi alla citata Misura del POR 2000-2006, siano stati erogati per far fronte a problematiche probabilmente legate alla dispersione scolastica: finanziamenti per offrire servizi agli studenti pendolari; finanziamenti per diminuire il carico finanziario dei libri scolastici per i bilanci delle famiglie; finanziamenti per i laboratori didattici extracurricolari e curricolari.

Per quanto riguarda le problematiche dell'insuccesso scolastico legato al pendolarismo, si pone il problema, da affrontare nella definizione del disegno valutativo, di capire se, e in quale misura, il pendolarismo costituisca una causa reale dell'abbandono scolastico. Si sottolinea che uno studio recente del CRiMM (Centro di Ricerca sui Modelli di Mobilità dell'Università di Cagliari) indica che, con riferimento alla provincia di Oristano, non si individui un legame causale tra insuccesso scolastico e pendolarismo, il che pone l'accento sulla necessità dell'identificazione rigorosa delle cause del fenomeno dispersivo, nella definizione del disegno valutativo.

Un partecipante (Pari opportunità) indica tre punti da tenere pre-

senti per la definizione del disegno valutativo: 1) il legame tra dispersione scolastica, e fenomeni connessi, e le differenze di genere (la dispersione scolastica è molto più accentuata nella popolazione maschile che in quella femminile); 2) la questione delle differenze nel fenomeno dell'insuccesso scolastico legate all'indirizzo di studio (perché gli studenti degli istituti professionali "falliscono" di più?); 3) bisogna analizzare, in relazione al disegno valutativo, la questione se siano più efficaci programmi rivolti alla mitigazione della dispersione scolastica "appaltati" all'esterno delle strutture scolastiche oppure programmi gestiti ed attuati "in house" nelle strutture scolastiche. Si sottolinea come sia disponibile un documento importante per gli argomenti trattati, dal titolo "Report di monitoraggio delle scuole del secondo ciclo in Sardegna".

Un partecipante (CGIL) pone in evidenza che, in aggiunta ed a complemento dei punti evidenziati nel precedente intervento, vanno considerate, nella definizione del disegno valutativo, le problematiche della razionalizzazione della rete scolastica.

Un partecipante (CONFSAL) chiede che, nella definizione del disegno valutativo, l'organizzazione delle elaborazioni e la loro divulgazione siano orientate a criteri di semplicità e leggibilità da parte di un pubblico quanto più ampio possibile, e che lo sviluppo logico dei contenuti sia facilmente comprensibile a portatori di sapere non tecnico nel campo della valutazione delle politiche pubbliche.

Un partecipante (NVVIP) indica come un punto fondamentale, nella definizione di un disegno valutativo per la dispersione scolastica, un'attenta e precisa definizione del modello di rilevazione e raccolta dei dati. A questo proposito, cita come riferimento esemplare un recente lavoro sviluppato dalla Provincia di Sassari.

Un partecipante (NVVIP) sottolinea che la definizione del disegno valutativo deve tenere conto di un'attenta definizione delle cause della dispersione scolastica. Solo con un'ipotesi forte circa le cause è ragionevole valutare le politiche, quali che siano, messe in atto per mitigare il fenomeno della dispersione scolastica. L'efficacia delle politiche si può misurare solo se, preliminarmente, si definiscono le cause del fenomeno negativo. Se, infatti, un progetto o un sistema di progetti, sono definiti ed attuati in maniera soddisfacente, ma non incidono sulle cause della dispersione scolastica, è evidente che la loro efficacia non potrebbe essere valutata in termini positivi, ancorché il processo di attuazione soddisfi i requisiti della coerenza interna.

Si richiede (CISL e Confindustria) di considerare anche la possibilità di sviluppare una ricerca valutativa sul Programma Master & Back.

\*\*\*

In conclusione, il gruppo tematico ritiene di proporre al GdC una domanda di valutazione caratterizzata nei termini seguenti.

Valutazione delle politiche messe in atto dall'amministrazione

regionale per affrontare il problema generale della dispersione scolastica (o dell'insuccesso scolastico), orientativamente nell'arco temporale 2000-2006, con l'obiettivo di avere utili indicazioni per la programmazione 2007-2013.

Il disegno valutativo dovrà tenere conto dei punti seguenti.

- 1) Dovrà essere, preliminarmente, analizzato il fenomeno della dispersione scolastica in Sardegna per evidenziarne le cause. Solo la disponibilità di un quadro logico relativo alle cause (problema generale, problemi di I livello, problemi di II livello,...) potrà consentire di definire un disegno valutativo appropriato.
- 2) La disponibilità, il riferimento territoriale ed il livello di dettaglio dei dati e delle informazioni, è parte integrante del disegno valutativo, sia per la definizione del quadro logico (analisi di contesto, analisi SWOT), che per la valutazione degli impatti delle politiche.
- 3) Tra le cause che generano il problema della dispersione scolastica possono, tentativamente, e non esaustivamente, indicarsi: il pendolarismo, la non razionalità dell'organizzazione della rete scolastica, la mancanza di coordinamento tra organizzazione del trasporto degli studenti e orari scolastici, la non adeguata preparazione degli insegnanti, la fatiscenza delle strutture scolastiche, l'inadeguatezza delle attrezzature disponibili, la non efficace programmazione delle

attività curriculari ed extracurriculari, ecc..

- 4) Vanno tenuti presenti: 1) il legame tra dispersione scolastica, e fenomeni connessi, e le differenze di genere (la dispersione scolastica è molto più accentuata nella popolazione maschile che in quella femminile); 2) la questione delle differenze nel fenomeno dell'insuccesso scolastico legate all'indirizzo di studio (perché gli studenti degli istituti professionali "falliscono" di più?); 3) bisogna analizzare, in relazione al disegno valutativo, la questione se siano più efficaci programmi rivolti alla mitigazione della dispersione scolastica "appaltati" all'esterno delle strutture scolastiche oppure programmi gestiti ed attuati "in house" nelle strutture scolastiche.
- 5) Nella definizione del disegno valutativo, si dovrà tenere presente la notevole complessità del fenomeno della dispersione scolastica e del sistema di politiche messe in atto nel recente passato per affrontarlo. Si dovrà analizzare quali di queste politiche abbia senso valutare (PON Istruzione 2000-2006, POR 2000-2006, L.R. 31/84 e 25/93, ecc.), in relazione al quadro logico definito preliminarmente, di quali dati ed informazioni ci sia bisogno per sviluppare una valutazione efficace, e se sia ragionevole e finanziariamente fattibile mettere in atto azioni di raccolta di questi dati ed

informazioni, qualora questi non siano disponibili.

- 6) Lo sviluppo del disegno valutativo dovrà tenere conto sia di esigenze di valutazione dell'efficacia delle politiche in relazione al funzionamento interno dei singoli progetti, che per quanto riguarda l'incidenza sui problemi identificati nel quadro logico.
- 7) Vanno analizzati con attenzione, anche in termini critici, dal punto di vista delle modalità di rilevazione, i test OCSE-PISA relativi alla verifica delle competenze in lettura e matematica, che fanno rilevare una situazione piuttosto negativa dei valori medi della *literacy* degli studenti sardi rispetto a quelli degli studenti italiani, come va analizzato attentamente il legame tra queste rilevazioni ed il fenomeno dell'insuccesso scolastico.
- 8) per quanto riguarda la valutazione del Programma Master & Back, si ritiene opportuno indicarlo come riferimento per un'eventuale ricerca valutativa, tenendo, comunque, presente che una riflessione più sistematica sulla questione è di pertinenza del gruppo tematico n. 4 (occupazione: efficacia e validità di alcuni strumenti adottati per: l'imprenditorialità giovanile e femminile, l'auto-impiego, "il finalizzato aziendale", i servizi per l'impiego, il Programma Master & Back).

\*\*\*

Il GdC ha recepito le indicazioni del gruppo tematico nei termini di un primo disegno della ricerca valutativa secondo le domande di valutazione riportate nella seconda colonna della Tabella 5.



## *Introduzione*

L'attenzione crescente che nel recente periodo è emersa con riferimento all'importanza di introdurre, a supporto delle attività delle istituzioni legislative, tecniche e strumenti di valutazione (nelle sue varie forme: controllo sull'attuazione, verifica dei risultati raggiunti, analisi delle ricadute sul contesto socio-economico, etc...) ha spinto il Crel a dedicare due seminari di lavoro sul tema della valutazione delle politiche pubbliche, organizzati in collaborazione col CRENoS, e destinati a fare il punto dell'azione istituzionale e di ricerca su questo tema, e fornire elementi di riflessione al Consiglio, utili ai fini della propria azione di proposta alle istituzioni regionali.

L'interesse del Crel per la materia trova la sua motivazione di fondo nella necessità anzitutto di contribuire a migliorare la natura delle informazioni utilizzate nel processo legislativo, al fine di rendere più consapevoli e razionali le decisioni assunte sia dalla Giunta sia dall'Assemblea regionali. Ne discende l'opportunità di contribuire a ridurre la conflittualità politica sulle questioni di fatto, circoscrivendo tale conflittualità alle questioni sui valori. Nel concreto appare sempre più diffusa la convinzione che il miglioramento della qualità dell'azione legislativa possa passare attraverso l'attivazione di un meccanismo di feedback

che restituisca all'organo legiferante informazioni sull'attuazione delle leggi già approvate e sulla ricaduta che esse hanno avuto sul territorio regionale.

L'inclusione di clausole valutative nei testi di legge di molti Paesi europei costituisce da tempo una prassi consolidata. Anche nella legislazione italiana l'uso di queste clausole è andato largamente diffondendosi, ma dietro alla proposizione della norma è finora largamente mancato un adeguato retroterra culturale, frutto della presenza di notevoli incertezze concettuali, istituzionali e di un inadeguato apparato organizzativo.

Nel recente periodo, clausole valutative sono comparse in tre importanti leggi approvate dal Consiglio Regionale della Sardegna, la L.R. 31 ottobre 2007 n. 12, la L.R. 7 agosto 2007, n. 7, la **Legge Statutaria della Regione Sardegna**, L.R. 12 giugno 2006, n. 9. Inoltre sono stati presentati dall'Osservatorio Economico della Sardegna i primi due rapporti di valutazione di due leggi regionali (la Valutazione degli incentivi alle imprese sulla base della legge regionale n. 15 del 1994 e la Valutazione dell'effetto dell'imposta sulla nautica sugli scali e sulle presenze di unità da diporto in Sardegna introdotta con l'art. 4 della Legge regionale n. 4 del 2006) ed è stato costituito all'interno del Centro Regionale di Programmazione il

primo Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici. Tuttavia siamo di fronte ad esperienze che non sono integrate all'interno di un sistema valutativo propriamente e opportunamente costruito e codificato, oltre che affiancato dalla molteplicità degli strumenti applicabili nelle pratiche legislative.

La necessità di valutare gli effetti di una politica o di un programma nasce fundamentalmente dalla necessità di rispondere alla domanda se l'intervento sia stato o meno efficace e se abbia inciso positivamente sul problema che si intendeva risolvere.

Su questo fronte assume centralità il tema della responsabilità dell'amministrazione pubblica intesa come capacità di generare "valore" per la comunità di riferimento, di misurare e rendere riconoscibile tale "valore" e di rendere conto alla collettività delle proprie azioni e degli effetti prodotti.

Ciò determina la necessità di disporre di un sistema esplicito di regole, principi e metodi in base ai quali l'amministrazione pubblica ai vari livelli (regionale e locale) è chiamata a rendere conto ai diversi portatori di interessi dei risultati del proprio operare nel perseguimento dei propri fini istituzionali.

Accade così che sorgano una molteplicità di necessità valutative anche in funzione delle relazioni che si instaurano tra:

- Consiglio Regionale (organo legislativo) e Giunte (organo esecutivo). La riforma in senso presidenziale, rafforzando i poteri dell'organo esecutivo, ha

di fatto ridotto fortemente il potere di iniziativa legislativa in precedenza saldamente nelle mani dell'organo elettivo di tipo rappresentativo. Accade così che nasca l'esigenza sempre più forte da parte del Consiglio di valutare l'operato della Giunta e l'efficacia delle politiche/programmi/norme. In questo caso si è di fronte ad un'evoluzione e rafforzamento del "potere di controllo" proprio del Consiglio che fa della "valutazione" lo strumento attraverso il quale responsabilizzare la Giunta nel rendere conto del modo con cui è stato amministrato il potere;

- Amministratori pubblici e management al quale compete materialmente la gestione delle risorse per l'attuazione delle politiche/ programmi regionali;
- Rappresentanti eletti/ Amministratori pubblici e cittadini elettori, i quali hanno il diritto di poter verificare il rispetto del "patto elettorale" e il buon funzionamento dell'apparato amministrativo, svolgendo al contempo, nelle proprie forme organizzate, anche da soggetto proponente aggiustamenti o modifiche e da tutori dell'interesse pubblico. La valutazione favorisce la partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa, aumentando il livello di conoscenza delle attività e la condivisione dei risultati.

Nasce la necessità di definire strumenti di misurazione e mecca-

nismi di valutazione dei risultati di una certa politica/programma in modo da soddisfare i fabbisogni reciproci di trasparenza e responsabilità.

Proprio i principi che sono posti alla base dei vari sistemi di valutazione ne hanno finora rallentato la diffusione in ambito nazionale e regionale. Le differenti tradizioni culturali e amministrative, l'organizzazione, la natura delle attività svolte ed i livelli di governo fanno sì che la valutazione sia perseguita in vario modo nei diversi Paesi.

Mentre, infatti, la cultura della valutazione (e della rendicontazione che è l'altra faccia della stessa medaglia) è ampiamente diffusa nei Paesi anglosassoni ed è considerata una condizione necessaria e parte integrante dell'attività di governo, in Italia, pur a fronte di una generale adesione ai principi suddetti, si registra una altrettanto profonda resistenza. Questo ha fatto sì che, nei Paesi anglosassoni, la valutazione abbia assunto una crescente rilevanza tanto da spingere a riformare i vari sistemi secondo principi di maggiore trasparenza e rendicontabilità verso l'esterno e introdurre organismi e strumenti in grado di valutare l'attività di governo in condizioni di terzietà.

In Italia, il processo, pur in atto, stenta a decollare e procede con ingiustificata e colpevole lentezza.

Fondamentalmente ciò è dovuto alla errata convinzione da parte di chi governa (Giunta e sua maggioranza al governo) che la vittoria elettorale costituisca di per sé un presupposto di validità indiscutibile delle decisioni assunte e, dunque,

qualsiasi politica/programma o norma attuata non può che produrre effetti benefici per il solo fatto di essere espressione/prodotto di quella Giunta o maggioranza. Dall'altra parte, l'opposizione tende ad utilizzare strumentalmente i risultati dell'azione di governo, enfatizzandone limiti e insufficienze, e dunque a preferire il permanere di un quadro di forte incertezza sugli effetti delle politiche che non consente di individuare in maniera chiara la loro efficacia. In mezzo si colloca il management pubblico anch'esso poco disponibile a sottoporre il proprio operato ad una seria valutazione e dunque refrattario all'introduzione di soluzioni esterne e più propenso a percorrere "strade" interne più controllabili. Da qui l'avversione a vedere valutati da soggetti terzi sulla base di procedure scientifiche i risultati dell'azione di governo.

Eppure proprio l'evoluzione dei sistemi socio-economici, caratterizzata da crescenti elementi di incertezza e imprevedibilità, unitamente ad una modesta crescita economica, dovrebbe convincere tutti della necessità di poter disporre di sistemi di controllo interni ed esterni trasparenti ed efficaci e di strumenti in grado di favorire risposte chiare al fabbisogno informativo, al fine di evidenziare il livello di raggiungimento degli obiettivi e le collegate aree di responsabilità (politici e manager).

Come ben rilevato infatti dal Prof. Ugo Trivellato nel suo "La Valutazione degli Effetti di Politiche Pubbliche: Paradigma e Pratiche" a fronte di "un miglioramento osser-

vato, l'obiezione è che esso avrebbe potuto verificarsi comunque, per cause diverse dall'intervento, e quindi l'effetto potrebbe essere nullo, o addirittura negativo, pure in presenza di un miglioramento. Seguendo la stessa logica, nel caso opposto di un peggioramento osservato, l'obiezione è che le cose sarebbero potute andare ancora peggio: l'intervento può quindi avere un effetto positivo pur in presenza di un peggioramento".

Eppure, come peraltro precisato anche dal Prof. Alberto Martini in sede di seminario del Crel, politici (di maggioranza come di opposizione), management pubblici e le stesse organizzazioni economiche e sociali sembrano preferire queste "fallacie concettuali" alla possibilità di disporre di una corretta informazione controfattuale grazie alla quale "l'effetto di un intervento è la differenza tra quanto si osserva in presenza dell'intervento e quanto si sarebbe osservato in sua assenza".

"La convinzione della bontà delle proposte fa premio su un atteggiamento di apprendimento per prova ed errore nell'introdurre e ridisegnare al meglio le politiche" afferma il Prof. Trivellato.

All'interno del vasto insieme di esperienze di ricerca ed applicazione dei principi della valutazione delle politiche pubbliche, illustrate dal Prof. Martini nel corso del suo intervento davanti al Crel, alcuni percorsi assumono un particolare interesse per le ricadute potenziali nell'ambito del nostro sistema regionale. Si richiamano in particolare:

- l'analisi degli effetti, con cui si vuole capire in che misura un intervento contribuisce a produrre il cambiamento osservato. Chi lavora nella pubblica amministrazione ha spesso la necessità di capire se le politiche adottate aiutano a risolvere i problemi sui quali intendono incidere. Per rispondere a domande di questo tipo è possibile ricorrere ad un particolare tipo di valutazione: l'analisi degli effetti. In questi casi lo scopo della valutazione è stimare quanta parte del cambiamento osservato in un certo fenomeno d'interesse sia attribuibile in senso causale alla politica adottata e quanta parte sia invece dovuta a cause diverse. Per compiere tale stima è necessario ricostruire la cosiddetta situazione controfattuale, ovvero ciò che sarebbe accaduto se l'intervento non avesse avuto luogo.

A livello internazionale questo tipo di valutazione è conosciuta con il nome di treatment effect approach o di impact analysis.

- l'analisi d'implementazione, con cui si vuole capire in che misura l'attuazione di un intervento si discosta dal disegno originario e quali criticità ha incontrato. Spesso accade che i decisori pubblici abbiano a disposizione poche informazioni utili a capire le modalità di attuazione delle politiche cui hanno dato impulso. Soprattutto nei processi caratterizzati dalla presenza e dall'azione di

più attori, esiste una distanza notevole tra le finalità che hanno mosso un certo intervento pubblico, disegnato da un ente nazionale o regionale, e le attività che sono state realizzate a livello locale. Da questa scarsità di informazioni deriva un'esigenza conoscitiva, alla quale è possibile rispondere ricorrendo al tipo di valutazione che va sotto il nome di analisi d'implementazione delle politiche pubbliche. Analizzare l'implementazione di una politica pubblica significa raccogliere informazioni per capire come le intenzioni dei decisori si siano trasformate in attività e servizi e, soprattutto, quali criticità siano emerse durante il percorso di "trasformazione" e come sia possibile correggerle.

A livello internazionale questo approccio alla valutazione è conosciuto con diversi nomi, tra i quali *implementation research* e *process analysis* sono forse i più comuni.

- l'analisi di performance, con cui si vuole capire se un'organizzazione impegnata nell'erogazione di servizi svolge il suo compito in modo soddisfacente. Con l'espressione analisi di performance si fa riferimento al tentativo di giudicare i vari aspetti dell'operato di un'organizzazione, mettendo chi la dirige o chi la controlla nelle condizioni di prendere decisioni più consapevoli riguardo al suo funzionamento. In questo contesto il termine performance indica l'insieme

delle caratteristiche desiderabili di un'organizzazione - i costi, la qualità delle prestazioni, i volumi di attività, e le ricadute sull'ambiente esterno - che saranno sottoposte a valutazione.

A livello internazionale questo approccio alla valutazione è conosciuto con il nome di *performance measurement*.

### *Esperienze di valutazione*

Come si è già avuto modo di rilevare, la valutazione delle politiche pubbliche costituisce una pratica ormai ampiamente diffusa e radicata, in particolare nei paesi anglosassoni e, particolarmente, negli Stati Uniti d'America, le cui prime esperienze di valutazione risalgono addirittura agli anni '60. Ma anche nel nord Europa, in Germania e nei paesi scandinavi, si registrano pratiche consolidate.

Nel nostro Paese, negli ultimi anni alcune interessanti esperienze, seppure con risultati non sempre corrispondenti alle attese, hanno contribuito alla declinazione operativa dei principi della valutazione. Ne richiamiamo due fra le più significative.

Il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome. Il progetto ha la missione di elaborare idee e strategie per migliorare le capacità di controllo sull'attua-

zione delle leggi e di valutazione dell'efficacia delle politiche in seno alle assemblee legislative. Si intende favorire l'Esercizio della funzione di controllo delle Assemblee regionali, mediante l'adozione di nuovi strumenti legislativi ed organizzativi. Alla base vi è l'idea che le Assemblee elettive, se intendono svolgere un ruolo più incisivo in seno ai sistemi di governo locale, devono attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni complesse al fine di capire cosa è accaduto in seguito all'approvazione di una legge regionale; di apprendere se le soluzioni adottate si sono dimostrate utili a risolvere il problema collettivo che ha motivato l'intervento della Regione; di portare alla luce ed approfondire le cause di eventuali malfunzionamenti o inefficienze dell'apparato amministrativo chiamato all'attuazione delle politiche regionali; infine di giungere pienamente informati al confronto con l'Esecutivo e gli altri attori, istituzionali e non, presenti nel territorio regionale.

Un'altra esperienza che può essere presa ad esempio è quella del Consiglio regionale della Lombardia.

La consapevolezza dell'importanza strategica che le informazioni assumono nei processi decisionali pubblici ha indotto il Consiglio regionale della Lombardia ad adottare nuovi strumenti informativi a supporto della funzione legislativa e della funzione di indirizzo e controllo. Il dovere di "fare delle buone leggi" implica anche il compito di raccogliere ed utilizzare le informazioni necessarie a verificare se e

come le leggi approvate sono state realmente attuate e a capire se e in che misura le politiche promosse da tali leggi abbiano ottenuto gli effetti desiderati.

L'esercizio di una funzione così delicata richiede l'assistenza di una struttura tecnica dedicata e specializzata nell'analisi di leggi e politiche. A tal fine è stato istituito, nel 2004, il Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche Regionali. L'analisi di leggi e politiche regionali si articola in due fasi diverse: prima dell'approvazione dei progetti di legge (analisi ex-ante) e dopo l'approvazione delle leggi (analisi ex post). A queste si aggiungono attività di approfondimento e ricerca su temi specifici riassunti nello schema seguente:

Analisi dei Progetti di Legge (ex ante)

Analisi delle Politiche Regionali (ex post)

Documentazione, Studi e Approfondimenti

IDEE  
Dossier ex-ante  
Clausole Valutative  
Raccolte e Quaderni di Documentazione su Progetti di Legge

Note Informative  
Missioni Valutative  
Rapporti sulle Politiche Regionali

Raccolte e Quaderni Monografici  
Studi e Approfondimenti

Fonte: Consiglio Regionale della Lombardia

### *Proposte*

Sulla base delle esperienze maturate in ambito internazionale e nazionale il Crel ritiene che una serie di principi e di strumenti attuativi conseguenti possano entrare a far parte della prassi istituzionale nella nostra Regione, in ragione dell'imprescindibile importanza che l'azione di valutazione delle politiche pubbliche riveste nell'abito dei suoi processi di sviluppo.

Il Crel ritiene che il documento - denominato Carta di Matera, frutto delle riflessioni e delle esperienze maturate dai livelli istituzionali e dagli staff di supporto coinvolti nella

realizzazione del progetto CAPIRe e sostenuta dalla Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome - costituisca un punto di riferimento fondamentale e auspica che Giunta e Consiglio Regionale promuovano azioni conseguenti e coerenti con esso.

Innanzitutto si tratta di fare in modo che il Consiglio regionale riconosca nel "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche" l'insieme di attività necessarie ad esercitare una rinnovata funzione di controllo.

Ciò significa dare una risposta concreta sull'esigenza di accountability<sup>1</sup> democratica, dotandosi di

---

<sup>1</sup> Il dizionario traduce il termine *accountability* (dal latino *accomptare*) con "responsabilità" e con esso si intendono infatti i sistemi/strumenti orientati ad informare i cittadini circa il livello di raggiungimento degli obiettivi, le collegate aree di responsabilità e la misurazione dei risultati, aumentando in questo modo il livello di conoscenza delle attività amministrative, la condivisione dei risultati e la confrontabilità fra realtà diverse sia sullo stesso territorio nazionale che internazionale.

“strumenti concreti, istituzionali, legislativi ed organizzativi, che consentano ai diversi soggetti coinvolti di essere gli effettivi interpreti dell’istanza di una maggiore accountability proveniente dalla società”.

Si tratta inoltre di promuovere il diffondersi di una logica bipartisan (o come dicono alcuni nopartisan) che ispiri l’attività di controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche/programmi. Ciò significa promuovere la costituzione di organismi politici autorevoli e super partes in grado di promuovere e vigilare sull’attività di controllo e valutazione da affidare a strutture tecniche fortemente professionalizzate di provata competenza e indipendenza.

È fondamentale prevedere l’inclusione nelle leggi istitutive di politiche pubbliche delle cosiddette clausole valutative, specifici articoli di legge attraverso i quali si attribuisce un chiaro mandato informativo ai soggetti incaricati dell’attuazione della stessa legge fissando gli obiettivi con riferimento ai quali avrà luogo la valutazione, indicando il modo in cui la valutazione dovrà essere svolta, fissando lo stanziamento finanziario per il suo svolgimento.

Tali clausole hanno lo specifico obiettivo di “costringere” i diversi attori ad avviare processi valutativi sulle politiche, ma non sono certo sufficienti e, anzi rischiano di essere inefficaci, se non trovano terreno fertile su particolari condizioni culturali e istituzionali.

L’organo legislativo ha un ruolo fondamentale e decisivo nel promuovere l’attività di controllo e

valutazione, spetta ad esso prevedere specifici mandati a “rendere conto su attuazione ed effetti” e inserirli nelle leggi più rilevanti.

Ma per assicurarsi che la valutazione possa realmente trovare diffusione nella pratica di governo si tratta di prevedere risorse certe e adeguate inserite permanentemente nel bilancio regionale, e l’attività del Consiglio regionale deve prevedere adeguati spazi e momenti di lavoro per lo svolgimento dell’attività di controllo e valutazione, attraverso la costituzione di commissioni o comitati paritetici.

Un ruolo fondamentale viene svolto dalle strutture tecniche dedicate che dovrebbero essere dotate di elevata autonomia professionale. A tal fine andrebbe anche promossa la formazione di apposite figure professionali, come quella dell’analista di politiche, che trovino spazio innanzitutto nell’organigramma del Consiglio regionale, ma anche nei soggetti ai quali viene affidata lo svolgimento della valutazione.

Esiste poi la necessità di assicurare una migliore interlocuzione tra Esecutivo e Consiglio. Appare chiaro infatti che l’attività di controllo e valutazione non deve in alcun modo tradursi in una strumentale ingerenza nell’azione dell’esecutivo, ma deve piuttosto tradursi in un mezzo attraverso il quale migliorare l’attività della Giunta. Ciò richiede l’instaurarsi di un dialogo costante e di momenti espressamente dedicati di confronto.

Infine, ma assolutamente fondamentale, gli esiti delle attività di controllo e valutazione devono trovare ampia diffusione, interna e

esterna, presso tutti gli stakeholder. Ciò significa, non solo assicurare con tutti i mezzi informativi disponibili la loro fruizione, ma fare in modo anche che la forma in cui vengono prodotti sia utile a cogliere l'obiettivo fondamentale di far concorrere i vari portatori d'interesse ad una migliore conoscenza degli esiti delle politiche. In sintesi andrebbero evitati documenti o rapporti criptici come quelli finora prodotti dai vari organi regionali che poco o nulla servono per comprendere l'efficacia e gli effetti delle politiche/programmi.

Riassumendo, risulta importante:

- diffondere la cultura della "valutazione delle politiche", coinvolgendo direttamente i membri eletti del Consiglio regionale e l'esecutivo regionale, quali promotori delle attività di valutazione e primi utilizzatori dei risultati delle analisi condotte;
- accompagnare le strutture interne delle istituzioni regionali nella realizzazione di attività informative sempre più trasparenti e complete;
- svolgere **missioni valutative**, Alcuni Consigli regionali hanno introdotto un nuovo strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche: si tratta della cosiddetta missione valutativa. In effetti, le attività informative "a lungo termine" indotte dalle clausole valutative possono non soddi-

sfare interamente le esigenze conoscitive sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. È possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola commissione consiliare oppure di una quota minima di consiglieri (ad esempio da un decimo dei consiglieri regionali). Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione.

- elaborare **note informative**. Le strutture tecniche di alcune assemblee legislative elaborano periodicamente a favore dei Consiglieri Note informative sulle politiche regionali. Si tratta di documenti di sintesi che riassumono in poche pagine lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti. Le informazioni contenute in tali Note sono perlopiù tratte dalle relazioni preparate dalla Giunta in risposta al mandato informativo imposto dalle clausole valutative.

- far crescere le competenze professionali dei funzionari impegnati in attività di controllo e valutazione, attraverso l'organizzazione di specifici percorsi di **formazione**;
- dar vita ad una comunità di analisti di politiche regionali che possano scambiarsi esperienze e riflessioni durante **seminari e i convegni**, oppure attraverso l'uso della rete con strumenti quali il **blog** e la **web conference**.
- finanziare adeguatamente e permanentemente l'attività di controllo e valutazione.

Vi sono inoltre due fondamentali meccanismi che vanno introdotti e che riguardano:

- il processo di definizione delle politiche;
- l'assetto istituzionale per assicurare una valutazione indipendente dall'esecutivo e trasparente nei confronti dei cittadini;

Il processo di definizione delle politiche deve essere basato su

- l'evidenza dei fatti, documentata in maniera adeguata;
- una consultazione approfondita e fortemente focalizzata sulle "policy issues"

L'assetto istituzionale dovrebbe prevedere una chiara separazione dell'esecutivo dalle funzioni di controllo e valutazione degli effetti delle politiche che dovrebbe essere svolta da agenzie indipendenti,

dotati di elevata specializzazione, che operano per conto del Consiglio regionale o su propria iniziativa.

Vi è poi un ulteriore elemento che appare fondamentale: la valutazione va progettata a partire dal momento in cui si inizia a disegnare la politica/programma.

Ciò richiede l'avvio immediato di un confronto tra organo esecutivo, organo legislativo e tutte le parti interessate che è finalizzato a chiarire e definire anticipatamente gli obiettivi e gli indicatori di risultato, consentendo di circoscrivere le informazioni che bisognerà produrre e dunque stabilire la loro rilevanza.

## COMPONENTI DEL CREL SARDEGNA

- Presidente: **Mereu Gino**  
*designato UIL*
- Vice Presidente: **Porcu Francesco**  
*designato CNA e CONFARTIGIANATO*
- I Consiglieri: **Abis Carlo**  
*designato CONFESERCENTI*
- Angioni Ignazio**  
*designato LEGACCOOP*
- Bianco Marco Antonio**  
*designato COLDIRETTI*
- Carbini Pietro**  
*designato CISAL*
- Carta Fabrizio**  
*designato CISL*
- Canu Verdiana**  
*designata Pari Opportunità*
- Cirina Ennio Giuseppe**  
*designato CONFSCOOPERATIVE*
- Paolo Enrico Dessì**  
*designato APISARDA*
- De Giudici Massazza Anna**  
*designata CONFSAL*
- Farru Gian Piero**  
*designato FORUM TERZO SETTORE*
- Greco Marco**  
*designato CGIL*
- Manca Salvatore**  
*designato CISL*

**Mariotti Luisa**  
*designata Consigliera di Parità*

**Marras Giuseppino**  
*designato CNA e CONFARTIGIANATO*

**Mele Giannarita**  
*designato CGIL*

**Melis Giuseppe**  
*designato CONSIGLIO REGIONALE*

**Moro Mario**  
*designato CISL*

**Muleda Gesuino**  
*designato CIA*

**Muntoni Isabella**  
*designata UIL*

**Piludu Antonio**  
*designato CGIL*

**Ruiu Andrea**  
*designato CISL*

**Saba Paolo**  
*designato CONFESERCENTI*

**Saba Roberto**  
*designato CONFINDUSTRIA*

**Sistu Giovanni**  
*designato CONSIGLIO REGIONALE*

**Uda Franco**  
*designato FORUM TERZO SETTORE*

**Verona Giuseppe**  
*designato CONSIGLIO REGIONALE*